

DIMENSIÓN GEOPOLÍTICA DE LA INTEGRACIÓN: ESCENARIOS Y ALTERNATIVAS

Jaime Preciado y Jorge Hernández

Al igual que en todas las demás dimensiones, la geopolítica de la integración americana está fuertemente condicionada por los proyectos hegemónicos estadounidenses y del capital transnacional. En consecuencia, los esquemas de integración más dinámicos en la región y los proyectos impulsados con más fuerza, son aquellos estrechamente vinculados con este tipo de intereses. En este sentido, los dos subhegemones¹ regionales (Brasil y México), cumplen un papel trascendente en el trazo de la geopolítica hemisférica, ya sea impulsando las iniciativas estadounidenses o tomando posiciones de autonomía frente a las mismas, pero marcando en gran medida los ritmos y los rumbos de la integración. Sin embargo, hay una geopolítica paralela a la de estos procesos, que se constituye de forma creciente como una alternativa en el sentido de la integración; la de los procesos de la sociedad civil.

LA MARCHA DEL ALCA

Por una parte, el ALCA si bien sigue apareciendo como un proceso lento, fragmentado y sumamente cuestionado, parece ir ganando pequeñas batallas en el terreno gubernamental, que van despejando el terreno para su eventual consolidación. No es así en el terreno de la

¹ En su ensayo denominado: *México y Brasil en el proceso de integración regional de América Latina y el Caribe: ¿rol de dos subhegemones?* (2002, mimeografiado), el Dr. Alberto Rocha, apunta que los subhegemones son «estados semiperiféricos que juegan roles importantes y destacados en procesos de integración regional, que están propiciando la configuración de posibles meso-sistemas de integración»... «Esta hegemonía no es comparable con la hegemonía de Estados considerados hegemones. Pero en todo caso, los subhegemones juegan roles económicos, políticos e ideológicos en una determinada región y tienen la capacidad generativa de procesos de integración regional medianamente importantes. Los subhegemones tienen compromisos con los hegemones, pero su base natural de acción son los estados periféricos vecinos y cercanos de una región o subregión determinada. Los subhegemones son más favorables a la cooperación y a la corrección de asimetrías en su relación con los estados periféricos vecinos y cercanos, que muy bien se pueden convertir en sus socios. Los subhegemones pueden muy bien ser líderes regionales. También los subhegemones tienen capacidad de iniciativa más allá de su entorno inmediato (la subregión), hasta llegar a su entorno mediato (la región)».

sociedad civil, donde enfrenta una oposición crecientemente organizada. Comentaremos a continuación los eventos en ambos sentidos y sus lecturas.

La resolución -lograda apenas el 6 de diciembre y por un solo voto de diferencia- en la Cámara de Representantes estadounidense, para otorgar al presidente Bush la potestad de negociar acuerdos comerciales (*Trade Promotion Authority*), significa un primer triunfo en la obtención del anteriormente llamado *fast track* que, en términos de lo que representa, podría hacer más dinámicas las negociaciones del ALCA e incentivar a los países que han cuestionado su viabilidad ante la lentitud del proceso. Ahora Estados Unidos pudiera liderar la marcha de la integración, otorgando certidumbre a lo negociado en las Cumbres de las Américas si, al igual que en la Cámara de Representantes, la TPA es aprobada por el Senado.

El debilitamiento del MERCOSUR frente al interés de Chile por vincularse al TLCAN antes que consolidarse en ese esquema de integración; la crisis Argentina, que asumió su presidencia desde el 31 de diciembre de 2001 en medio de una compleja agenda, que incluye además de los retos propios del proceso de integración, las complicadas negociaciones con los esquemas de la CAN y el ALCA, así como las reuniones, tanto con la UE, como con la OMC, hacen que el MERCOSUR, deba centrarse en contener las fuerzas centrífugas que la crisis argentina plantea en el interior del esquema, lo que podría debilitar la actuación de Brasil en el contexto latinoamericano y marginar su oposición declarada al proyecto de integración hemisférica;

