

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/32789> holds various files of this Leiden University dissertation

Author: Altmann Borbón, Josette

Title: Modelos de desarrollo, alianzas políticas e integración latinoamericana

Issue Date: 2015-04-23

Capítulo 4

Foros de Cooperación e integración y el rol de la ideología

Todo mecanismo de cooperación responde a un determinado conjunto de creencias y busca agruparse dentro de un grupo específico de objetivos con base en esas creencias. Esto define el grado de la ideología a la que responde coyunturalmente dicho foro. Son los aportes del historiador Fernand Braudel los que enriquecen el argumento expuesto al referirse a la importancia del tiempo histórico. Los desplazamientos verticales de un plano temporal al otro es lo que permiten el análisis de las diferentes clases de estructuras y coyunturas.⁵³ El análisis de coyuntura y las conexiones horizontales reproducidas en cada plano temporal como el nacionalismo, lo religioso y lo étnico, ayudan a comprender la multiplicidad de definiciones asociadas al concepto de ideología. Y es esta relación entre hecho y proceso, entre estructura y coyuntura, entre pasado, presente y futuro lo que da especial significado a la multidisciplinariedad que propone el análisis social.

No obstante cabe resaltar que el anterior concepto puede resultar equívoco para algunos por la multiplicidad de definiciones con las que tradicionalmente se le asocia al concepto. Luego de analizar la transformación que tuvo el concepto de ideología a lo largo del siglo XX, Kathleen Knight manifestó que además de ser un conjunto de creencias, también es la forma en la que un sistema se racionaliza a sí mismo (Knight, 2006: 623-619). Por su parte, John Gerring establece que, pese a la multiplicidad de conceptos que existen, todas las definiciones de ideología comparten un elemento: la coherencia. Es decir, ser un conjunto de ideas que están unidas por elementos de contraste y estabilidad (Gerring, 1997: 980). El primero implica el mantenimiento de la coherencia al ser comparadas con otras ideologías, y el segundo implica la estabilidad de determinada ideología a lo largo del tiempo. Este elemento de coherencia es lo que distingue a una ideología de los grupos de creencias predominantes en los miembros de una sociedad, las cuales pueden consistir ideas fragmentadas e inconsistentes entre sí.

Mientras que el anterior capítulo analizó el aspecto de lo político y la concertación en el desarrollo de mecanismos de integración, en este capítulo se aborda la ideología y la cooperación como otros aspectos fundamentales en la conformación de propuestas de integración. La primera sección estudia el espacio de los pequeños países insulares del Caribe. Integrados en la Asociación de Estados del Caribe (AEC) buscan vínculos que les permitiera superar el

53 En mi libro *Costa Rica en América Latina. Historia Inmediata*, realizo un estudio de la polémica del estudio de lo inmediato a propósito de la historia. Véase también a Fernand Braudel. *La historia y las ciencias sociales*. Alianza Editorial, Madrid 1997, pp. 60-82.

asilamiento territorial pese a la diversidad de ideologías que caracteriza a sus integrantes. Ello conlleva a la creación del concepto Gran Caribe, creado por la AEC para sentar bases comunes históricas, sociales y culturales de la zona. Geográficamente vincula a las Antillas y una multiplicidad de pequeños países, incluso con algunos que no tienen costas caribeñas. La AEC es una organización para la consulta, cooperación y acción concertada que se centra en el comercio, el transporte, el turismo sostenible y una efectiva estrategia para enfrentar los desastres. En una segunda sección se estudia la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Como nuevo escenario de la integración regional que desde su fundación se autodefine como una propuesta latinoamericana, lucha por la autodeterminación y soberanía de los pueblos. Responde a una fuerte ideología política antiimperialista y anticapitalista en su discurso, pero en la práctica ha operado con un cierto pragmatismo ideológico, especialmente en sus relaciones con los Estados Unidos. Es una alianza político-ideológica con un considerable poder veto que le permite incidir, más no decidir, en las agendas de la integración. Plantea nuevos escenarios de cooperación básicamente en tres ejes: Petrocaribe con la diplomacia de los petrodólares y una oferta de productos y servicios locales con instrumentos de compensación como la factura petrolera. Telesur como herramienta de la integración con un claro mensaje ideológico. Y los Proyectos y Empresas Grannacionales en salud, educación, etc. Estos escenarios cuentan con instrumentos proyectados como el Banco del Alba, el Banco del Sur, el desarrollo del SUCRE como moneda única emulando al euro, y el Tratado de Comercio entre los Pueblos (TCP), entre otros. Un tercer apartado examina la iniciativa del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) suscrita en 1978 por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela para reafirmar el ejercicio pleno y soberano de los recursos y del destino de la Cuenca Amazónica. Busca proteger el medio ambiente y promover el desarrollo sustentable de sus países miembros. En los años siguientes a la puesta en vigencia del mecanismo se entró en un periodo de inactividad como resultado de la debilidad institucional y el escaso reconocimiento social de la Amazonía como tema prioritario para los países. Pero en diciembre de 1998, buscando reformar la institucionalidad del mecanismo, los Estados Miembros firmaron el Protocolo de Enmienda al Tratado de Cooperación Amazónica con el fin de modificar el Artículo XXII que establecía la Secretaría Pro Tempore, pasando a crear la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). Se establece una Secretaría Permanente con sede en Brasilia, encargada de implementar los objetivos previstos en el Tratado. Este Protocolo de Enmienda finalmente entró en vigencia cuatro años después en agosto de 2002.

Aún ahora en América Latina la discusión planteada entre neoliberales y keynesianos revive las viejas confrontaciones entre desarrollistas y estructuralistas de los años sesenta. Entre liberales y planificadores de los años treinta. Y aunado a este desencuentro ideológico, el conocido dilema “mercado vs Estado” no ayuda mucho. Concentrándose en las relaciones de poder, la Teoría de la Dependencia permite analizar la economía internacional destacando la estructura entre zonas desarrolladas, compuesta por países industrializados (centro), con otras zonas de países subdesarrollados (periferia), donde la integración se convierte en herramienta para una exitosa inserción internacional (Oyarzún, 2008: 12; Dos Santos, 2003; Blomström y Hettne, 1990; Bulmer-Thomas, 1987; Cardoso y Faletto, 1971; Stavenhagen, 1970). El viejo dilema “crecimiento o equidad” alrededor del cual giró el enfrentamiento teórico sobre desarrollo durante la segunda mitad del siglo XX, aparece desbordado por el surgimiento de ciertos temas en las agendas políticas. Algunos de ellos como el mejoramiento de la calidad de vida en condiciones de libertad, el desarrollo sostenible, y la importancia de fortalecer el concepto de ciudadanía como fiel expresión de una nueva estabilidad democrática. Muchos de los países de la región han terminado pagando altos costos de gobernabilidad y equidad por sostener un esquema de relación global que en la actualidad beneficia a no más de treinta economías. La mayoría de ellas economías industrializadas que están superando la crisis financiera, sin que aparezcan señales claras del “mundo rico” para mejorar los términos de solidaridad con las regiones más pobres. Por la relación dialéctica entre cooperación y discordia, el análisis de la cooperación internacional puede desempeñar una correspondencia genuina de intereses comunes entre los participantes, pero no necesariamente benigna desde el punto de vista ético.⁵⁴ Ahora bien, al plantearse la ideología como elemento esencial en la creación de algunos mecanismos integracionistas, se deduce que ésta no puede ser estática en la medida en que se planteen estrategias de cooperación. Y al final se termina recurriendo a decisiones y medidas pragmáticas para lograr su permanencia en el tiempo. Esto marca el paso al tema de las contradicciones de los procesos de integración en América Latina al contrastar la retórica imperante en los discursos frente a las acciones específicas de cada mecanismo, lo cual se examina con profundidad en el próximo capítulo.

54 Para entender la cooperación se debe entender la ausencia frecuente de cooperación o el fracaso de ella, tan intensamente subrayado por los autores realistas (Keohane, 2009: 236).

4.1 La ideología en la arena política: Un acercamiento a su definición

Al analizar el término desde el ámbito político, este puede ser dividido en dos grandes grupos de definiciones: las acepciones débiles y las fuertes. La acepción débil de ideología se refiere a: “un conjunto de ideas y de valores concernientes al orden político que tienen la función de guiar los comportamientos políticos colectivos” (Bobbio *et al.*, 1998: 755). Mientras que la acepción fuerte es más restringida y surge de la ideología marxista. Según esta visión, una ideología es: “una falsa consecuencia de las relaciones de dominación entre las clases (...) la ideología es una creencia falsa” (*ibíd.*: p. 755). Al comparar ambas acepciones, desde la perspectiva “débil”, la ideología sería un concepto neutro mientras que desde la perspectiva “fuerte”, la ideología es un concepto negativo que denota el carácter falso de determinada creencia política (*ibíd.*: p. 755). En términos generales, la acepción débil tiende a predominar y para efectos de este trabajo es la que nos interesa. En este marco, uno de los usos de ideología que más se acerca a nuestra visión es el que le brinda David Easton, para quien la ideología corresponde a principios éticos explícitos que “definen los objetivos, la organización y los límites de la vida política y ofrecen una interpretación del pasado, una explicación del presente y una visión del futuro” (Easton, 1965: 290).

Desde la perspectiva débil, lo ideológico se contrapone a lo pragmático. Giovanni Sartori diferencia ambos aspectos desde las dimensiones cognitiva y emotiva. Según este autor, los sistemas de creencias ideológicos se caracterizan por ser dogmáticos y doctrinarios en el plano cognitivo mientras que en el plano emotivo se caracterizan por un fuerte componente pasional. Los sistemas pragmáticos son el opuesto de esta situación. Sartori utiliza este enfoque para explicar los conflictos políticos. Afirma que los conflictos entre sistemas ideológicos se vuelven radicales debido a la fuerte carga emocional que los acompaña. En cambio, los conflictos entre sistemas pragmáticos llevan a mayores consensos o compromisos debido a que la carga emocional es menor y a que existe un mayor nivel de apertura (Sartori, 2005: 122-132). Otro aspecto de debate en relación con el término ideología es sobre si este atañe al pensamiento, al comportamiento o al lenguaje (Gerring, 1997: 966-968). Aquí consideramos que pese a que las ideologías son un conjunto de ideas, valores o principios que están relacionados con el pensamiento las ideologías trascienden a este. Es decir, estas no están aisladas de los problemas políticos contemporáneos y conciernen aspectos de la realidad concreta. Las ideologías dirigen, o al menos influyen, el comportamiento político y social (Bobbio *et al.*, 1998: 967), tal y como lo explica Montesinos (2003: 172-173):

(...) la ideología es fundamental, dado que todo cambio va guiado por una confluencia de pensamientos respecto a la forma en que ha de resolverse la transformación social de las estructuras.

(...) Todo orden está acompañado por una ideología dominante, un conjunto de pensamientos y creencias que lo justifican. De hecho, sería impensable considerar que existe orden sin ideología, pues una de las funciones de ésta es proyectar juicios de valor que definan hasta qué grado una sociedad se encuentra en "orden" o se ha generado un desorden social.

Aunque una ideología puede ser considerada como un concepto normativo (que explica cómo debería ser la realidad), es un concepto que trasciende el ámbito normativo. Las ideologías también son una guía para la acción. Una de sus funciones centrales es servir de marcos para la definición de políticas (Freeden, 2001: 6). Cabe destacar, sin embargo, que en la práctica no necesariamente toda política deriva de una determinada ideología. Otros debates giran en torno al contenido de las ideologías. Diversos autores se preguntan si estas hacen referencia sólo a aspectos políticos, a aspectos más amplios relacionados con el poder o a aspectos relacionados con el funcionamiento del mundo en general. Aquí pensamos que el concepto trasciende a los aspectos políticos y que las ideologías hacen referencia a determinadas visiones de mundo. Aunque lo político es un componente importante de estas visiones y aunque las ideologías pueden tener implicaciones políticas, estas no son siempre de naturaleza política. Finalmente, consideramos que las ideologías responden al contexto y que diferentes ideologías son útiles para diferentes propósitos. Lo anterior explica la dificultad de construir un único concepto precisamente porque no hay uno que aplique a todo espacio, tiempo y propósito (Gerring, 1997: 983).

