IX CURSO PARA
DIPLOMATAS SUL-AMERICANOS

TEXTOS ACADÊMICOS

Ministério das Relações Exteriores

Ministro de Estado Embaixador Antonio de Aguiar Patriota
Secretário-Geral Embaixador Ruy Nunes Pinto Nogueira

Fundação Alexandre de Gusmão

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixador Gilberto Vergne Saboia

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Centro de História e Documentação Diplomática

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034/6847
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br

IX Curso para Diplomatas Sul-Americanos

Textos Acadêmicos

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília, 2011

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Equipe Técnica:
Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho
André Yuji Pinheiro Uema
Fernanda Antunes Siqueira
Fernanda Leal Wanderley
Juliana Corrêa de Freitas
Pablo de Rezende Saturnino Braga

Programação Visual e Diagramação:
Juliana Orem

Revisão:
Fátima Ganim

Impresso no Brasil 2011

IX Curso para diplomatas Sul-Americanos : textos acadêmicos. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
176 p.

ISBN: 978.85.7631-305-2

1. Diplomacia. 2. Relações Exteriores. 3. Relações Internacionais.

CDU: 341.7

Ficha catalográfica elaborada pela
Bibliotecária Sonale Paiva - CRB /1810

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

Sumário

Bolívia

Bolivia, 2011, 7
Gustavo Fernandez Saavedra

Brasil

A Importância dos Assuntos Consulares e Migratórios e o Papel Fundamental das Chancelarias para o seu Adequado Encaminhamento, 31
Eduardo Gradilone

Chile

El Sistema Político Chileno. Características y desafíos, 1990-2001, 49
Ricardo Gamboa

Colômbia

La Política Exterior Colombiana Hacia Sudamérica: de Uribe a Santos, 67
Eduardo Pastrana Buelvas

Equador

Un pacto constitucional por los derechos ambientales, 83
Fander Falconí

Paraguai

El Acuerdo Lugo-Lula del 25 de Julio de 2009 y la nueva relación bilateral Paraguay-Brasil, 95
Gustavo Codas

Peru

El Acuerdo Nacional del Perú y La gobernabilidad democrática, 115
Max Hernández

Suriname

Suriname, Forest and Climate Change, 123
Ewald Limon

Uruguai

Uruguay - La Region - El Mundo, 135
Reinaldo Gargano

Venezuela

Política externa venezolana en la administración Chávez: los cambios en la matriz de identidades, 151
Rafael Duarte Villa

Bolivia, 2011

Gustavo Fernandez Saavedra

En las siguientes páginas, con las omisiones e imperfecciones propias de un ejercicio de esta naturaleza, el autor intenta ofrecer a los estudiantes del IX Curso para Diplomáticos Sudamericanos, una visión de conjunto de las condiciones estructurales de Bolivia, sus tendencias económicas y políticas y los ejes principales de su política exterior.

Datos

Territorio: 1.098.501 km^2. Población: 10 millones de habitantes. PIB: 11 mil millones de dólares. Exportaciones (2008): 6.400 millones de dólares. Gini: 0.60. Rango: 102 del BM, 113 del HDR.

Introducción

En el centro del continente, en el punto divisorio de las aguas de las Cuencas del Plata y del Amazonas, dominando el altiplano y la Cordillera central de los Andes, con una masa territorial importante (comparable a la de Colombia y Venezuela, mayor que la de Chile, Uruguay, Paraguay, Ecuador), se encuentra la República de Bolivia.

Heredera de la leyenda del Cerro de Plata, Bolivia fue siempre depósito estratégico de recursos naturales. Minerales – plata, estaño – a

lo largo de toda su historia y, ahora, al comenzar el siglo veintiuno, de hidrocarburos. De vez en cuando, productos de las tierras bajas, goma, castaña, maderas, carne, bananos, palmitos, hoja y pasta de coca, soya y aceite de soya, se abrieron paso entre las exportaciones nacionales.