Respecto al bajo perfil que han mantenido los esquemas de corte gubernamental de estructuración de la integración "desde arriba", como la Comunidad Latinoamericana de Naciones, CLAN. Cabe decir que si bien mecanismos de apoyo técnico a la integración latinoamericana como el SELA, han entrado en un proceso de renovación, los dos países más activos en este impulso son Cuba y Venezuela, ambos con un peso relativamente marginal respecto de la integración latinoamericana. De igual forma, el Grupo de Río, que en términos de dirección política sigue ocupando un papel relevante como interlocutor con las distintas regiones económicas y foros multilaterales, ha logrado institucionalizar relaciones estratégicas importantes con la Unión Europea, como contrapeso a la influencia estadounidense, pero no ha podido traducir estos acercamientos en una estrategia viable al proceso de integración "desde arriba" que plantea Estados Unidos. El esquema de las relaciones de la Europa unida con la región sigue privilegiando a algunos países y las posiciones de unidad acordadas en el interior del Grupo de Río no superaron la prueba de la Cumbre Euro-latinoamericana y Caribeña de finales de 1999. En este recién concluido 2001, la propuesta del Grupo de Río (posición de unidad en las negociaciones y en las posturas ante Naciones Unidas y la UE) se mantuvo, pero no fue sometida a prueba alguna de importancia;

El acelerado avance de Washington hacia el Sur del continente, expandiendo su participación e influencia a través de los Planes Pue-

bla-Panamá y Colombia, además del acercamiento con Centroamérica para buscar un acuerdo de libre comercio, el menos novedoso coqueteo con Chile en el mismo sentido y el establecimiento de las denominadas negociaciones 4 + 1 con el MERCOSUR, aunque no buscan el establecimiento de un acuerdo de libre comercio, representan un esfuerzo por mejorar las relaciones comerciales entre las partes.

La oposición abierta de Brasil al proceso del ALCA. Tan sólo cuatro días después de la aprobación en la Cámara de Representantes de las facultades de negociación comercial a Bush, como reacción al anuncio de Washington, en palabras del propio presidente Cardoso, se hizo explícito que "Brasil no acepta las condiciones impuestas"² en la resolución de la Cámara de Representantes estadounidense para la negociación del ALCA (respeto irrestricto a las normas de salvaguarda, antidumping y demás mecanismos del neoproteccionismo estadounidense a favor de sus empresas y sectores), condiciones éstas que han llevado al Congreso brasileño a recomendar que el país abandone esas negociaciones.

Por su parte, la sociedad civil estuvo muy activa durante todo el año, llevando sus voces de oposición al ALCA a los foros alternativos realizados durante 2001. El Foro Social Mundial, conocido como Porto Alegre I, celebrado del 25 al 30 de enero en Brasil, inauguró un año de intenso debate alrededor de los rumbos, y sobre todo, de los enfoques, que está tomando la integración hemisférica. Porto Alegre I se suma a las denominadas "cumbres alternativas" que se establecieron como foros paralelos a las cumbres gubernamentales, donde se negociaba el futuro de la región entre las elites político-económicas dejando de lado a los amplios sectores sociales. Este esfuerzo recoge las experiencias de los sectores de la sociedad civil organizada que participan en la denominada Alianza Social Continental a través de las Cumbres de los Pueblos I y II (abril de 1998 y abril de 2001, respectivamente) y que lograron permear la agenda de las Cumbres de las Américas II y III (Santiago, 1998 y Quebec, 2001). El denominado "tercer sector", participa así, de forma aún incipiente, pero algunas veces de manera institucionalizada, en la conformación de la geografía de la integración continental.