Teniendo en cuenta las anteriores anotaciones, consideramos que todos los mecanismos de integración o cooperación en América Latina responden a determinadas ideologías. Lo anterior puede ser de manera implícita o explícita. Con base en lo mencionado por David Easton, cada iniciativa tiene su propia interpretación y explicación del pasado y del presente; al tiempo que busca construir determinado futuro. Estas interpretaciones y creencias quedan plasmadas en los tratados constitutivos de los mecanismos, así como en las declaraciones oficiales de mandatarios/as. No obstante, aquí señalamos la hipótesis (pese a lo señalado por Sartori) que incluso los sistemas ideológicos terminan cediendo a consideraciones de carácter pragmático. Consideramos que las ideologías son más flexibles en la práctica de lo que permite su definición sin que ello implique que esta flexibilidad amenace su coherencia interna o estabilidad. Más bien, es esta flexibilidad lo que permite a estos mecanismos de cooperación adaptarse a las cambiantes coyunturas y permanecer en el tiempo.

4.2 Espacio para los pequeños países insulares: Asociación de Estados del Caribe (AEC)⁵⁵

La idea inicial para la creación de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), fue cómo a través del fortalecimiento de la cooperación entre los Estados, Países y Territorios del Caribe se podría contribuir con el desarrollo cultural, económico y social de sus miembros. Sus antecedentes más cercanos se encuentran en tres Cumbres regionales llevadas a cabo entre 1992 y 1993. La primera fue la Conferencia Extraordinaria de Jefes de Gobierno de la CARICOM en octubre de 1992; luego la II Conferencia Ministerial CARICOM-Centroamérica llevada a cabo en mayo de 1993 y la tercera fue la Cumbre Presidencial del Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela) con los mandatarios de la CARICOM realizada en octubre de 1993; así lo explica Silié (2012: 372):

Esta asociación de 26 países surge como un espacio para la cooperación y la concertación, que si bien no se propone como un esquema de integración, se le imprimió una fuerte vocación integracionista, pensando en que las características afines de los países que la componen podrían en un momento determinado apoyar una fórmula de integración regional.

La creación de la AEC fue el resultado de una propuesta elaborada por la Comisión de las Indias Occidentales a la que los Jefes de Estado y de Gobierno de la CARICOM le encargaron la tarea de diseñar una estrategia de profundización y ampliación de la Comunidad frente a los desafíos que presentaba el proceso de globalización. CARICOM buscaba ampliar el espacio económico y político del Caribe sin necesidad de incrementar el número de sus países miembros. La AEC sería un esquema de integración más amplio, pero también más laxo que la CARICOM (AEC, 2001: 12). A pesar a que cubren áreas geográficas similares, la AEC se diferencia de CARICOM; mientras que este último atañe a la integración y busca convertirse en un único mercado y economía, la primera atañe al ámbito de la cooperación en las áreas del transporte, comercio, turismo y desastres naturales (Sinclair, 2011). El 24 de julio de 1994 se firmó el Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe en Cartagena de Indias, Colombia. En este Convenio los firmantes manifestaron estar convencidos de que:

(...) la cooperación entre los Estados, Países y Territorios del Caribe, fundamentado en su proximidad geográfica y vínculos históricos, contribuirá al futuro desarrollo cultural, económico y social de sus pueblos, trascendiendo su distanciamiento del pasado (Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe, 1994: 1).

55 Tema que con anterioridad he abordado en el *Dossier: Asociación de Estados del Caribe. Cuadernos de Integración Latinoamericana*. (2007). San José: FLACSO-Secretaría General.

Acordaron que la AEC es un organismo de consulta, concertación y cooperación con el propósito de promover programas orientados a (*ibíd*, pp. 6-7): a) Fortalecer, utilizar y desarrollar las capacidades colectivas del Caribe para lograr un desarrollo sostenido en lo cultural, económico, social, científico y tecnológico; b) Desarrollar el potencial del Mar Caribe por medio de la interacción entre los Estados Miembros y con terceros; c) Promover un espacio económico ampliado para el comercio y la inversión que ofrezca oportunidades de cooperación y concertación y, permita incrementar los beneficios que brindan a los pueblos del Caribe los recursos y activos de la región, incluido el Mar Caribe; d) Establecer, consolidar y ampliar, según el caso, las estructuras institucionales y los acuerdos de cooperación que respondan a la diversidad de las identidades culturales, de los requerimientos de desarrollo y de los sistemas normativos de la región.

A finales de los años 1980, los Jefes de Gobierno de la Comunidad del Caribe (CARICOM) sintieron la creciente urgencia de forjar relaciones más estrechas con sus vecinos en la cuenca del Caribe. Este deseo de ampliar el proceso de integración, buscaba abrazar a todas las naciones bañadas por el Mar Caribe, América Central y los litorales de América del Sur. En este escenario, CARICOM acordó crear la West Indian Commission (WIC), en julio de 1989 en Granada, bajo la presidencia de Sir Shridath Ramphal, para encomendar un análisis sobre cómo crear con éxito un mecanismo para la cooperación con sus vecinos. Pocos años después, en 1992, esta entidad independiente propuso en el informe titulado “Tiempo para la Acción”, el establecimiento de una Asociación de Estados del Caribe (AEC). Esta asociación se convertiría en el más grande movimiento de integración en el Caribe, llegando a tener un alcance geográfico sin precedentes (Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 2014: 27).

En cuanto a la estructura organizacional del mecanismo, se acordó que sería la siguiente: la Reunión de Jefes de Estado o de Gobierno, el Consejo de Ministros; órgano permanente que define las grandes orientaciones políticas que deberán ser aplicadas y seguidas por la Secretaría en acuerdo con el Acta Constitutiva y las Declaraciones de los Jefes de Estados y de Gobierno, además, puede proponer la formación de Comités Especiales con tareas determinadas y la convocatoria de Cumbres Presidenciales y la Secretaría; órgano permanente; presidida por un Secretario General, el cual es elegido por el Consejo Ministerial, quien ejecuta los mandatos emitidos por el Consejo de Ministros en sus reuniones anuales. Desde su creación, se han realizado cuatro Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros, la última de ellas, realizada en 2005, en Ciudad Panamá, Panamá. En julio de 2012 se realizará la quinta Cumbre de Jefes de Estado. Las Reuniones del Consejo de Ministros se realizan anualmente, por lo que, hasta el momento, se han llevado a cabo

diecisiete de ellas, siendo la última en Puerto España, Trinidad y Tobago, en febrero de 2012. En esta fue elegido como Secretario General el colombiano Alfonso Múnera Cavadía para el período 2012-2016. Este mecanismo cuenta con 25 miembros plenos: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, y Venezuela. Mientras tanto, los Estados asociados son Aruba, Francia (en nombre de Guyana francesa, Guadalupe y Martinica) y las Antillas Neerlandesas.

Cabe destacar, por un lado, el alto grado de heterogeneidad de estos países en cuanto a sus principales indicadores geográficos, demográficos y económicos. Asimismo, los países difieren en sus raíces culturales, habiendo aportes de españoles, franceses, ingleses y holandeses. Los tres países de mayor tamaño -México, Venezuela y Colombia- se diferencian de los demás por la magnitud de sus territorios, de su población y de su PIB y por los elevados flujos de bienes que intercambian con el mundo. En el otro extremo de la escala se encuentran los países integrantes de la OECS - Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas - que se caracterizan por ser Estados insulares y por su diminuto tamaño en términos geográficos, de población y económicos. Entre estos dos extremos se encuentran los cinco países miembros del MCCA, Cuba, Panamá y la República Dominicana que pueden ser calificados de tamaño intermedio (AEC, 2001: 14). No obstante estas diferencias, esta zona de cooperación fue establecida en reconocimiento del espacio geográfico común que comparten estos Estados y de los intereses y objetivos comunes que de ello se derivan. Los países miembros reconocen el potencial del Mar Caribe, elemento fundamental en la noción del Gran Caribe, para operar como elemento unificador de su desarrollo. Lo anterior quedó plasmado en el Plan de Acción acordado por la Primera Cumbre de Jefes de Estado del mecanismo. En esta, los Estados miembros reafirmaron:

(...) la importancia que otorgamos al Mar Caribe, al papel que ha desempeñado en nuestra historia y en el desarrollo del turismo, comercio y transporte, así como a su potencial para contribuir al desarrollo de nuestros pueblos y Estados, países y territorios. Por lo tanto, estamos decididos a asegurar su protección y conservación, mediante una estrategia de desarrollo sostenible, como patrimonio común de todos los pueblos del Caribe (AEC, 1995: 3).

Posteriormente, el plan de acción concentró sus objetivos en las áreas del turismo, del comercio y del transporte en la región del Gran Caribe. Según Andrés Serbín (2007) en sus inicios la AEC se planteó tres objetivos: a) maximizar el

comercio regional; b) optimizar las negociaciones entre regiones; y c) caminar hacia varias formas de cooperación. Sin embargo, algunos obstáculos a los que se enfrentó este mecanismo, como lo fueron el poco compromiso efectivo con la Asociación por parte de algunos países, ciertas deficiencias institucionales y algunos elementos exógenos—las tensiones generadas por las negociaciones sobre las cuotas de banano dirigidas a la Comunidad Europea entre los Estados Miembros de la CARICOM y los países centroamericanos; y el lanzamiento de la iniciativa del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) -poco después de la creación de la AEC-provocaron que las prioridades de este mecanismo fueran reorientadas en torno a la cooperación funcional. En la asociación de comunidades tanto los neofuncionalistas como los constructivistas estudian el proceso de transferencia de lealtades, definición de intereses y contextos que posibilitan la toma de decisiones en los niveles domésticos e internacionales (Legler *et al.*, 2014; Haas, 2001; Solomón, 1999; Gehring, 1996). De manera tal que la Asociación de Estados del Caribe, definida por su Acta Constitutiva como un organismo de consulta, concertación y cooperación pasó, además, a tener el propósito de fortalecer la cooperación en las áreas del comercio, el turismo sostenible, el transporte y los desastres (AEC, 2004). Hasta el momento se han registrado una serie de avances en las áreas prioritarias de la institución; a saber (AEC 2012): Primero, el desarrollo del comercio y de las relaciones económicas externas, lo cual busca la consolidación de un espacio económico ampliado para el comercio y la inversión entre y desde los países miembros. En este sentido adquieren particular importancia la promoción y el entendimiento en las áreas de interés común en los principales procesos de negociación, como por ejemplo, ante la Organización Mundial del Comercio, especialmente en lo que refiere al tratamiento de las economías pequeñas. Con respecto a este tema, en 2001 los países miembros de la AEC establecieron una serie de principios de trato especial y diferenciado para las pequeñas economías. Segundo, el turismo sustentable, mismo que proyecta asegurar la atracción de turistas a las diversas zonas de los países miembros de manera sustentable y sin dañar el medio ambiente. Para esto, en la Tercera Cumbre de Jefes de Estado realizada en Isla Margarita, Venezuela, a finales de 2001, se firmó el Convenio sobre la Zona de Turismo Sustentable del Caribe (ZTSC) cuyo objetivo es crear una Zona de Turismo Sustentable que se establezca como:

(...) una unidad cultural, socioeconómica y biológicamente rica y diversa, geográficamente determinada, en la que el desarrollo del Turismo estará condicionado a la sustentabilidad y a los principios de integración, cooperación y consenso, con el fin de facilitar el desarrollo integral de la región del Gran Caribe (AEC 2001: 2).

Tercero, el transporte: Busca aumentar la efectividad del sector con el objetivo de favorecer la expansión del comercio, de la inversión y del turismo

en los países miembros de la AEC. Para avanzar en este objetivo, el 12 de febrero de 2004 en Ciudad Panamá, los Estados Miembros firmaron el Acuerdo sobre Transporte Aéreo entre los Estados Miembros y Miembros Asociados de la AEC, el cual busca promover el programa adoptado por la AEC titulado “Unir el Caribe por Aire y Mar”. Y cuarto, sobre los desastres Naturales: Por ser el Gran Caribe una zona vulnerable a los fenómenos naturales, el objetivo de este eje estratégico es promover y adoptar mecanismos enfocados al fortalecimiento de mitigar los efectos causados por los desastres naturales en los Países Miembros. Para esto, en la II Cumbre de Jefes de Estado, el 17 de abril de 1999, en República Dominicana, se suscribió el Acuerdo entre los Estados Miembros y Miembros Asociados de la Asociación de Estados del Caribe para la Cooperación Regional en Materia de Desastres Naturales, con el fin de:

Crear mecanismos jurídicamente vinculantes que promuevan la cooperación para la prevención, mitigación y atención de los desastres naturales, a través de la coordinación de las partes contratantes entre sí y con las organizaciones que trabajan en materia de desastres naturales en la región (Jefes de Estado y de Gobierno de la AEC, 1999: 2).