Fue, por esas dos circunstancias – centro estratégico y fuente de recursos naturales – objeto del interés de los Estados vecinos, y le costó mucho trabajo cumplir el mandato del Mariscal Sucre, "conservar por sobre todos los peligros la independencia de Bolivia". Tuvo confrontaciones armadas con el Perú – en una suerte de guerra civil de la época –, fricciones con Argentina y las Guerras del Acre, del Pacífico y del Chaco, que cercenaron cerca de un millón de kilómetros cuadrados y acentuaron la desconfianza ancestral en las intenciones de los vecinos.

De allí lejos viene la inserción dependiente y marginal de Bolivia en el sistema internacional.

Conspiró en su contra la escasa población, dispersa en un inmenso territorio, con una de las tasas de densidad demográfica más bajas del Continente. Una geografía difícil impidió la articulación de la cuenca del altiplano – la más poblada – con los valles y las regiones tropicales. En ausencia de masa crítica, no logró conformar un mercado interno hasta que, recién a finales del siglo veinte, se conectaron La Paz, Santa Cruz y Cochabamba y crearon el eje central, que incorpora a Oruro y ahora se proyecta al sur, desde Chuquisaca y Potosí hacia Tarija, y al Norte, a través del Beni, en dirección a Pando.

Pero el Estado y la nación boliviana siguen siendo una "obra en construcción".

En efecto, para Bolivia todavía no ha concluido la fase de consolidación de sus fronteras, una vez que no acepta la privación de la condición original de nación ribereña del Pacífico, con costa y puerto propio, y no ha cejado en su propósito de reintegrar la soberanía en el mar. Hacia dentro, tampoco ha culminado la definición del estatuto territorial, como lo prueba el debate sobre las autonomías regionales.

Por cierto, la persistencia de esas limitaciones no debe hacer perder de vista el enorme trecho recorrido desde 1825, cuando la República comenzó sin caminos, sin núcleo de aglutinación, casi sin porvenir.

La construcción de la nación boliviana se encuentra en situación semejante. La insurgencia indígena y popular de los últimos cinco años demostró que no se alcanzaron los objetivos de la Revolución Nacional

de 1952, pese a que se trató de una de las gestas sociales más importantes de América Latina en el siglo veinte. De la afirmación del Estado nacional unitario entonces propugnado, basado en la búsqueda de una identidad nacional común, se pasó al concepto de Estado pluricultural, sustentado en la diversidad étnica y las diferencias regionales.

Se cuestiona el propio concepto de "nación boliviana", y todavía no se ha conseguido afirmar la vigencia de un sistema político, aceptado por todos y basado en valores comunes. La nueva Constitución se propone abordar la calidad del estatuto territorial interno, a partir de las autonomías regionales; la articulación de los intereses e identidades de las culturas que ocupan el espacio nacional; la definición de un sistema político, que haga compatibles las nociones de respeto a los derechos de los ciudadanos, a los derechos humanos universales y a los valores tradicionales de las etnias nacionales.

Afirmar que Bolivia es un Estado, una nación y un sistema político en construcción no quiere decir, desde luego, que no haya cambiado profundamente – y para bien – desde el lejano punto de partida de la independencia.

En 1825, era un "territorio despoblado sujeto a vagas jurisdicciones", en la expresión del diplomático peruano José Miguel Bákula[1]. Una población pequeña, de un millón cien mil habitantes, asentada en el paisaje ancestral de los reinos aymaras y recostada en los valles de Cochabamba y Chuquisaca, ocupaba un territorio cuyos confines no se conocían, de cerca de dos millones de kilómetros cuadrados. La independencia no alteró la estructura social de la colonia. 200.000 blancos concentraban la riqueza y el poder. 800.000 aborígenes – cerca del ochenta por ciento de esa población – no formaban parte del Estado. Tributaban, pero no eran titulares de derechos. Era un país rural. La suma de la población de seis ciudades – La Paz, Cochabamba, Sucre, Potosí, Oruro, Santa Cruz – no llegaba al diez por ciento del total. El núcleo de cohesión del país – si así podía llamarse – estaba encogido en el macizo andino.