El avance institucional del proceso marchó durante 2001 sin sorpresas, el 7 de abril, en medio de amplias movilizaciones y protestas, se llevó a cabo el encuentro de ministros de comercio del ALCA en Buenos Aires, Argentina. Allí se definieron todo tipo de detalles para preparar la III Cumbre de las Américas: programas, reglas de negociación y de participación del "tercer sector", estructuras, alcances del proceso del ALCA; un primer borrador. Ese mismo mes, bajo el mismo marco de protestas, pero en Quebec, Canadá, se llevó a cabo la III Cumbre de las Américas. En ella se renovaron dos compromisos: el primero con la democracia, que dio pie a una especie de "cláu-

² La Nación OnLine, «Cardoso advirtió que el proyecto del 'fast track' amenaza el ALCA». La Nación, 11 de diciembre de 2001, www.lanacion.com.ar, (7 de enero 2002)

sula democrática", la cual establece la exclusión de las Cumbres para cualquier país que interrumpa el régimen constitucional democrático; el segundo, con los ritmos del proceso, donde se renovó el compromiso de finalizar las negociaciones del Acuerdo en enero de 2005, acelerar su ratificación y ponerlo en marcha antes de diciembre de 2005.

EL PAPEL DE CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE

Con una dinámica propia, pero íntimamente ligada a los intereses del ALCA, es de resaltarse la relevancia que han cobrado Centroamérica y el Caribe en los procesos de integración: el Plan Puebla-Panamá; el Plan Colombia; el avance de los mecanismos regionales propios de integración; el interés canadiense en establecer un acuerdo de libre comercio con ambas zonas; y la reciente iniciativa estadounidense de establecer acuerdos de libre comercio con la región, para lo que se plantea una visita del presidente Bush a la zona en 2002, ya con la aprobación de la Cámara de Representantes, obtenida al final de 2001, del poder de negociación comercial. Incluso también la anuencia de Washington para que Panamá se erija como sede definitiva del ALCA.

La razón de fondo son las enormes ventajas potenciales que ofrece la zona en la competencia económica de los bloques regionales. Con la operación del Plan Puebla-Panamá y de concretarse el ALCA en los términos previstos en el borrador del Acuerdo (como parece que será), la zona centroamericana y caribeña podría convertirse en el corredor industrial-comercial y proveedor de materias primas de Norteamérica. Y es que el dinamismo económico que experimenta la región de la Cuenca del Pacífico, unido a los problemas técnicos que presenta el Canal de Panamá, así como su regreso bajo la soberanía panameña, convirtió al desarrollo de alternativas de comunicación interoceánica en el continente en una alta prioridad para Washington. Esto actualizó el tradicional interés en el istmo mexicano de Tehuantepec, que constituye la franja más corta de comunicación por tierra más cercana a los Estados Unidos y menos accidentada. Una franja que puede interconectar las dos costas estadounidenses con mayor rapidez que atravesando su propio territorio.

Por otra parte, en los términos en que está establecido el apartado sobre inversiones del ALCA, los esquemas de desregulación favorecerían el traslado de multinacionales hacia la zona para operar directamente desde el enclave de exportación que representa la región, aprovechando la mano de obra barata, los amplios recursos naturales y la garantía energética, tanto petrolera como eléctrica. Además, el Plan Puebla-Panamá (PPP), estaría vinculado con el Plan Colombia en su parte militar estratégica. Recordemos que el PPP es una estrategia alternativa a las pretensiones de Washington en el sentido de establecer un Centro Multilateral Antidrogas en Panamá, desde donde se podría monitorear el devenir económico, político y social del subcontinente, al mismo tiempo que se trata de combatir al narcotráfico. Con el control

de la zona del Istmo de Tehuantepec y la de Panamá, Estados Unidos garantizaría su fácil acceso a la zona asiática, así como al subcontinente latinoamericano. Mediante el Plan Colombia, estarían cubiertas las labores de inteligencia en el subcontinente.