Otro propósito de la AEC, es apoyar, sin intervenir, a los otros mecanismos de integración de los cuales forman parte los Estados Miembros. Este esquema busca la reducción de los obstáculos más comunes a la integración a través de la cooperación y la concertación. Cabe destacar que este apoyo lo realiza independientemente de la diversidad ideológica que caracteriza a sus miembros. La necesidad de este apoyo se deriva de las características propias de los Estados miembros. Estos son, principalmente, pequeños Estados, la mayoría insulares y con economías abiertas y frágiles. Por su dotación limitada de recursos naturales y las exigencias de escala de las producciones industriales, suelen depender de la exportación de unos pocos productos básicos, lo que se traduce en último caso en una gran apertura a la importación de bienes que no pueden ser producidos localmente (AEC, 2001: 16). De ahí que son altamente dependientes de las fuerzas del mercado mundial. Además, enfrentan dificultades en explotar las economías de escala debido al pequeño tamaño de su mercado doméstico. Sus instituciones públicas son costosas de mantener a causa de los límites para su divisibilidad y compiten en desventaja con las empresas privadas en cuanto a atraer y mantener la escasa mano de obra altamente calificada (*ibíd*: p. 16). Sumado a lo anterior, por su ubicación, estos países son muy vulnerables a la ocurrencia de catástrofes naturales. Según Pedro Monreal (2008-2009), el Caribe está expuesto doce veces más a los desastres naturales que el promedio mundial. Para este autor, es precisamente la naturaleza insular de una parte considerable de estas

sociedades lo que aumenta los costos del comercio, el suministro energético, el transporte y las comunicaciones— todas limitaciones para los procesos de integración regionales. De ahí la importancia de un organismo que contribuya a la cooperación entre estos países.

Durante los 20 años de vida de la AEC se ha puesto particular énfasis en: 1) la importancia de la cooperación regional en el área de los desastres naturales; 2) brindar apoyo a organizaciones nacionales, regionales e internacionales dedicadas a la reducción del riesgo de desastres, en particular a la Agencia caribeña de Gestión de Emergencias por Desastres (CDEMA) y al Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC) y 3) Fortalecer la capacidad de respuesta de los Miembros con formación y entrenamiento (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2014: 76).

Actualmente, la AEC debe hacer frente a una serie de desafíos. Según Andrés Serbín (2007), el primero de ellos es que los Tratados de Libre Comercio firmados entre Centroamérica y República Dominicana con Estados Unidos tienen un peso importante en el acercamiento de esta subregión con el Norte y la han ido alejando de la zona del Gran Caribe. Asimismo, afirma que las iniciativas venezolanas de Petrocaribe y el ALBA han contribuido a la mayor fragmentación de la región. Según el mismo autor, un segundo desafío es el creciente desinterés que han venido mostrando los gobiernos con respecto al mecanismo -como lo muestran la poca asistencia de ministros y cancilleres a las reuniones de la AEC- evidencian la pérdida de fuerza política que ha venido sufriendo esta Asociación. Asimismo, las acciones de la estructura institucional de la AEC se ven obstaculizadas por su dependencia a la voluntad política y financiera de los gobiernos de los países miembros y por una carencia en la definición de la identidad caribeña, lo que incide en la débil voluntad política y participación de los estados parte; tal y como lo explica Silié (2012: 372-373):

Si bien podemos decir que desde la AEC se ha logrado un gran acercamiento entre los países y que estos han aprendido a relacionarse entre sí, abandonando en parte el distanciamiento que históricamente habían mantenido, esos avances no han sido efectivos como para lograr que ese grupo de naciones establezca criterios propios y compartidos para asumir los temas de la agenda subregional que ellos mismos se han dado.

Es lamentable que con esta Asociación, la única donde coinciden en verdad todos los países que tienen costas caribeñas, incluyendo Cuba y los territorios franceses en la zona, que como asociados participan activamente desde su especial condición, no se haya podido conformar una verdadera identidad subregional que les permita a los pueblos que la integran actuar como un bloque hemisférico.

Otros desafíos están relacionados con su elevada dependencia del turismo. Por un lado, los países compiten entre sí por el turismo. Por otro,

los actores nacionales están excluidos de sus beneficios debido a la falta de encadenamientos de esta actividad económica con respecto a la economía nacional (Monreal, 2008-2009). La persistencia de bolsones de pobreza es otro problema particularmente en lo concerniente a Haití. A estos problemas se suman la inseguridad y la presencia del crimen organizado originados, en parte, por la persistencia de la pobreza y de la desigualdad en la región, así mismo, riesgos sanitarios al ser el Caribe la zona que registra la segunda mayor incidencia de VIH/SIDA después de África Subsahariana (*ibíd*).

Por otra parte, la vulnerabilidad de esta región a los desastres naturales se ve agravada en el contexto actual de cambio climático, situación que ocasionará cambios en los niveles del mar y en la calidad y cantidad de los recursos marinos y la pesca (*Ibíd*). Pese a lo anterior, Pedro Monreal considera, no obstante sus limitaciones, la AEC ha contribuido a sentar las bases necesarias para avanzar hacia la construcción de una institución regional que pudiera aportar en el Gran Caribe una plataforma para un diálogo político estructurado. El autor considera que esto no podría ser proporcionado por ninguna de las otras iniciativas regionales. No obstante, afirma que para convertirse en un “foro político verdaderamente abarcador” debe cumplir con cuatro requisitos: a) Adopción de una visión común del futuro de sus miembros, la que deberá apoyarse en una serie de valores compartidos y de intereses coincidentes. Dadas las diferencias culturales, políticas, sociales e ideológicas existentes en la región, lo primero que se requiere es una acotación precisa del alcance de la visión común; b) La cooperación política —y no la funcional— debería ocupar la mayor parte del tiempo y de los recursos de la Asociación; c) El alcance temático debería ser ampliado, pues muchos son los temas a considerar en materia de desarrollo sostenible. La identificación de temas debería arrancar de la consideración de aquellos temas en los que la AEC se encuentra mejor posicionada que cualquier otra entidad regional para proveer liderazgo político. En ese sentido el tema del desarrollo sostenible y social del Gran Caribe parece ofrecer ventajas comparativas a la AEC. Dentro de este tema general, podrían identificarse algunos sub-temas relativamente poco polémicos y con un alto potencial de voluntad política para cooperar: prevención y mitigación de desastres; gestión del medio ambiente; vulnerabilidades ambientales, sociales y económicas; y cooperación con Haití y d) Capacidad de movilizar el apoyo político para acciones concretas que proporcionen un “módulo para el desarrollo” basado en las posibles complementariedades y sinergias que solamente pueden ser alcanzadas a partir de la diversidad que existe en los marcos de la entidad de cooperación política más amplia de la región.

La consecución de estos requisitos sería un ejemplo de cómo este mecanismo trascendería a la diversidad en las orientaciones ideológicas de sus miembros con el fin de lograr metas comunes que van más allá de las diferentes visiones. Para ello, será necesario un diálogo flexible y de apertura con el fin de encontrar los lazos comunicantes. Se le debe otorgar un menor peso a la ideología y una mayor importancia a cómo enfrentar los desafíos actuales.

4.3 La ideología como motor de alianzas políticas: Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)⁵⁶

El ALBA surge como una propuesta de integración del presidente venezolano Hugo Chávez que buscaba reforzar la autodeterminación y la soberanía de los pueblos. Propuso una alternativa de integración que contrarrestase las políticas económicas propuestas e implementadas por los EE.UU. y algunos organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional a finales del siglo XX. El ALBA es la antítesis del denominado “Consenso de Washington”; así lo explica (Arellano, 2009: 1-2)

La idea del ALBA se puede enmarcar en el ambiente crítico que frente al liberalismo económico se fue desarrollando a lo largo y ancho de nuestra región desde finales de la década de los ochenta. Se trata de un ambiente que se alimenta con muy diversas corrientes de pensamiento y movimientos; tiene que ver con la agenda del liberalismo económico que tiende a concentrar la atención de los gobiernos en la productividad y la competitividad, con poca sensibilidad hacia los aspectos sociales. En este contexto, también se inscribe una dura crítica a los procesos de integración de la región que centraron en gran medida su atención en los aspectos comerciales, más concretamente en la conformación de zonas de libre comercio.

En 2001 se anunció su creación en la III Cumbre Presidencial de la Asociación de Estados del Caribe. En 2004, Fidel Castro, entonces presidente de Cuba, firmó con Hugo Chávez su tratado constitutivo y, en 2005, se realizó la primera reunión del ALBA. En 2006 se incorporó Bolivia y en 2007 lo hicieron Nicaragua y Dominica; mientras que en 2008 se sumó Honduras⁵⁷ y en 2009 lo hicieron Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas y Ecuador. En febrero de 2012 Haití, Santa Lucía y Surinam dieron su adhesión al ALBA en tanto invitados especiales. La estructura institucional del ALBA es la siguiente:

56 Tema que he abordado con profundidad en el documento: *Dossier: Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe. Cuadernos de Integración Latinoamericana* (2007). San José: FLACSO-Secretaría General, así como en numerosos artículos entre los que destaco *El ALBA: ¿Remonta la ideología y desciende la integración?* (2012). San José: FLACSO-Secretaría General.

57 El gobierno de facto envió al Congreso una denuncia contra ALBA para que Honduras deje de ser miembro de esta iniciativa. El presidente electo Porfirio Lobo expresó que no estaba entre sus planes volver a incorporar a Honduras al mecanismo. El Congreso Nacional de Honduras ratificó la salida del ALBA el 12 de enero de 2010.

Consejo Presidencial. Máxima instancia de deliberación, el Consejo Social, bajo el cual está el Comité de la Mujer e igualdad de oportunidades; el Consejo Económico. Tiene 10 grupos de trabajo, entre los cuales destacan: integración energética, seguridad y soberanía alimentaria, soberanía tecnológica, nueva arquitectura financiera regional y doctrina de la propiedad industrial; Consejo Político; bajo el cual está la Comisión Política; Consejo de Movimientos Sociales; Comisión Política. Integrada por altos funcionarios de relaciones exteriores y la principal instancia de coordinación política y la Coordinación Permanente del ALBA que es la Secretaría Ejecutiva con sede en Caracas.

El también crea un instrumento para tratar aspectos como el comercio a nivel del bloque, surgiendo así el ALBA-TCP, el cual es un proceso de integración regional que se basa en los principios de cooperación, solidaridad, complementariedad, respeto a la soberanía y beneficio mutuo, pero a la vez constituye un modelo de integración regional que incorpora las dimensiones comercial, tecnológica, económica, cultural, política y social con una proyección latinoamericana y caribeña (Espinosa, 2011: 180). De esta manera, se inicia con la conformación de un sistema de integración basado en una gama de temas transversales que deja atrás la visión de antiguos modelos, los cuales se empeñaban en consolidar la integración mediante fórmulas cimentadas en función de las relaciones comerciales:

“El ALBA se destaca como un caso de regionalismo neodesarrollista diferente a los otros acuerdos, primero, porque aborda asuntos de educación, salud, y cultura, entre otros y, segundo, porque el desarrollo es multidimensional. La integración comercial está amarrada a otras formas de integración en el ALBA” (CLACSO, 2013: 245).

Por lo anterior, se admite que el comercio es un componente del proceso, pero que este debe estar sometido a los objetivos del desarrollo del proceso de integración. Esto implica formas de comercio compensado y mecanismos para favorecer los países más débiles mediante precios preferenciales o comercio de trueque. Se basa en instrumentos de compensación entre los países, que en vez de ganar y vender bajo una lógica de ganancia comenzarían a comerciar en función de lo que un país produce y necesita (Briceño, 2011: 27), en fin, es una propuesta de integración comercial que busca las ventajas cooperativas, no las comparativas.