No tenía infraestructura de comunicaciones. El Informe Pentland[2] recuerda que "los caminos que atraviesan a Bolivia sólo se adaptan a

[1] José Miguel Bákula. Perú, entre la realidad y la utopía.
[2] Joseph Barclay Pentland. Report on Bolivia. 1825. Casa de la Moneda. Potosí. 1975

mulas y llamas. No existe un camino para carros en parte alguna de la República y, a excepción de uno o dos carruajes usados en ceremonias religiosas en Chuquisaca, no hay vehículos con ruedas en ningún lugar de Bolivia". Su estructura productiva era primitiva y simple. Economía de autoconsumo para la inmensa mayoría de los pobladores de las comunidades y de las haciendas. Exportaciones de plata y oro, que representaban el 94% del total de las ventas externas (3.613.000 dólares).

La República era un ente jurídico reconocido internacionalmente. Pero no era un Estado. Sus autoridades no ejercían el monopolio de las competencias ni de la fuerza en un territorio que no ocupaban y que desconocían en gran medida. No era tampoco una nación. Los dos mundos que lo conformaban – el de los blancos y el de los indios – no tenían comunidad de historia, religión e idioma. Era una comunidad que no asumía su identidad real y que desconocía o despreciaba su raíz cultural.

Nada mejor para describir ese mundo que las palabras que Octavio Paz dedica a México. "En nuestro territorio no solo conviven distintas lenguas y razas, sino varios niveles históricos. Hay quienes viven antes de la historia, o al margen de ella. Varias épocas se enfrentan, se ignoran o se entre devoran sobre una misma tierra. Viven bajo el mismo cielo, con héroes, costumbres, calendarios y nociones morales diferentes. Como las antiguas pirámides precortesianas, en una misma ciudad o en una sola alma, se mezclan y superponen nociones y sensibilidades distintas".

Bolivia era un proyecto de Estado y de nación. Lo mismo podía decirse de los otros nacientes Estados latinoamericanos. Pero las dificultades de Bolivia eran mucho más grandes, por las razones ya anotadas. En las palabras de Valerie Fifer[3], la declaración de independencia lo fue más de Buenos Aires y Lima, las dos capitales virreinales, que de España.

El núcleo de la independencia nacional se forjó en los claustros de San Francisco Xavier, la Alcaldía de La Paz y las republiquetas de Ayopaya, para citar algunos de los lugares en los que se formó el espíritu republicano. Pero, la creación de Bolivia fue también producto de un juego continental

[3] Valerie Fifer. Bolivia. Editorial Francisco de Aguirre. Santiago. 1976.

que la desbordaba. Nació como un Estado-tapón (a semejanza de Ecuador y Uruguay), para impedir que el peso demográfico y territorial que hubiera resultado de la anexión del Alto Perú a la Argentina o al Perú, rompiera el precario equilibrio de poder de las fuerzas que tenían piezas en el tablero regional.

Pocos creyeron en el éxito de ese proyecto. El mensaje con el que Sucre abandonó territorio boliviano traslucía la angustia con la que los fundadores de Repúblicas veían su destino. El eco de esas palabras retumba todavía. Desde la perspectiva de la distancia, a 186 años, puede concluirse que fue una decisión correcta. ¿Reintegrada al Perú habría sido un Puno más distante? ¿Un Jujuy lejano en la Argentina? Su destino pudo ser el de provincia de la periferia, luchando contra el centralismo de una capital lejana.

En ese momento germinal, se configuran las dificultades que la acompañarían desde entonces:

- Estructura política oligárquica. Instituciones débiles. Autoritarismo.
- Exclusión social. Pobreza, desigualdad. Recursos humanos sin formación.
- Desarticulación territorial. Población pequeña en enorme territorio. Inexistencia de mercado interno.
- Concentración y transferencia del excedente. Bajo nivel de ahorro y de inversión.
- Inserción internacional frágil, vulnerable, marginal y dependiente. Exportadora de materias primas. Compradora de manufacturas y conocimiento.

La de hoy es una sociedad con creciente grado de urbanización, alfabetizada, con índices de desarrollo humano que se acercan a los del promedio latinoamericano, en un territorio crecientemente articulado. Caminos, comunicaciones aéreas, telefonía, televisión, Internet, unen una población diez veces más grande que la original. La Paz, Cochabamba y Santa Cruz proponen la soldadura de los tres pisos ecológicos de la nación y establecen la base de un mercado nacional. Son el núcleo de cohesión nacional. Ese eje se une en la puerta del Pacífico con Oruro y se proyecta al Sur con Chuquisaca y Tarija, y al

Norte, con Beni y Pando. Por primera vez, el país tiene la masa crítica mínima para generar un proceso de desarrollo económico, político y social en serio.