El Plan Puebla-Panamá y el Plan Colombia serían entonces dos ejes más para apuntalar las ventajas del ALCA para la gran potencia del Norte. Por lo tanto no es sorprendente observar el dinamismo que han cobrado las iniciativas encaminadas hacia la zona por parte de México, Estados Unidos y Canadá, los integrantes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), esquema modelo en la propuesta del ALCA. Para Carlos Fazio, la vinculación del Plan Puebla Panamá con la estrategia del ALCA y el TLCAN es evidente: "forma parte del viejo plan geoestratégico del TLCAN y opera hoy como caballo de Troya del ALCA"³; dado que la función del plan y del gobierno de México es la de ser promotores de ese proyecto estadounidense pues, al igual que con el TLCAN, su operación sería un mensaje para América Latina de que "sí se puede" y estaría dirigida a acelerar la aceptación y puesta en marcha del ALCA.

LOS INTERESES DE AMÉRICA LATINA Y SU VIABILIDAD

Aunque todo parece apuntar hacia la consolidación de las propuestas y estrategias dominantes en el hemisferio, la región está intentando ser un protagonista antes que un mero sujeto en los rumbos de la integración; la dinámica agenda de los procesos latinoamericanos de integración de 2001, así lo deja entrever (véase la cronología). La apuesta parece ser llegar en las mejores condiciones posibles a la cita del ALCA, mediante la ampliación de los contactos externos, la profundización de los esquemas propios y las experiencias regionales. En cuanto a la ampliación de contactos externos, destacan:

- La evolución que tengan las negociaciones que se lanzaron a partir de la Cumbre Euro – Latinoamericana y Caribeña (diciembre de 1999) con cada una de las regiones diferenciadas que estableció la UE y los diferentes intereses en países particulares para orientar su política, así como el fortalecimiento de los diferentes esquemas regionales para orientar una evolución en las políticas e intereses europeos. Al respecto, cabe señalar que la X Reunión Ministerial Institucionalizada entre el Grupo de Río y la UE, celebrada el 28 de marzo de 2001 en Santiago de Chile, se da en el contexto de la nueva relación entre América Latina y el Caribe, y la UE, inspirada en la Cumbre referida. Los debates de esta reunión se pueden resumir en dos grandes líneas que dejan en claro las percepciones y preocupaciones compartidas respecto al proceso de globalización, así como las líneas de acción a seguir en la cooperación y el estrechamiento de las relaciones, con miras a enfrentar los retos de la

³ FAZIO, C.: "El Plan Puebla-Panamá y el intervencionismo de EE.UU.", *La Jornada*, 24 de marzo de 2001, en: *La Jornada en Internet*, 24 de marzo de 2001.

globalidad: «nueva economía, brecha tecnológica y empleo» y «sustentabilidad de la democracia, el buen gobierno y el alivio de la pobreza». Igualmente se discutió la posibilidad de un acercamiento en posturas frente a la OMC, un tema que también se había discutido en la Cumbre de 1999, con miras a lograr el apoyo de América Latina y el Caribe a Europa en la Ronda del Milenio.

- El acercamiento con la región asiática a través del I Foro América Latina-Asia del Este, celebrado a finales de marzo de 2001 en Santiago, Chile. Un nuevo foro que deberá considerarse como una alternativa más en la búsqueda de América Latina de un proyecto viable que recoja sus intereses y aspiraciones auténticas de desarrollo sustentable y equitativo. Este acercamiento resulta de importancia especial, dado que es una reunión preparatoria para la I Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de dicho Foro, que debe celebrarse en Chile en 2002, y de la cual se espera que llegue a establecer mecanismos que puedan promover activamente el apoyo político para la consolidación de esquemas de liberalización comercial ya existentes en ambas regiones como el MERCOSUR y el Área de Libre Comercio de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, de cara a enfrentar en mejores términos los actuales procesos de globalización.
- Los foros ya existentes como APEC, el Grupo de Río y las Cumbres Iberoamericanas, podrán ser elementos más dinámicos y significativos para impulsar estos procesos de diversificación, pues si bien estos foros han sido parte fundamental en el lanzamiento de estas nuevas iniciativas, podrían seguirlas impulsando a través del fortalecimiento de sus propios mecanismos.