La Alianza ALBA-TCP es una propuesta de integración novedosa por cuanto pone el énfasis en la dimensión social, en particular en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Además, porque tiene el propósito de crear mecanismos que permitan compensar las asimetrías existentes en función del desarrollo de sus economías y del bienestar social. A tales fines, le otorga prioridad a la integración latinoamericana y caribeña, así como a la negociación mediante acuerdos bilaterales, y abre nuevos espacios de consulta y coordinación entre

sus Estados signatarios para identificar espacios de interés común, constituir alianzas estratégicas y presentar posiciones comunes ante terceros (SELA, 2013a: 3).

José Briceño afirma que en su breve existencia el pensamiento del ALBA ha tenido varias etapas. En sus orígenes, fue una propuesta poco concreta, que simplemente buscaba enfrentar al ALCA. No se oponía a la integración con Estados Unidos, sino que buscaba promover un acuerdo que fuese más justo. Esta posición de crítica, pero no de rechazo se mantuvo hasta la Cumbre Extraordinaria de las Américas de 2004 (*ibíd*: pp. 23-24). Fue a partir de la radicalización del conflicto político en Venezuela entre 2002 y 2004 y las denuncias de apoyo de Estados Unidos a la oposición venezolana, que la posición crítica frente al ALCA se radicalizó y el ALBA se convirtió en el mecanismo para promover otra integración, apoyando un modelo de desarrollo endógeno (*ibíd*: pp. 26-27). Buscaban consolidar una alternativa al libre comercio promovido por Estados Unidos basados en tres principios: 1) Oposición a las reformas de libre mercado; 2) Fortalecimiento del rol regulador del Estado y 3) Un cambio en el balance de la relación Estado-mercado (Altmann Borbón, 2010a: 33). Según Briceño, la tercera etapa en la delimitación conceptual se inicia a finales de 2004 (con el nacimiento del ALBA propiamente), luego de la victoria de Chávez en el referéndum revocatorio realizado en agosto de ese año. A partir de ahí adopta una actitud de abierto enfrentamiento con Estados Unidos, al que comienza a describir como un imperio, radicalizando el discurso antineoliberal y promoviendo el anticapitalismo a favor del socialismo del siglo XXI (Briceño Ruiz, 2011: 29-30). Concepto que aparece en la escena internacional en 1996, a través de Heinz Dieterich Steffan.

“El socialismo del siglo XXI se caracteriza por mercados incluyentes, la diversidad en las formas de propiedad, los nuevos debates incluyendo el de la economía comunal, la economía solidaria, el Buen Vivir, las nuevas formas de participación política y social y las alternativas a los acuerdos de libre comercio en la forma del ALBA-TCP. Sin embargo, cada una de estas áreas incluye debates acerca de cómo se articulan las mismas con el socialismo del siglo XXI” (CLACSO, 2013: 246).

El término adquirió mayor difusión mundial desde que fue mencionado en un discurso por el Presidente Chávez, en enero de 2005 en el marco del V Foro Social Mundial. Este socialismo se sustenta en 4 ejes: el desarrollismo democrático regional, la economía de equivalencias (establecer un valor objetivo para los bienes y servicios para que estos no estén supeditados a las leyes de oferta y demanda), la democracia participativa y protagónica y las organizaciones de base. El socialismo del siglo XXI supone que es necesario

un reforzamiento radical del poder estatal democráticamente controlado por la sociedad para avanzar en el desarrollo (Dieterich, 2002). En el caso de Chávez, la Revolución Bolivariana es el camino para lograr ese socialismo, dicha revolución tiene su asiento en contenidos nacionalistas, socialistas y anti-estadounidenses. Una particularidad que tiene este modelo “nacional y popular” es que camina de manera ambigua, por sus formas autoritarias de expresión, en torno a la democracia como régimen político de gobierno.

Ninguno de los tres flagelos de la humanidad –miseria, guerra y dominación- es casual o obra del azar. Todos son resultados inevitables de la institucionalidad que sostiene a la civilización del capital: la economía nacional de mercado, el Estado clasista y la democracia plutocrática-formal. Esta institucionalidad no es conducente a que el ser humano actúe de manera ética, crítica y estética, sino que fomenta sistemáticamente los anti-valores del egoísmo, del poder y de la explotación. Es la doble deficiencia estructural de la sociedad burguesa – ser anti-ética y, disfuncional para las necesidades de las mayorías que la hace obsoleta y la condena a ser sustituida por el Socialismo del Siglo XXI y su nueva institucionalidad: la democracia participativa, la economía democráticamente planificada de equivalencias, el Estado no-clasista y, como consecuencia, el ciudadano racional-ético-estético (Dietrich, 2007: 3).

Más recientemente, el ALBA se ha presentado como un capítulo del proceso revolucionario mundial (*ibíd*: pp. 33-34). Sin embargo, pese al fuerte componente ideológico del ALBA, en la práctica el mecanismo ha operado bajo cierto pragmatismo y flexibilidad ideológica, especialmente, debido a la relación ambivalente que mantiene con Estados Unidos. Ejemplo de ello es que los Estados miembros del ALBA forman parte de otros mecanismos de integración regional y subregional de manera activa.

Este escenario plantea una relativa contradicción debido a los problemas de compatibilidad del ALBA como modelo de integración y la participación de algunos de sus miembros en estos otros procesos de integración. Existen contradicciones entre la lógica del funcionamiento del ALBA y mecanismos como MERCOSUR, CAN y SICA. Estos últimos tienen una vocación comercial y se insertan dentro del modelo capitalista, mientras que el ALBA manifiesta ser abiertamente anticapitalista (*ibíd*: pp. 74-75) (ver cuadro número 9). El ejemplo por excelencia es Nicaragua, quien pertenece al mismo tiempo al Proyecto Mesoamérica, al CAFTA y al ALBA. Además, ninguno de los países del ALBA ha roto relaciones con Estados Unidos, ambigüedad que manifiesta Arellano en las siguientes líneas (2009: 19):

Se ha satanizado el comercio y sus mecanismos de funcionamiento; pero, en la práctica, se mantienen los acuerdos de libre comercio que operaban desde la década de los noventa, sin hablar de ellos ni corregir sus debilidades como, por ejemplo, la ausencia de mecanismos de salvaguardias u otros mecanismos

de escape comercial eficientes y equitativos o los medios de solución de diferencias (...).

Tampoco se reconoce que, desde el origen del ALBA, se mantiene operando la dinámica del libre comercio con todos sus beneficios, pues la relación comercial de Venezuela con Cuba está regulada por los acuerdos suscritos en el marco de la ALADI. Igualmente ocurre en el caso de Nicaragua y, en cuanto a Bolivia y Ecuador, las relaciones comerciales están reguladas por el programa de libre comercio de la normativa andina que, no obstante la denuncia del Acuerdo de Cartagena efectuada por el gobierno de Venezuela en el año 2006, la propia normativa establece que todo lo relativo al programa de liberación estará vigente por cinco años, es decir hasta el año 2011.

Cuadro No. 10
Países del ALBA y otras iniciativas regionales de las que forman parte (2014)

Iniciativa de Integración	Países del ALBA que son miembros
Proyecto Mesoamérica	Nicaragua
UNASUR	Venezuela, Ecuador, Bolivia, Surinam
CAN	Ecuador, Bolivia
MERCOSUR	Venezuela (en proceso de ratificación) Bolivia (Estado asociado)
SICA	Nicaragua
CARICOM	Cuba, Dominica, Antigua y Barbuda, Haití, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam
OTCA	Venezuela, Bolivia, Ecuador, Surinam
AEC	Nicaragua, Cuba, Dominica, Antigua y Barbuda, Haití, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Venezuela
CALC/CELAC	Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, Ecuador, Dominica, Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas, Haití, Santa Lucía, Surinam

Fuente: Elaboración propia a partir de diversas fuentes.

Nota: Haití, Santa Lucía y Surinam son invitados especiales del ALBA y no miembros plenos.

La presencia de los países del ALBA en los distintos mecanismos de integración regional y subregional ha tenido consecuencias importantes dado el fuerte componente ideológico de esta iniciativa, así como su poder de veto en declaraciones oficiales, como fue el caso de la V Cumbre de las Américas donde no se logró acordar una declaración final que fuera firmada por todos los mandatarios y mandatarias. De ahí que se afirme que el ALBA tiene la potestad de incidir, mas no decidir, en los acuerdos regionales. Hasta el momento, su estrategia se ha materializado a través de dos esfuerzos principalmente: la primera conformada por la estación continental Telesur, constituida por

seis países –Argentina, Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela- pero abierta a incorporar nuevos socios. Esta empresa multi-estatal es vista como una herramienta para coadyuvar la integración latinoamericana, a pesar de que sus transmisiones de carácter comunicacional tienen un mensaje ideológico evidente. La segunda estrategia está orientada al uso del petróleo como instrumento de política exterior. La firma del Acuerdo Energético de Caracas en 2001, la creación de Petrocaribe en 2005 y el proyecto de crear un Cono Energético Suramericano presentado en la Cumbre del MERCOSUR de junio de 2005 sentaron las bases para crear nuevos escenarios de cooperación para la integración regional. Petrocaribe está conformado por 19 países: Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Venezuela y El Salvador. Petrocaribe se fundamenta en una posición ideológica antiestadounidense, pero a nivel económico con pragmatismo para lograr un efectivo acercamiento e influencia en el Caribe; según lo expresa Jácome (2011: 2):

(...) a partir de la llegada al poder del presidente Hugo Chávez en 1999, (...) el enfoque de la política exterior venezolana sufrió un cambio importante, concentrándose en la formación de un eje antiestadounidense bajo el liderazgo venezolano, con el petróleo como instrumento fundamental. Es una percepción de que fundamenta en la perspectiva que se mantuvo durante la Guerra fría, en función de la cual la búsqueda de la mayor presencia en el Caribe y el establecimiento de vínculos muy estrechos entre La Habana y Caracas se constituyen en elementos de una estrategia de desafío a Estados Unidos.

En el caso del petróleo como estrategia de política exterior, Petrocaribe defiende un modelo de cooperación energética guiado por un trato especial y diferenciado, cuya base es la política de Venezuela de otorgar precios subsidiados y desarrollar empresas mixtas para operar los mercados del petróleo. Petrocaribe debe ser entendido como un instrumento de cooperación del ALBA que va más allá de cuestiones estrictamente energéticas, donde se analizan otros proyectos como requisito indispensable para la integración, tales como el desarrollo del transporte aéreo y marítimo en la región; así como una herramienta de política exterior para consolidar las ideas de socialismo del Siglo XXI promovidas por Chávez cuando se encontraba con vida.

Petrocaribe y ALBA se han convertido en una importante fuente de cooperación para Centroamérica y el Caribe, pese a la reticencia de algunos sectores de estas sociedades que sostienen que dicha cooperación implica también una forma de presión para asumir compromisos político-ideológicos, alineados con la concepción bolivariana y del socialismo del siglo XXI que pregona el gobierno venezolano (Altmann, 2011b).

Los fondos de Petrocaribe son considerables. Según el Ministro de Petróleo y Minería, Rafael Ramírez, desde la entrada en vigencia de este acuerdo Venezuela ha brindado cerca del 43% de los suministros de hidrocarburos a los Estados Miembros. Mientras que el Banco Central de Venezuela registró, para el año 2013, créditos otorgados por 1700 millones de dólares, aproximadamente; cifra nada despreciable, a pesar del recorte de 3700 millones de dólares (Transparencia Venezuela, 2013: 3) De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), se estima que en países como Guyana, Jamaica y Nicaragua el financiamiento de Petrocaribe equivale a 5% ó 6% del PIB (El Nuevo Diario, 26 de octubre de 2008); mientras que un país como República Dominicana, aproximadamente el 23,6% de la deuda externa total, pertenece a Venezuela (Transparencia Venezuela, 2013:7). En este marco, Petrocaribe se ha convertido en una de las mayores fuentes de cooperación para Centroamérica y el Caribe, a pesar de temores expresados por diferentes grupos con relación a que incorporarse a esta iniciativa implica una encubierta adhesión a los compromisos del proyecto político-ideológico promovido por los países del ALBA; aunque algunos países, principalmente los caribeños, se incorporan respondiendo a un pragmatismo económico, en donde obtienen petróleo en condiciones ventajosas, con la posibilidad de pagar deuda a partir de la exportación de productos o servicios, como lo realizan República Dominicana y Cuba, respectivamente.