Siglo XXI
Tendencias de cambio estructural

Cinco tendencias profundas marcan la sociedad y el Estado boliviano.

La primera, producto de la reforma agraria, es la migración de población del campo a la ciudad, que ganó fuerza con la apertura de la frontera oriental. En los datos del Censo Nacional del año 2001, la población urbana, es decir la asentada en poblaciones de más de dos mil habitantes, llega al 63% del total nacional, el 2001. Las estimaciones la colocan en el rango del 68% en 2011.

La segunda corriente estructural es la apertura de la frontera oriental y la ocupación de las tierras bajas. La expansión del horizonte agrícola en el oriente y el colapso de la minería del estaño, alimentaron la diáspora de los relocalizados a la nueva frontera agrícola oriental y cambiaron el mapa demográfico y social del país. Santa Cruz es ahora la primera ciudad boliviana.

El cambio de matriz productiva, de la minería al gas y a la agricultura industrial de exportación son la tercera tendencia. Sin embargo, la pérdida de las reservas de gas natural, de 50 a 8 TCFs, en el último quinquenio, y el incremento sustantivo de los precios de los minerales han quitado fuerza a esa corriente. En 2009, las exportaciones de gas de 1.9 billones de dólares y las de minerales, de 1.8 billones estuvieron prácticamente emparejadas.

También ha cambiado el eje de inserción externa de la economía boliviana. Se ha *sudamericanizado*. América del Sur (y especialmente el Brasil) es el principal mercado para sus exportaciones y para las importaciones de manufacturas y conocimiento. Al comenzar el siglo veintiuno, los países andinos (Colombia, Ecuador, Venezuela) son el destino de las ventas de la producción agrícola oriental y los del Cono Sur (Brasil, Argentina, Uruguay, Chile), los mercados naturales del gas.

La quinta corriente estructural es la insurgencia de un movimiento popular, desde abajo, que irrumpe en el escenario político y lo domina.

La incorporación de los campesinos y movimientos populares a la corriente central de la política boliviana es un acontecimiento trascendente. Significa la inclusión plena de esos sectores a la lucha por el poder económico y político. Ha desplazado del escenario a las clases medias urbanas, por lo menos por el momento.

Ciclos y conjuntura politica

En líneas muy gruesas se pueden distinguir tres grandes ciclos en la historia política de Bolivia. El primero – que siguió al caótico proceso de formación del Estado, en el siglo XIX – es el periodo liberal, que transcurre entre la Guerra del Pacífico (1879) y la Guerra del Chaco (1933). La ideología dominante es el liberalismo clásico, proyectado desde Inglaterra; la economía se sustenta en la gran minería del estaño y la vinculación con Chile y el Perú, en el Pacífico, de cooperación y conflicto, es el eje articulador de sus relaciones en el Continente.

El segundo cubre la fase del nacionalismo, que va desde la guerra del Chaco hasta principios de la década del ochenta. El nacionalismo revolucionario es la expresión ideológica que domina el Estado y que impera en el debate político; la economía se estructura en torno a la propiedad estatal de la producción del estaño y el petróleo; la política exterior comienza a sentir la presión hegemónica del poder de Estados Unidos y la relación con la Argentina se coloca en el centro de la actividad diplomática y política del país.

El tercero, que abarca el ciclo democrático, comienza en la década del ochenta. La política y la estructura del Estado gira sobre la noción democrática, la economía se abre al mundo y se construye sobre la producción agrícola y de gas. La relación con el Brasil domina la relación latinoamericana de Bolivia. Se acentúa el cono de sombra de la hegemonía de Estados Unidos.

En 2005, se abrió una etapa diferente. Colapsaron los partidos políticos tradicionales, ante la presión simultánea de las demanda de autonomía regional de la región oriental y la de inclusión social de occidente. Se desencadenó una profunda transformación del sistema institucional y político del país, cuyo desenlace final es difícil anticipar.