En cuanto a la profundización de los esquemas propios y las experiencias regionales, cabe destacar como avances:

- La diversificación de los contactos a través de redes de reuniones entre homólogos, que marca una diplomacia muy activa, sobre todo comercial y financiera.
- La diversificación de los contactos regionales que se puede apreciar en la cronología de este apartado.

Como retos por consolidarse se hallan:

- El proceso de creciente apertura de espacios de contacto institucionalizado de los diversos esquemas con la sociedad civil, incluido el ALCA, que creó una Comisión Especial de Contacto con la SC.
- La inclusión paulatina de nuevos temas no considerados en los acuerdos originales, sobre todo los llamados derechos sociales.
- La participación de la sociedad civil que promete crecer y seguir siendo crítica y fuerte para presionar con éxito hacia la democratización y la transparencia de las iniciativas y programas de integración y desarrollo.

En conclusión, la geopolítica de la integración americana durante 2001, parece estar determinada por los ritmos que van marcando los

acercamientos institucionales con las economías más fuertes, principalmente EE. UU.

Las estrategias de profundización de los esquemas de integración propios, así como la diversificación de los contactos subregionales y extrarregionales son parte de la estrategia de los países latinoamericanos para encarar de mejor manera los retos que supone su reinserción internacional, pero no han fortalecido suficientemente su posición frente a iniciativas como el ALCA.

El problema es que nuestros países no han sabido aprovechar el potencial de la sociedad civil en su favor sino que la han encarado, tomando la posición que menos conviene. La sociedad civil representa en el contexto actual, uno de los poderes suaves que Nye⁴ distinguió frente a los tradicionales poderes duros o coercitivos (económico y militar)⁵. Esta sociedad civil organizada está definiendo una geopolítica paralela a la de los procesos de integración “desde arriba” como el ALCA, dado que su incrementada capacidad de presión y movilización está ganando pequeñas batallas en este terreno. Si los esquemas propios de integración en América Latina incorporaran las voces de estos sectores, como ya lo han hecho de forma un tanto incipiente algunos como el MERCOSUR, éste sería un mensaje claro sobre el tipo de integración que busca la región en conjunto con su sociedad.

La profundización de los esquemas latinoamericanos de integración debería incluir entonces, una agenda social, laboral y ambiental que equilibre el énfasis económico-comercial de iniciativas como el ALCA, pues reproducir el carácter excluyente y de cúpula que éste tiene en nuestros esquemas propios, sólo llevará a perpetuar esta condición. Por ello los retos de la inclusión de la sociedad civil en los diferentes esquemas de integración deberían ser una de las prioridades latinoamericanas, de lo contrario, las cosas caerán por su propio peso.

Si América Latina aspira a condiciones de justicia en la construcción y negociación del ALCA, debe comenzar por imponer justicia en el interior de sus propios esquemas y de sus sociedades. Las pequeñas batallas que va ganando la sociedad civil frente a esquemas como el ALCA, deberían de ser las batallas ganadas por la región y construir juntos una sola geopolítica de la integración antes que procesos paralelos.

⁴ NYE, J. Jr.: “The challenge of soft power: the propounder of this novel concept looks at Lloyd Axworthy’s diplomacy”, *Time*, vol. 153, no. 7, 22 de febrero de 1999.

⁵ De acuerdo con Nye, ob. cit., “Poder suave es el atractivo cultural e ideológico de un país. Es la habilidad para conseguir resultados a través de atracción en vez de la fuerza. Funciona convenciendo a otros de que deberían seguirte o conseguir que se ajusten a normas e instituciones que producen la conducta que tú deseas. El poder suave depende ampliamente de la persuasión de la información. Si un país puede hacer atractiva su posición a los ojos de otros y fortalecer las instituciones internacionales que llevan a otros a definir sus intereses en formas compatibles, tal vez no necesite gastar tantos recursos tradicionales económicos o militares. En la actual era de la información, el poder suave se está volviendo cada vez más importante”. Ampliando su concepto, el poder de persuasión de la sociedad civil organizada, constituye un poder suave.