Se ha producido un mayor acercamiento con los países del Caribe, que aun cuando en un principio estuvo basado en una conexión político-ideológica con varios de sus gobiernos, hoy en día se fundamenta más en un pragmatismo económico centrado en la obtención de petróleo. Como se señaló antes, el planteamiento principal ha sido que Venezuela otorga precios subsidiados, facilidades de pago y el desarrollo de empresas mixtas para participar en las distintas etapas del mercado petrolero (Jácome, 2011: 5).

El gobierno de Venezuela también ha tenido una participación activa en la ejecución de transferencias, donaciones e inversiones hacia los integrantes del ALBA y otros países de América Latina. Carlos Romero y Claudia Curiel dividen estas operaciones económicas en cinco categorías: 1) Estrategias PDVSA (ampliación de la capacidad de refinación del petróleo venezolano por parte de PDVSA y las alianzas relacionadas con el tema energético); 2) Acuerdos de Cooperación Energética (venta de petróleo con descuento bajo distintas modalidades); 3) Donaciones o aportes directos (transferencias en efectivo o especie en ejecución de convenios comerciales o de cooperación, condonación de deudas o atención de situaciones puntuales); 4) Intercambios (aportes en petróleo que tienen contraprestación en bienes y servicios suministrados por los destinatarios); 5) Operaciones de financiamiento (compra de títulos de

deuda y operaciones que implican la participación en el financiamiento de otros gobiernos) (Romero y Curiel 2009: 51-53). El peso de cada una de las categorías se aprecia en el cuadro número 11.

Cuadro No. 11
Fondos de Venezuela según tipo de operación (1999-2009)

Categorías	Total acumulado (En millones de US\$)	Participación % dentro del total
Estrategias PDVSA	11.502	31,6%
Acuerdos de cooperación petrolera	14.562	39,9%
Donaciones o aportes directos	2.108	5,8%
Intercambios	0.740	2,0%
Operaciones de financiamiento	7.504	20,6%
Total general	36.406	

Nota: La información de 2009 sólo se refiere a los meses de enero y febrero.

Fuente: Romero y Curiel (2009: 53).

En términos generales, los países que más recursos han percibido por parte de Venezuela son Cuba (35,7%), Argentina (25,2%), Ecuador (13,9%), Nicaragua (8,4%), Brasil (6,0%), Uruguay (2,7%) y Bolivia (2,4%). Otros países beneficiados son: Paraguay, Honduras, República Dominicana, Dominica, Haití, Jamaica, El Salvador, Guyana, Estados Unidos y Puerto Rico (Romero y Curiel, 2009).⁵³ Sin embargo, y dado que no existe información oficial respecto a la efectiva ejecución de donaciones por parte de Venezuela a los países del ALBA, así como también a otros países del mundo, las cifras que manejan distintos analistas son estimaciones basadas en anuncios oficiales de los gobiernos. A pesar de algunas divergencias que puedan mostrarse, lo que no deja duda es la importante cantidad de fondos que destina Venezuela a la cooperación, en especial hacia los países miembros del ALBA, reafirmando su papel de paymaster. A modo de ejemplo, según cifras del Centro de Investigaciones Económicas de Venezuela (CIECA), los fondos que este país ha destinado a las naciones integrantes del ALBA desde su fundación hasta septiembre de 2008, ascienden a US\$ 32.952 millones, lo que representaría el 23,51% de los ingresos fiscales venezolanos (El Universal, 28 de setiembre de 2008). Otras propuestas de cooperación son los Proyectos Grannacionales (los cuales se concentran en las áreas de alimentos, educación, salud y cultura), el Banco del ALBA, el Sistema Único de Compensación Económica (SUCRE) y la negociación de un Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP). El comercio promovido por el ALBA está basado en los principios de la propuesta de Bolivia del Tratado de Comercio de los Pueblos, que forma parte del ALBA

desde el 2006. Este se basa en principios de complementariedad, solidaridad, cooperación, compensación, no reciprocidad, entre otros y constituye, desde el punto de vista de sus promotores, una alternativa al modelo de apertura comercial neoliberal promovido, fundamentalmente, por los Estados Unidos.

La ALBA no alberga criterios mercantilistas ni intereses egoístas de ganancia empresarial o beneficio nacional en perjuicio de otros pueblos. Busca tener una amplia visión latinoamericanista, que reconozca a la integración como motor del desarrollo e independencia de nuestros pueblos, siendo capaz de lograr lo que Bolívar concibió como “ver formar en América la más grande nación del mundo, menos por su extensión y riqueza que por su libertad y gloria”, y que Martí llamó la “América Nuestra”, para diferenciarla de la otra América, expansionista y de apetitos imperiales (Cancillería de Ecuador, 2013: 3).

Como puede observarse en el cuadro número 12, el principal país receptor de los productos de Venezuela es Cuba, mientras que el 58,5% de las exportaciones de Venezuela se dirigen a los países del ALBA, siendo el 99,1% de éstas exportaciones petroleras. Las exportaciones de Venezuela a los países del ALBA son, fundamentalmente, petroleras, siendo casi nulas, con la excepción de Bolivia y de Nicaragua, las de corte no petrolero. Por su parte, las importaciones que realiza Venezuela de productos provenientes de países del ALBA son reducidas.

Ante lo expuesto anteriormente, cabe resaltar la importancia que infieren los datos destacados en el cuadro número 12, en el cual se deja ver el comportamiento del comercio bilateral de Venezuela con los otros países afiliados a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América. A continuación se detalla la información concerniente a las importaciones y exportaciones, tanto de petróleo y sus derivados, así como de las operaciones comerciales que no involucraron éste tipo de productos en el año 2009.

Cuadro No. 12
Comercio bilateral de Venezuela con otros países del ALBA. 2009 a)
(Miles de dólares)

País	Exportaciones						Importaciones
	Totales	%	Petróleo y derivados	%	No petroleras	%	
Cuba	2.683.886	58,5	2.660.804	99,1	23.083	0,9	293.904
San Vicente y las Granadinas	1.428	0,03	0	0	1.428	0	0
Dominica	442.351	9,6	440.305	99,5	2.046	0,5	560
Ecuador	1.203.886	26,2	1.136.464	94,4	67.422	5,9	607.058
Nicaragua	232.056	5,1	231.348	99,7	708	0,3	37.370
Antigua y Barbuda	606	0,01	0	0	606		21
Bolivia	26.275	0,6	23.293	88,6	2.982	12,8	328.956

a) Cifras preliminares.

Fuente: ALBA-TCP.org (2010).

Siguiendo con la idea de promover el comercio entre los países del bloque cabe destacar que en el marco de la XI Cumbre Presidencial de 2012, los Estados miembros acordaron la constitución del Espacio Económico del ALBA-TCP:

“Como una zona económica de desarrollo compartido interdependiente, soberana y solidaria, destinada a consolidar y ampliar un nuevo modelo alternativo de relacionamiento económico para fortalecer y diversificar el aparato productivo y el intercambio comercial, así como establecer las bases para los instrumentos de carácter bilateral y multilateral que Las Partes suscriban en esta materia, con miras a la satisfacción de las necesidades materiales y espirituales de nuestros pueblos” (Jefes de Estado y de Gobierno del ALBA, 2012: 2).

Por otro lado, cabe destacar las aseveraciones de Eugenio Espinosa, quien menciona algunos resultados positivos en el área social desde la creación del ALBA como son los avances en la erradicación del analfabetismo en Venezuela y Bolivia, creación de comercio, empresas mixtas e inversiones conjuntas, trato especial y diferenciado como el que otorga Petrocaribe, creación del Banco del ALBA, aumento de los índices de salud, educación y empleo, avance tecnológico que se expresa en Telesur, diseño de mecanismos de compensación comercial multilateral con moneda propia (SUCRE) y Cumbres de movimientos sociales incorporados (Espinosa, 2011: 187). En el caso específico de Venezuela, desde

que el Presidente Hugo Chávez llegara al poder se evidenciaron avances significativos en la esfera socio-económica, especialmente al compararlos con el resto de América Latina. En el cuadro número 13 se aprecian los avances en los indicadores de pobreza, indigencia, desigualdad, desarrollo humano y PIB per cápita. La mejora producida en todas estas variables otorga mayor legitimidad al proyecto revolucionario promovido por el ya extinto Presidente Chávez.

Cuadro No. 13
Venezuela: Indicadores socio-económicos (1999-2008)

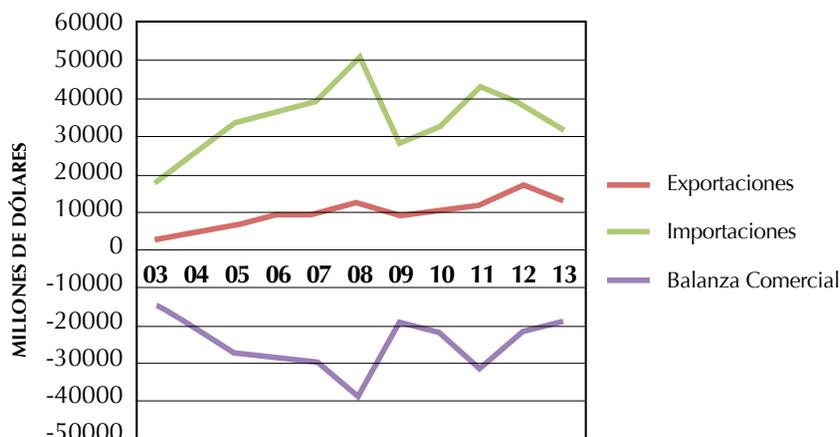
	Pobreza		Indigencia		Índice de Gini		Índice de Desarrollo Humano		PIB per cápita	
	1999	2008	1999	2008	1999	2008	2000	2007	1999	2008
Venezuela	49,4	27,6	21,7	9,9	0,498	0,412	0,802	0,844	4093,0	11384,0
América Latina	43,9	33,0	18,7	12,9	--	--	--	--	3795,1	6986,8

Fuente: Los datos de pobreza, desigualdad y PIB per cápita tomados de: CEPAL (2010). Los datos de desarrollo humano tomados de PNUD (2010b).

De la misma forma, resulta interesante rescatar lo que plantea José Briceño sobre las motivaciones de ayuda de un país a otro. Según el autor, existen dos enfoques de análisis sobre las razones por las cuales un país brinda apoyo a otros estados en situación menos ventajosa que la suya. El primer enfoque está enmarcado dentro de la teoría realista de las relaciones internacionales. Desde esta perspectiva, la ayuda a los países extranjeros (excepto en casos de catástrofes naturales) es un acto eminentemente político. Un Estado brinda ayuda sólo si ve algún tipo de beneficio que le permita avanzar a sus intereses nacionales. El segundo enfoque es un enfoque humanista, según el cual un país brinda ayuda porque es lo correcto, es lo que se debe hacer. Este enfoque se basa en un discurso que enfatiza la dimensión moral de la vida internacional y la responsabilidad de algunos países que disponen de ciertos recursos para mejorar el orden existente (Briceño Ruíz, 2011: 77). Tomando este marco de análisis como referencia, aunque en el ALBA se emplea un discurso humanitario, con sus políticas de ayuda también ha actuado bajo la lógica de política de poder, internacionalizando la renta petrolera para ayudar a países que comparten un proyecto similar como Cuba, Ecuador, Bolivia y Nicaragua que también buscan ruptura con el orden imperante. Al brindar ayuda económica a través del ALBA, Venezuela se va fortaleciendo como bloque en las instancias de decisión multilateral, donde “la estrategia de cooperación y concertación política que ha desplegado el gobierno venezolano en América Latina y el Caribe es la ALBA” (Altmann, 2011c)

Visto desde la perspectiva de los países que reciben ayuda económica, estos también han sacado provecho de las ayudas del ALBA y de Venezuela. Además, han operado bajo una relativa flexibilidad ideológica, pues países como Argentina y Brasil, como mostraban más arriba los porcentajes, se han visto beneficiados por la ayuda del ALBA. Sin embargo, ninguno de estos países es un “Estado Revolucionario”. No buscan una ruptura con el orden internacional, más bien buscan fortalecer su posición en ese orden, manifiesto a través de su membresía en el G-20. Esa flexibilidad también se observa en los casos de varios países que sin compartir la posición ideológica del ALBA, se integraron a Petrocaribe debido al incentivo de los beneficios económicos derivados de esa membresía. A pesar de los avances mencionados, la situación política, económica, social y cultural es muy compleja en los países miembros del ALBA. Actualmente los momentos por los que pasan algunos de estos países son muy delicados, al punto que algunos llaman a este periodo como el declive del socialismo XXI (Infolatam, 4 de enero de 2011). En los últimos años estos países se han tenido que enfrentar a importantes cambios. Por ejemplo, el 30 de septiembre de 2010 el presidente de Ecuador, Rafael Correa, se enfrentó a una compleja crisis en su país y hasta su propia retención durante algunas horas en el Hospital de la policía, luego de que una protesta de la Policía Nacional terminara en una sublevación de los cuerpos policiales, disturbios en todo el país y la declaración de estado de excepción. Por otra parte, la muerte del presidente Chávez y su impacto en la gestión del ALBA, debido a la fuerte influencia y manejo personalista por parte de este mandatario del bloque que generan dudas sobre su prevalencia como institución integracionista; de esta forma, a pesar de la continuidad del partido de Chávez, con la figura de Nicolás Maduro al frente, el ALBA queda con un gran vacío de liderazgo (Fraga, 2013); el cual no ha sido asumido con protagonismo por figuras también sobresalientes como Rafael Correa o Evo Morales. Aunado a estos aspectos, persisten una serie de desafíos por superar; a saber: Primero, en el caso de las relaciones Estados Unidos-Venezuela, el panorama es complejo. Estados Unidos depende de América Latina y de Venezuela, tal y como lo muestra el gráfico número 1 sobre el comercio bilateral de bienes, donde Estados Unidos tiene una balanza histórica deficitaria y muy notoria con Venezuela. La cantidad de exportaciones que Estados Unidos envía a América Latina es casi igual que la cantidad de exportaciones enviadas a la Unión Europea. Estados Unidos es, además, el principal destinatario del petróleo venezolano (ver gráfico número 1).