Las organizaciones campesinas y populares son la base política y electoral del nuevo poder. Evo Morales revivió la figura tradicional del

caudillo, se comunica directamente con las masas y las unifica en torno a su persona y a un planteamiento nacionalista radical. Galvaniza esas organizaciones, dispersas y hasta confrontadas, y las convierte en un instrumento político, que utiliza eficientemente el espacio democrático y los medios de comunicación de masas, hasta concluir en la toma del poder, por la vía electoral.

El proyecto político del MAS se propone el control estatal del sistema productivo y, en ocasiones, la propiedad estatal de las áreas llamadas estratégicas – energía, minería, telecomunicaciones, transportes –, para que operen bajo las reglas de un mercado administrado. Es una forma de capitalismo de Estado. No plantea la propiedad colectiva de los medios de producción ni la planificación central de la economía.

En la tenaza de las organizaciones cívicas del oriente y del sur, y de los movimientos sociales de occidente, colapsaron los partidos políticos, CONDEPA, UCS, ADN, el MIR. En agosto de 2009, Podemos y el MNR, los últimos sobrevivientes del sistema tradicional, se vieron obligados a retirarse de la campaña. De esa manera se produjo el final del sistema partidario que gobernó el país en los veinte años de democracia.

En diciembre de 2009, el MAS consolidó su poder político y social, con una victoria electoral del 68%, y el control de los dos tercios de la Asamblea Legislativa Plurinacional. La oposición política fue derrotada en las urnas, y la infiltración y descabezamiento de un grupo paramilitar de mercenarios en Santa Cruz descalificó socialmente y debilitó severamente a la oposición territorial, con base en la llamada media luna. Sin embargo, las elecciones de gobernadores y alcaldes municipales, del 4 de abril de 2010, cuatro meses después mostraron un cuadro diferente. El gobierno volvió a triunfar en el escrutinio de gobernadores, pero esta vez con un 51.7% de la votación (y cerca de un millón de votos menos que en diciembre). Santa Cruz, Beni y Tarija reeligieron a sus gobernadores de oposición. La novedad más importante fue, sin embargo, la victoria de diferentes fuerzas opositoras en los centros urbanos del país, en los que el gobierno obtuvo un 34% del total de los votos. Perdió siete de las diez ciudades más importantes. Ganó en Cochabamba y El Alto, por un margen estrecho.

Aún así, el MAS sigue siendo la fuerza política dominante. Es el único partido orgánico, con capacidad operativa nacional. La estabilidad

del gobierno no está amenazada. Sin embargo, las dificultades para cumplir las expectativas que despertó, aumentan las perspectivas de descontento. Las numerosas protestas sociales demuestran que el potencial de conflicto todavía existe.

De forma simultánea, se estructuran nuevas fuerzas opositoras. En occidente, con eje en La Paz, el Movimiento Sin Miedo amplió su alcance a las clases medias y los sectores populares urbanos, que han comenzado a distanciarse de la prédica ideológica del gobierno y a resistir su hegemonía. Puede capitalizar el descontento con la ineficiencia burocrática, la corrupción y la política de intimidación del MAS. Por otro lado, la victoria de los candidatos opositores en Santa Cruz, Beni y Tarija, muestra que se mantiene la resistencia de esas regiones, casi cinco años después de una fuerte ofensiva económica, mediática y psicológica.

Con el incremento de los precios de las materias primas, la economía recobró ritmo de crecimiento. En la apreciación de *The Economist*[4], la política fiscal expansionaria es el principal instrumento de desarrollo, pero la reducción de los ingresos fiscales y la disminución del gasto público probablemente impedirá que se alcance la tasa del 6% de crecimiento, que se estima necesaria para comenzar a reducir la pobreza. Otros factores concurren en esa dirección. Las exigentes normas sobre propiedad y repatriación de utilidades y las amenazas de nacionalización ahuyentarán a las empresas y reducirán la inversión privada. La inversión total, de 17.3% del PIB está por debajo del promedio latinoamericano. La falta de experiencia en gestión industrial provocará ineficiencia y insuficiente inversión en las industrias nacionalizadas de hidrocarburos, telecomunicaciones y electricidad. Han mermado las exportaciones de manufacturas a Estados Unidos, y la penetración en los mercados de Brasil, Chile y Perú será más difícil, por la revaluación de las monedas de esos países.