Gráfico No. 1
Comercio de bienes Estados Unidos-Venezuela (2003-2013)



Fuente: Elaboración propia a partir de *United States Census Bureau. Foreign Trade*. (2014).

Si Venezuela promoviera la creación de un mercado alternativo para su petróleo en Asia, por ejemplo, sería capaz de liberarse de su dependencia del consumo estadounidense. De ahí que los Estados Unidos deben lidiar con la situación venezolana sin perjudicar su relación con otros países de América Latina. Además, una confrontación abierta con Venezuela significaría perder el acceso a los importantes recursos petroleros. Desde la perspectiva del ALBA, el petróleo venezolano sólo puede ser procesado en refinerías especiales, la mayoría de las cuales están en Estados Unidos, aunque cabe destacar que la propiedad de estas es del Estado venezolano (Romero y Corrales, 2010: 238).

Cuadro No. 14
Comercio de bienes Estados Unidos-Venezuela (2013)

	Total (en millones de dólares)	Principales productos
Exportaciones	13 200	Petróleo: 2800 millones US\$ Maquinaria: 2400 millones US\$ Químicos orgánicos: 1400 millones US\$
Importaciones	32000	Petróleo: 30900 millones US\$ Químicos orgánicos: 406 millones US\$ Hierro y acero: 148 millones US\$
Balanza comercial	-18800	

Fuente: Elaboración propia a partir de *Office of the United States Trade Representative* (2014).

Desde su fundación el ALBA se autodefinió como una propuesta latinoamericana que lucha por la autodeterminación y soberanía de los pueblos de la región frente a lo que denominan “políticas imperialistas de los Estados Unidos”. Es de ésta manera que los procesos llevados a cabo por parte de países como Bolivia, Ecuador y Venezuela, vieron su convergencia en torno a una estrategia análoga, sustentada en el objetivo de la superación del neoliberalismo y la conformación de modelos de integración regional avocados a la resistencia de la hegemonía imperial. Todo esto, trajo consigo la construcción de modelos postneoliberales en la región, mismos que conformaron una nueva estrategia en la historia de la izquierda latinoamericana (CLACSO, 2013).

En primer lugar, las posiciones en torno al desarrollo endógeno y la integración se encuentra estrechamente relacionada con la nacionalización o renacionalización de los recursos naturales, en una coyuntura dentro de la cual los productos primarios y/o naturales han pasado de ser subvalorados o descartables, a ser tomados en cuenta como factores valiosos y estratégicos. De esta manera, la gobernanza sobre los recursos no renovables, tales como el petróleo y el gas; así como los recursos renovables en peligro debido a cambios ambientales e intentos de apropiación y privatización, como el caso del agua; y los recursos vinculados al tema agroalimentario, desde la seguridad y la soberanía, revisten una importancia estratégica. Es por todo lo anteriormente expuesto, que resulta posible observar nacionalizaciones o renacionalizaciones de hidrocarburos en Venezuela (2003); Ecuador (2010) y Bolivia (2006), al tiempo que se procede con la estructuración de acuerdos de integración en torno a la energía y alimentos en el marco del ALBA (CLACSO, 2013).

De la misma forma, los procesos llevados a cabo al interior de las diversas vertientes, otorgan un rol trascendental al Estado en su desenvolvimiento económico e integrador, mismo que al volverse dinámico y central, resulta capaz de fragmentar los absolutismos estatales del pasado que estuvieron alguna vez relacionados con recetas del socialismo real, a la vez que se despeja un espacio para la economía social y la privada. Todas estas acepciones, permiten visualizar la figura del Estado, como el actor relevante capaz de posibilitar la concreción de un regionalismo estratégico dentro del cual las inversiones públicas y las empresas estatales puedan desempeñar un papel significativo. El Estado posee centralidad en el manejo de la inversión extranjera, aspecto que garantiza beneficios para el país y transferencia de tecnología, al tiempo que accede al control de los eslabones aguas arriba en las cadenas de producción y distribución internacionales. Cabe mencionar que todos éstos cambios permiten percibir la forma en que ésta nueva fórmula de regionalismo se

diferencia del viejo regionalismo, el cual se mantuvo centrado en la integración de los mercados y de productos (CLACSO, 2013).

De igual manera, el modelo productivo no se estructura en función del modelo del socialismo del siglo XX, el cual centraba sus esfuerzos en las empresas estatales bajo la gobernanza de una planificación centralizada, así como la eliminación del mercado; sino que en la actualidad se visualiza en torno a la diversidad y pluralidad en la propiedad. Por ejemplo, en el caso de Bolivia, el Vicepresidente Álvaro García Linera, detalló su perspectiva sobre el papel estatal bajo la idea de que el Estado es el único que puede unir a la sociedad, al tiempo que asume la síntesis de la voluntad general y planifica el marco estratégico y el primer vagón de la locomotora económica, destacando que el segundo representaba la inversión privada boliviana, el tercero la inversión extranjera, el cuarto la microempresa, el quinto la economía campesina y el sexto la economía indígena. Sin embargo, García en su momento manifestó que este es el orden estratégico en el cual se debe estructurar la economía del país. En tanto, el modelo productivo socialista venezolano identifica tres componentes, como lo son: las empresas públicas, las empresas de economía social y las empresas privadas, bajo el entendido de que la empresa pública es la principal dinamizadora del modelo, y a través de las cuales el Estado se reserva las actividades productivas estratégicas en función del desarrollo del país, correspondiendo de manera directa a la planificación central (CLACSO, 2013).

Asimismo, es posible afirmar que la transformación de la economía puede ser confrontada desde nuevas aristas transdisciplinarias, mismas que trascienden los límites conceptuales del neodesarrollismo capitalista y el socialismo del siglo XX, a la vez que incorpora reflexiones y debates de ambas ideologías. No obstante, estas perspectivas convocan un rescate de otros saberes para la economía, evidenciados por medio del desarrollo endógeno relacionado con el Vivir Bien en Bolivia; así como el Buen Vivir en Ecuador, ligado a la cosmovisión y los saberes indígenas, además de una economía solidaria y aspectos relativos a lo pluriétnico. De tal manera, las otras economías para la vida, y las economías solidarias constituyen una categoría central dentro de la filosofía de vida de las sociedades indígenas (CLACSO, 2013).

Por último, la construcción de una alternativa contrahegemónica al neoliberalismo como lo es el ALBA, integra países y sociedades socialistas y no socialistas en una agenda común y un accionar regional actorness. Lo anterior, pese a que la totalidad de los países miembros del ALBA no han optado por adoptar posiciones socialistas (Dominica, San Vicente y las Granadinas y Antigua y Barbuda así como los que han ingresado recientemente como Santa

Lucía, Surinam y Haití), bajo el entendido de que las perspectivas socialistas nutren transformaciones al interior del ALBA-TCP, al tiempo que conducen a una nueva fórmula de regionalismo estratégico; todo en función de la búsqueda por la soberanía energética, alimentaria y financiera, así como en la participación en el marco de la recientemente creada Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC/CLACSO, 2013).

No obstante, cabe destacar que esta posición confrontativa de impulsada por parte del ALBA frente a los Estados Unidos, ha tenido dos consecuencias: La positiva, en donde los países del ALBA constantemente expresan su respaldo a las iniciativas de integración latinoamericanas, manifestando en la VIII Cumbre del ALBA su decisión de promover acciones en el marco del Grupo de Río y de la CALC para la conformación de CELAC. El lado negativo por las consecuencias y efectos que tiene para la integración las confrontaciones entre mandatarios. Esto ha generado constantes disputas mayoritariamente con países cercanos a los Estados Unidos y que cuentan con importantes ayudas y fuentes de cooperación de esa nación; en especial Colombia. En el contexto de relativa ausencia de Estados Unidos en la región, la mayoría de los países de América Latina están buscando ampliar sus relaciones con otros países como China, India, Rusia y Sudáfrica. Aunado a lo anterior, la Organización de Estados Americanos (OEA) ha perdido parte de su influencia, principalmente, ahora por la recientemente anunciada Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), iniciativa que excluye a Estados Unidos y Canadá. Esta situación benefició al ALBA, fundamentalmente a Petrocaribe, pues ambos se convirtieron en fuentes alternativas de financiamiento para muchos países, entre ellos los de América Central y del Caribe. Ya abordaba Tokatlian (1984: 9) los desafíos de la OEA en un corto artículo publicado en 1984, en el que contrapone el funcionamiento de la OEA como una extensión de la política exterior estadounidense frente a las iniciativas pro-latinoamericanas, siempre vistas con recelo por Washington:

La actual crisis de la Organización de Estados Americanos es la manifestación concreta de las contradicciones y el deterioro creciente de las relaciones entre América Latina y el Caribe y los Estados Unidos. No asistimos a la mera inoperancia administrativa de la OEA, sino que aquellas es el producto de divergencias económicas, políticas y estratégico-militares profundas en el seno del sistema interamericano. En términos muy sintéticos, luego de más de un siglo de historia, se corrobora la incompatibilidad entre el monroismo norteamericano y el bolivarismo latinoamericano; dos proyectos alternativos que significan la antítesis entre un modelo hegemónico-imperial y una propuesta unitaria de federalismo anfictionico entre pares latinoamericanos y del Caribe insular.

Esta crisis en la credibilidad, pero no por ello pérdida de vigencia, fue el terreno fértil, a inicios del siglo XXI, para los nuevos gobiernos con orientación de izquierda o centro-izquierda, favoreciendo el apoyo al ALBA y a la propuesta bolivariana de Hugo Chávez tuviera acogida en la región. No obstante a partir del inicio las en 2010, la balanza sobre continuidad o cambio de este modelo político pareciera inclinarse al cambio en algunos países por la vía democrática, como en el caso de Chile y Panamá, y en otros por medios no democráticos, como fue el caso del golpe de Estado en Honduras que derrocó al presidente constitucional Manuel Zelaya. En este contexto de cambio y de relativa menor afinidad ideológica de varios países de la región hacia el ALBA, cabe preguntarse sobre las posibilidades reales del bloque de seguir sumando adeptos a su proyecto. Al igual que sucede con el multilateralismo latinoamericano, la concentración de las decisiones y los consensos se centran en las voluntades de los gobernantes de los Estados miembros. El ALBA también es víctima de la suscripción de muchos acuerdos en Cumbres Presidenciales que se realizan a menudo, mostrando imposibilidad, al igual que otros esquemas de integración, de concretar todos los acuerdos que se suscriben en cada Cumbre. Algunas de las decisiones tomadas en el marco de este proyecto de integración se derivan de aspectos coyunturales que muestran poca continuidad y capacidad institucional. Al final mucho queda en el discurso político.