El 26 de diciembre de 2010, el Gobierno eliminó las subvenciones y subió el precio de los carburantes, en un promedio de 73%, de una sola vez. A escasas horas, observó impotente la explosión de cólera de las masas en los centros mismos de su poder – El Alto, La Paz, Cochabamba – y tuvo que dar marcha atrás, por un tropiezo para el que

[4] Economist Intelligence Unit. Junio 2010.

no estaba preparado. El *gasolinazo* desnudó las limitaciones del sector petrolero y gasífero – corazón de su proyecto de poder económico. En una semana, la población perdió la confianza en la política económica, que el gobierno había ganado en un quinquenio de prosperidad, y las expectativas se tornaron negativas. Por unos días perdió el control de las calles, lo que resulta particularmente doloroso para su proyecto político. Los medios de comunicación reportaron divisiones internas entre los grupos marxistas y las corrientes indigenistas.

La encuesta de marzo de 201, de Ipsos Apoyo, muestra que, entre enero de 2010 y marzo de 2011, el nivel de aprobación del Presidente Evo Morales cayó en 34 puntos (70%, enero 2010; 36%, marzo 2011).

Ejes de proyección externa

Estado-tapón. Estado-puente

Todos los internacionalistas bolivianos, desde Jaime Mendoza hasta Alberto Ostria, comienzan sus estudios con consideraciones relativas a la posición geográfica del país, en el centro del continente. Pero en realidad, el valor de esta ubicación recién comienza a mostrar su verdadero potencial en el comienzo del siglo XXI. Hasta hace poco tiempo, Bolivia era el espacio vacío del interior del continente, en la descripción de geopolíticos como Edgardo Mercado Jarrín, del Perú[5]. Era el punto en el que nadie se encontraba. Como ya se dijo, era, en realidad, un Estado tapón.

Esa situación se ha modificado. O puede modificarse. O está en proceso de modificarse. Bolivia pasa a ser un Estado puente. El lugar que tienen que cruzar las líneas centrales de articulación continental. El Estado que une las cuencas del Atlántico y Pacífico. El punto en el que se reúnen las Cuencas del Amazonas, del Plata y del Pacífico. Esa es la razón profunda de la pertenencia boliviana a la Comunidad Andina y al MERCOSUR.

La revolución en los medios de transporte y comunicación, que coincide con el desplazamiento del eje geopolítico del Brasil, de Río de Janeiro hacia Brasília, y de allí hacia Goiás y el interior del

[5] Edgardo Mercado Jarrín. Política y estrategia en la guerra con Chile.

Continente, en busca del Océano Pacífico y de los mercados del Asia, ha modificado la naturaleza de la inserción externa de Bolivia. Esta hipótesis hubiera sonado descabellada hasta hace dos décadas, pero hoy es una posibilidad efectiva. Por lo menos, en esa dirección marcha el programa de integración física IIRSA, uno de los más importantes de la región. Esa tendencia cambia sustantivamente la posición geopolítica del país. Desde luego, la marcha al Oriente, después de la guerra del Chaco, y el desarrollo de la agricultura industrial de las tierras bajas, contribuyeron a una mejor ocupación del espacio nacional, pero el cambio de la posición internacional que trato de describir es producto, sobre todo, de la expansión del poderío brasilero.

Proyección en la Cuenca del Pacífico
Chile. Perú

El planteamiento de la reintegración marítima soberana es el tema dominante de la proyección externa de Bolivia en el Pacífico.

En 1879, Bolivia perdió cualidad marítima, no sólo territorio. Quedó enclaustrada. Dependió de otros países para su comercio exterior y para definir las modalidades de su inserción en el sistema internacional. A partir de entonces, el tema del mar dominó la agenda internacional de Bolivia, obsesivamente, por encima de cualquier consideración de costo o beneficio económico. Han pasado más de ciento treinta años de esa guerra, y se mantiene la recurrente acción diplomática y política para recuperar el acceso al mar, ahora con el carácter de mandato constitucional.

Es tanto la reivindicación de un derecho histórico cuanto expresión de una necesidad actual, geográfica, económica y política. Más allá de la recuperación de acceso soberano al mar, a través de una conexión territorial igualmente soberana, implica afirmar y proyectar su propia presencia, económica, cultural y política en toda el área del Pacífico central. Hay muchas razones que justifican esa posición. Unas encuentran su raíz en la historia. Otras, más actuales, tienen que ver con el desarrollo.