Sin embargo, algunos de los retos a los que se enfrenta el ALBA tienen relación con lo que pareciera ser un fuerte componente presidencialista. Pareciera que mucho del impulso del ALBA se basa en la voluntad y acción de los mandatarios de sus países miembros. Las difíciles situaciones a las que se enfrentan éstos en la actualidad, junto con la eventual finalización de sus periodos presidenciales, ponen en duda la sustentabilidad y el funcionamiento del ALBA. Es una iniciativa presidencial más que gubernamental, y no lo es de carácter de política de Estado (Rojas Aravena, 2012a).

En suma, los principales desafíos que enfrenta en la actualidad el ALBA están, por un lado, en su capacidad de construir propuestas de integración más amplias que sirvan para atraer a los otros países de la región, independientemente de sus inclinaciones político-ideológicas. De igual manera, si logra consolidarse como propuesta de integración independientemente de los ciclos electorales que puedan mantener o cambiar a los actuales presidentes en el poder de los países miembros; así como el lograr desligarse de la figura monolítica de Hugo Chávez que ha dejado un enorme vacío de poder. Por último, la capacidad que tenga Venezuela de continuar sosteniendo económicamente los escenarios de cooperación establecidos como Petrocaribe, a pesar de la crisis política y económica en la que se encuentra inmersa en la actualidad.

4.4 Medio ambiente, desarrollo e integración en el Sur: Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)⁵⁸

Los esfuerzos para fundar un Pacto Amazónico entre aquellos países con territorios en la Amazonia se remontan a 1976, año en que la cancillería brasileña anunciara su intención de conformarlo, e iniciar, en noviembre de ese mismo año, las negociaciones en torno a este fin. La primera ronda oficial de negociaciones tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil en noviembre de 1977. Una segunda ronda se llevó a cabo el 31 de marzo de 1978, en Brasilia. La aprobación del texto del Tratado se efectuó, finalmente, en la tercera ronda de negociaciones, llevada a cabo en Caracas, Venezuela, los días 16 y 18 de mayo (Carrasco, 1978). Así explica Valaderes (2005: 5) la génesis del Tratado:

(...) Hace casi 30 años, en 1978, Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela firmaron el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA). En aquella época, todavía se oían los ecos de propuestas extravagantes, como la de inundar gran parte de la Amazonia para facilitar la navegación y crear una vía de comunicación entre el Atlántico y el Pacífico, o la de transformar la región en un inmenso 'Banco Mundial de Materias Primas', para cuando las grandes industrias agotasen todas las demás reservas. Estos proyectos, que fueron casi siempre elaborados en centros distantes de los países amazónicos, eran testimonios de una visión equivocada sobre esta área de aproximadamente 6,5 millones de kilómetros cuadrados, y hasta hoy muchas veces considerada una especie de desierto tropical.

El proceso de negociaciones se vio marcado por la heterogeneidad y diversidad de posiciones entre los países, especialmente debido a los diferentes grados de desarrollo entre éstos. Sin embargo, finalmente, se acordó seguir el modelo del Tratado de la Cuenca del Plata. Este había sido suscrito por Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay en 1969 con el objetivo de mancomunar esfuerzos para promover el desarrollo económico y la integración física de la Cuenca del Plata. El Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), fue suscrito el 3 de julio de 1978, en Brasilia, por los gobiernos de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela. Las partes afirmaron que:

“tanto el desarrollo socio-económico como la preservación del medio ambiente son responsabilidades inherentes a la soberanía de cada Estado, y que la cooperación entre las Partes Contratantes servirá para facilitar el cumplimiento de estas responsabilidades...” (Jefes de Estado y de Gobierno del TCA, 1978: 1).

58 Tema que he abordado anteriormente en el artículo 2007): *Dossier: Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). Cuadernos de Integración Latinoamericana*. (2007). San José, FLACSO-Secretaría General.

También establecieron que: “la cooperación entre las naciones latinoamericanas en materias específicas que les son comunes contribuye al avance en el camino de la integración y solidaridad de toda la América Latina” (*ibíd*, p. 1). En su Artículo I el TCA establece que: “las Partes Contratantes convienen en realizar esfuerzos y acciones conjuntas para promover el desarrollo armónico de sus respectivos territorios amazónicos, de manera que esas acciones produzcan resultados equitativos y mutuamente provechosos, así como para la preservación del medio ambiente y la conservación y utilización racional de los recursos naturales de esos territorios” (*ibíd*: p. 1). A grandes rasgos, el TCA abarcó temas como la concesión de libertad de navegación comercial en el Río Amazonas entre los países miembros, el uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales en los respectivos territorios como derecho inherente a la soberanía del Estado; la utilización racional de los recursos de la región; la cooperación técnica y científica entre los países con respecto a los avances, informaciones y conocimientos que cada uno tuviera o desarrollara sobre la zona; la conveniencia de crear una infraestructura física adecuada entre los Países Miembros; entre otros. Asimismo, el TCA estableció las Reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Miembros, como el mecanismo encargado de fijar las directrices básicas comunes. Además se previó la creación de un Consejo de Cooperación Amazónica, y una Secretaría Pro Témpore.

Un tratado como el TCA tiene particularidades muy interesantes por tres razones: a) se trata de un instrumento inusual en la medida en que en lugar de vincular países, coordina acciones sobre una región compartida por éstos; b) la incorporación de Surinam y Guyana refuerza los vínculos de dos naciones asociadas a las iniciativas integradoras caribeñas con los procesos suramericanos; y c) el TCA expresó un fuerte compromiso con la conservación de la riqueza natural amazónica en tiempos en donde el tema ambiental no tenía la importancia que tiene en la actualidad (Gudynas, 2004). Cabe observar que las negociaciones sobre el TCA fueron largamente motivadas por la intención de los países amazónicos de reafirmar el ejercicio pleno e irrefutable del control soberano de los recursos y del destino de la Cuenca Amazónica. En este sentido, el Tratado es también una iniciativa relacionada con la defensa, amparada en una estrategia de promoción del desarrollo, utilización racional de los recursos naturales y protección del medio ambiente. Es una reafirmación geopolítica de estos países liderada por Brasil.

Una década antes de que fuera consagrado el concepto de “desarrollo sustentable” por intermedio del Informe Brundtland, estos ocho países lo habían anticipado, expresando su convicción de que la cuenca amazónica no se trataba de un mero vacío a ser borrado del mapa, ni de un depósito para la explotación predatoria futura (Valaderes, 2008: 5).

A pesar de los esfuerzos realizados, en los años siguientes a la puesta en vigencia del TCA (1980), se entró en un periodo de inactividad en gran parte como resultado de la debilidad institucional y el escaso reconocimiento social de la Amazonia como prioridad para los Estados. Nueve años después, con la I Reunión de Presidentes de los países miembros realizada en Manaus (1989), el TCA obtuvo un nuevo fortalecimiento político. En esta primera declaración, los presidentes afirmaron su disposición de impulsar políticamente el TCA. En la medida en que esfuerzos, proyectos y actividades fueron creciendo, surgió la necesidad de entrar en un proceso de maduración institucional. Es así como el 14 de diciembre de 1998, los Países Miembros firman el Protocolo de Enmienda al Tratado de Cooperación Amazónica con el fin de modificar el Artículo XXII del mismo (el cual establecía la Secretaría Pro Témpore), pasando a crear la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y estableciendo una Secretaría Permanente con sede en Brasilia, encargada de implementar los objetivos previstos en el Tratado. El Protocolo de Enmienda finalmente entró en vigencia en agosto de 2002.

Con el fin de intensificar los esfuerzos para alcanzar los objetivos establecidos en el TCA, sus Estados miembros decidieron crear, en 1998, la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), cuya Secretaría Permanente se instaló en Brasilia en el año 2003. Creada con este espíritu, la OTCA viene, desde su nacimiento, promocionando iniciativas dirigidas al desarrollo y a la conservación del medio ambiente. En este sentido, la Organización representa no un cambio de dirección, sino el estrechamiento de los compromisos asumidos dos décadas atrás (Valaderes, 2006: 6).

Con el Protocolo de enmienda la estructura del mecanismo quedaría conformada por: la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores: Es el órgano supremo de la OTCA. Celebra reuniones cada vez que lo consideren conveniente con el objetivo de fijar las directrices básicas de la política común y para evaluar el proceso de Cooperación Amazónica; el Consejo de Cooperación Amazónica, Es la reunión de representantes diplomáticos de alto nivel de los Países Miembros. Su función es la de velar por el cumplimiento de los objetivos del Tratado; las Comisiones Especiales de la Amazonía, Se encargan de estudiar problemas y temas específicos reuniendo a las instituciones nacionales competentes en cada área, conformando una red de comunicación regional. Actualmente existen siete Comisiones Especiales: Salud; Asuntos Indígenas; Transporte, infraestructura y comunicaciones; Turismo; Educación; Ciencia y Tecnología; y Medio Ambiente de la Amazonía; Comisión de Coordinación del Consejo de Cooperación Amazónica: Órgano de naturaleza consultiva y auxiliar del Consejo de Cooperación Amazónica conformado por los Embajadores de los Países Miembros y la Secretaría Permanente, misma

que debe implementar los objetivos previstos en el Tratado de conformidad con las resoluciones emanadas de las reuniones ministeriales y del Consejo de Cooperación Amazónica. Su sede se encuentra en Brasilia. Desde la Secretaría se coordinan las comisiones Especiales. Buscando una mayor coordinación, el 14 de septiembre de 2004, en la VIII Reunión de Cancilleres de los Estados Miembros del Tratado de Cooperación Amazónica, realizada en la ciudad de Manaus, Brasil, se aprobó el Plan Estratégico de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, en el cual se definen los ejes estratégicos de acción, las áreas programáticas y los instrumentos operacionales para orientar las actividades de la Secretaría Permanente del año 2004 hasta el 2012. Este documento señala como ejes estratégicos de la OTCA en ese periodo los siguientes (Ministros de Relaciones Exteriores de la OTCA, 2004: 25-35):

-Conservación y Uso Sostenible de los Recursos Naturales Renovables: Desarrollar formas de aprovechamiento racional de la riqueza natural de la región, convirtiéndola en su principal fortaleza competitiva, con base en la aplicación de los avances científicos y tecnológicos disponibles.

-Gestión del Conocimiento e Intercambio Tecnológico: se refiere a la generación y gestión de conocimiento sobre la realidad regional que permita dar respuesta a las demandas sociales, políticas, económicas y tecnológicas, identificadas por los países amazónicos para el aprovechamiento sostenible de la región.

-Integración y Competitividad Regional, Integración y Competitividad Regional: tiene relación con el que todos los procesos de generación de conocimiento, de transferencia e intercambio de tecnología, de uso de la biodiversidad y, en general, de cooperación entre los países miembros para avanzar de manera franca hacia mejores condiciones de vida de sus poblaciones, se producen sobre un espacio geográfico específico, cuyas limitaciones en términos de comunicación e integración física no contribuyen a este fin. Dentro de este eje estratégico cobra especial importancia la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), en el desarrollo de los procesos de integración física, de las comunicaciones y la energía.

-Fortalecimiento Institucional: se refiere al fortalecimiento de la Secretaría Permanente/OTCA y de las Comisiones Nacionales Permanentes (CNPs). El establecimiento de la Secretaría Permanente, en sustitución de las secretarías itinerantes, otorgó a la Organización un importante protagonismo y certidumbre jurídica, tanto para las acciones de coordinación interna como externa de la OTCA, que demandan, al mismo tiempo, un nuevo impulso político orientado a fortalecer la estructura de la Organización y de las instancias establecidas en el marco del Tratado.

Por su parte, en la IX Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Miembros de la OTCA, el 25 de noviembre de 2005, los Ministros renovaron:

(...) su decisión de seguir trabajando conjuntamente, convencidos de que la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica es un foro adecuado para promover la integración, el desarrollo sostenible y la solidaridad regional, en el propósito compartido de fortalecer las instituciones democráticas y profundizar la lucha contra la pobreza” (Ministros de Relaciones Exteriores de la OTCA, 2005: 1).

En esa reunión se reiteró además la determinación política de que la OTCA contribuyera a la profundización y perfeccionamiento del proceso de integración regional dentro de la Comunidad Sudamericana de Naciones, actual Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). En mayo de 2006, en el marco de una Reunión Extraordinaria del Consejo de Cooperación Amazónica se discutió la “Carta Amazónica”, la cual ratifica y amplía los principios y objetivos del Tratado de Cooperación Amazónica. La última reunión de Presidentes tuvo lugar en Manaus, Brasil el 26 de noviembre de 2009. En esta, los mandatarios acordaron dar a la OTCA:

“un renovado y moderno papel, como foro de cooperación, intercambio, conocimiento y proyección conjunta para enfrentar los nuevos y complejos desafíos internacionales que se presentan” (Jefes de Estado y de Gobierno de la OTCA, 2009: 1).

Para fortalecer este proceso de cooperación, encargaron a los Cancilleres preparar una nueva Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica. En noviembre de 2010 en el marco de la X Reunión de Ministros se aprobó la nueva Agenda Estratégica. Esta toma en cuenta dos ejes transversales: a) La conservación y uso sostenible/sustentable de los recursos naturales renovables; y; b) El desarrollo sostenible/sustentable (OTCA, 2010: 17). Los objetivos de la Agenda son los siguientes (*ibíd*: pp. 23-55): la Conservación, protección y aprovechamiento sostenible/sustentable de los recursos naturales renovables. Se enfoca en los bosques, los recursos hídricos, la fauna y flora silvestres amenazadas por el comercio, las áreas protegidas, entre otros, la inclusión y participación de los pueblos indígenas en la gestión de sus recursos, la gestión del conocimiento e intercambio de informaciones que contribuya a la disminución de los daños ambientales, la gestión regional de salud; con el fin de generar un marco operativo para la institucionalización de la Vigilancia de Salud Ambiental en la región amazónica, propiciar procesos de diálogo para analizar los impactos de la incorporación de las regiones amazónicas a los sistemas económicos nacionales a través de la conectividad vial y fluvial y coordinar en lo posible las actividades con el Consejo Suramericano de Infraestructura de la UNASUR, la creación de circuitos regionales integrados, el desarrollo del turismo de base comunitaria y ambientalmente sostenible/sustentable y el fortalecimiento de la imagen turística de la Amazonía, el

fortalecimiento institucional, financiero y jurídico, la necesidad de coordinar esfuerzos para hacer frente a los impactos del cambio climático. También mencionaron los temas de desarrollo regional y del consumo de energía de forma que fuera en armonía con la preservación del ecosistema.

La contribución de la OTCA en la integración regional se traduce en las acciones y los diálogos que se vienen desarrollando alrededor de diferentes temas. Integran la pauta de la Organización: la navegación de los ríos amazónicos, la utilización racional de los recursos hídricos, el aprovechamiento planificado de la fauna y de la flora, la cooperación en lo que concierne a las políticas de salud y a la investigación científica y tecnológica, a la cooperación técnica, a la creación de una infraestructura física que intensifique los contactos entre los Estados miembros y a la cooperación en la planificación turística (Valederes, 2008: 7).

Más recientemente, en el año 2012, en el XVIII Foro de Ministros y Ministras del Ambiente de América Latina y el Caribe, que se realizó en la ciudad de Quito, Ecuador, los países miembros de la OTCA, reiteraron la prioridad de incorporar la inclusión social en la implementación de la Agenda Estratégica, además de otras acciones para la protección de la biodiversidad, gestión de los recursos forestales e hídricos, programas de salud, agricultura; educación, navegación en los ríos amazónicos, preservación de conocimientos tradicionales; desarrollo de sistemas de información y monitoreo amazónicos; transferencia de tecnología; fortalecimiento comunitario y social; el respeto a los pueblos indígenas amazónicos no contactados y la creación de la mancomunidad amazónica (Andina, 4 de febrero de 2012). De la misma forma, se estableció que el 20 y 21 de marzo de 2012 se llevaría a cabo en Lima, Perú la reunión de ministros del Ambiente de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). La reunión en Lima era un encuentro preparatorio para la Conferencia de Río + 20, conferencia internacional sobre el desarrollo sostenible en el marco de las Naciones Unidas. Los firmantes acordaron que:

“las prioridades para el desarrollo regional, la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales renovables, la biodiversidad y el desarrollo sostenible, tienen como objetivo final la erradicación de la pobreza y mejora de la calidad de vida de la población amazónica” (Ministros de Ambiente de la OTCA, 2012: 5).

En el documento también se reafirmó que:

“los resultados de la Conferencia de Río +20 deben profundizar modelos soberanos de desarrollo sostenible/sustentable en un marco de complementariedad de derechos, obligaciones y deberes de los pueblos y Estados de manera integral, justa, equitativa y solidaria” (Ministros de Ambiente de la OTCA, 2012: 6).

Una de sus propuestas innovadoras fue adoptar objetivos de desarrollo

sostenible tomando como referencia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) dado su alcance universal, su aplicación nacional y su integralidad. El establecimiento de una agenda concertada es de suma importancia en el contexto actual, debido al impacto de amenazas transnacionales como el cambio climático. Este es otro ejemplo de cómo los países deben ir más allá de sus distintas orientaciones ideológicas con el fin de lograr la consecución de objetivos comunes. La OTCA es la representación de un mecanismo en el cual las consideraciones de carácter práctico y coyuntural, en este caso de carácter ambiental, han dirigido las discusiones y metas por sobre las distintas visiones de mundo de sus integrantes.

Consideraciones finales

En los genes de América Latina está el ideario de la integración que se ha visto frustrada en cada uno de sus períodos. Pero que se retoma ciclicamente. Es la contradicción que caracteriza el último medio siglo de los procesos de integración. También fue la contradicción que tuvieron que asumir los Padres de la independencia entre la Patria Grande y la construcción nacional, donde finalmente triunfó ésta última. La multiplicidad de temas en las agendas de los mecanismos de integración lleva a la dispersión de acciones. Así como la adopción de compromisos que nunca llegarán a la práctica.⁵⁹ Pese a ello y como lo hemos señalado con anterioridad, la globalización está generando mayores interdependencias entre los países, lo que obliga a buscar más coordinación de políticas. A pesar de que las ideologías son parte importante de los procesos de integración, se constituyen en un punto clave de su origen y sus planes de acción, las tres iniciativas que analizamos en este capítulo han debido ceder en sus ideologías ante consideraciones de carácter más pragmático. En un mundo globalizado, de rápidos cambios, las iniciativas que no se adapten a los mismos se vuelven rígidas e inoperantes. Es en esta flexibilidad que radica el potencial de las propuestas de integración de permanecer en el tiempo. Dicha elasticidad y capacidad de adaptación debe ser una cualidad de todo mecanismo, además de los abordados en este capítulo. Otras instituciones como SICA, UNASUR, MERCOSUR, CARICOM y CELAC, han surgido de planteamientos ideológicos y de un conjunto de ideas comunes que aglomeran regiones geográficas específicas y persiguen objetivos políticos, económicos, sociales y culturales. Se determina así el rol de la ideología como esencia que brinda la razón de ser de una institución, sus principios regentes de funcionamiento. En este capítulo

59 Ver más en Altmann, Josette y Rojas Aravena, Francisco (eds). (2008) *América Latina y el Caribe: ¿Fragmentación o Convergencia? Experiencias recientes de la integración*. Colección 50 AÑOS. FLACSO Sede Ecuador, Ministerio de Cultura del Ecuador y Fundación Carolina. Quito, Ecuador.

se abordaron tres instituciones ciertamente disímiles, dada la naturaleza de los temas que cubren, pero todas evidenciaron que sin ideas o creencias, una organización no puede sobrevivir a su nacimiento. Mucho menos soportar el paso del tiempo y la complejidad del sistema internacional en el que se encuentra. El enfoque neofuncionalista sostiene que el poder no es separable del bienestar. Planteándose como una corriente ideológica y teniendo como principales voceros a Ernest Haas, Leon Lindberg, Philippe Schmitter, Joseph Nye y Robert Keohane, consideran que las limitaciones del funcionalismo están en la dificultad para separar tareas económicas y sociales de las políticas.

Tanto la AEC como el ALBA son organizaciones con un abordaje temático más amplio, respecto a la OTCA. Ambas tienen preocupaciones vinculadas con la integración para la promoción de objetivos sociopolíticos, económicos y de cooperación. Por una parte la AEC emplea un criterio de identidad geográfica “la caribeñidad” (muy debatido su reconocimiento y promoción, especialmente, en los países de América Central y Suramérica con costas en el Caribe) para agrupar a los Estados parte. Así mismo preocupaciones comunes como la vulnerabilidad a los efectos del cambio climático, y que en la actualidad enfrenta el serio desafío de reavivar la participación de algunos Estados miembros. ALBA en su momento, y debido al fuerte liderazgo del entonces presidente Hugo Chávez, revivió en la región el debate sobre el populismo latinoamericano, cuya particularidad está en el paralelismo que existe en su forma ambigua de ser autoritario y democrático a la vez. Este sincretismo político, junto con la bonanza del petróleo, abrió la posibilidad de fortalecer con la incorporación de varios países la propuesta bolivariana de Chávez. Propuso, desde la República Bolivariana de Venezuela, un “socialismo” del siglo XXI en América Latina el 30 de enero de 2005. Se fundamentó en un concepto ideado por Heinz Dieterich Steffan a partir de 1991, lo que ha permitido por primera vez a Venezuela un liderazgo regional independiente. Esta iniciativa con una fuerte impronta ideológica contra el imperialismo representado esencialmente por los Estados Unidos, mantiene una posición de ruptura en el discurso, pero en materia económica mantiene nexos comerciales privilegiados con este país por medio relaciones bilaterales comerciales. El ejemplo de Nicaragua es representativo, tiene un elevado discurso contra EE.UU, mientras manejan su relación con ese país en el marco de los tratados de libre comercio que el SICA firma. Con la muerte del presidente Hugo Chávez y la baja en los precios del petróleo, Venezuela cae en un peligroso vacío de poder que ha desencadenado una crisis económica, política y social interna. Esto genera un debilitamiento en ALBA, mecanismo que en la actualidad se encuentra en su ciclo más bajo desde su conformación. En el caso de la OTCA, su creación

a partir de un bien público común como es la Amazonía, impulsa la acción coordinada de los Estados miembros para proteger, resguardar y gestionar de manera sustentable el aprovechamiento de sus riquezas naturales. En busca de una mayor coordinación, en septiembre de 2004 durante la VIII Reunión de Cancilleres de los Estados Miembros realizada en la ciudad de Manaus, Brasil, se aprobó el Plan Estratégico OTCA. Se definen los ejes estratégicos de acción, las áreas programáticas y los instrumentos operacionales que orienten las actividades de la Secretaría Permanente del año 2004 hasta el 2012. Con diferentes expresiones en los tres proyectos de integración, la ideología se convierte en motor de acción y elemento cohesionador, propulsor de acciones concertadas en la integración. Los instrumentos de la cooperación generan, más allá de las propias ideologías, el contrapeso necesario para imponer una “racionalidad pragmática” en un contexto internacional de cambios. Abre oportunidades a espacios de autonomía a los países de América Latina y de los mecanismos de integración creados.

En el siguiente capítulo se abordan la sobreoferta de propuestas de integración que se superponen unas a otras. Sus distintas orientaciones, las implicaciones de esta diversidad de ofertas, las visiones y acciones que generan espacios para vetos que inhiben la integración. Así como áreas que posibilitan la capacidad de concertar entorno a posiciones comunes. Estas contradicciones crean las expansiones y crisis, las marchas y contramarchas, los impulsos y frenos de las propuestas regionales latinoamericanas. Se reafirman intereses que aceleran y desaceleran los ciclos, creando un vacío entre el discurso y la realidad de la integración regional. Lo que deja al descubierto importantes falencias en las definiciones básicas sobre lo que se quiere integrar, la manera en que debe darse la integración y los ejes en los que debe avanzar la integración. Si los proyectos deben ser políticos, económicos, comerciales, energéticos o sociales. Y si los países están en capacidad de integrarse todos de manera simultánea, o debe proporcionarse una integración gradual y escalonada según las circunstancias de cada Estado. En una región donde la presencia de la Unión Europea es débil y existe el retiro, olvido y ausencia de EE.UU, la falta de respuestas claras a estas situaciones provoca que en esta etapa de la integración, las relaciones con los nuevos actores como China sean de manera bilateral en lo comercial y regional en ciertos temas con CELAC.