La mediterraneidad es un factor de atraso. Han escrito sobre este tema Jeffrey Sachs y el Dr. David Nowlan, Profesor de Economía de la Universidad de Toronto en un Informe de Naciones Unidas, que concluyó

que "el problema de la mediterraneidad es también, fundamentalmente, un problema de desarrollo. Sólo cinco de los países mediterráneos del mundo son países desarrollados. Los restantes 21 están en las categorías de mas bajos ingresos y 15 de ellos son los mas atrasados del mundo"[6]. El Informe del Banco Mundial del año 2009[7] insiste en el punto y recuerda que "el aislamiento geográfico aumenta la distancia económica a los mercados. Es peor si el país es pequeño y no tiene mercado interno que justifique o sustente procesos de industrialización, y peor aún si los vecinos son pobres". Menciona explícitamente a Bolivia, para indicar que "los países mediterráneos (sin acceso al mar) son afectados por los altos costos de transporte ocasionados por servicios de transporte caros y poco confiables. Agrega, "son sistemas sobreregulados, con servicios logísticos ineficientes, empresas oligopólicas y corrupción en los corredores internacionales. Cada día de atraso aumenta el costo de transporte en 70 km".

Por cierto, además, la recuperación de la cualidad marítima y el acceso a las rutas marítimas, a través de un territorio en el que ejerza jurisdicción y soberanía plenas, es una condición esencial de la existencia del Estado boliviano y del cumplimiento de su rol continental, de punto de equilibrio y convergencia.

A esas razones se suma un dato contemporáneo. El riesgo que la onda expansiva del crecimiento de las tierras bajas, impulsado por las exportaciones de gas, hierro, soya – dañe el equilibrio geopolitico interno – la relación de poder entre occidente y el oriente boliviano –, con consecuencias imprevisibles. Ese peligro solo puede contrarrestarse aumentando la gravitación y la presencia de Bolivia en el Pacífico, estrechamente vinculado con la demanda de reintegración marítima soberana.

Está claro que el único punto en el que se puede concretar la salida soberana de Bolivia al océano Pacífico es al norte de Arica. Es el sitio en el que confluyen los intereses históricos de los tres países que se enfrentaron en la guerra del Pacífico, y el lugar en el que se debe buscar el fin de esa contienda. Fue el eje de las negociaciones de Charaña, de 1975, y de la Resolución de la Asamblea de la OEA, de 1979, en la que

[6] Land-locked developing countries: their characteristics and special development problems. UNCTAD/ST/LDC/5. 11 Jly, 1985.

[7] World Bank. World Development Report 2009. Reshaping the economic geography.

se declaró que el acceso soberano y útil de Bolivia al Océano Pacífico es de "interés hemisférico permanente".

Chile del siglo XXI tiene interés en concluir la solución de sus conflictos fronterizos. Ya lo hizo con Argentina, con los acuerdos de Campos de Hielo. Procuró llegar a un resultado semejante con su esfuerzo para cerrar con el Perú los detalles de la Ejecución del Tratado de 1929, pero el planteo peruano sobre la delimitación del territorio marítimo repuso el estado de controversia bilateral. Bolivia es su gran tema pendiente. Simplemente ya no puede ignorarlo. Trató de hacerlo desde la conclusión de la guerra del Pacífico, pero la comprobación diaria de que el desarrollo del Norte depende de la relación con Bolivia, que la comunicación de los puertos del Pacífico con los mercados del Brasil requiere paso por territorio boliviano, y, recientemente, que necesita energía boliviana para su desarrollo, han socavado la antigua certeza y cambiado esa percepción.

Con los precios de hidrocarburos en el nivel en el que ahora se encuentran, el costo y la confiabilidad del abastecimiento es una variable crítica del desarrollo chileno. La sustentabilidad de su crecimiento está amenazada por este factor. Ha realizado inversiones importantes para importar LNG y planea construir centrales nucleares para cerrar esta carencia. El gas natural es un recurso crítico para Chile. La demanda actual es atendida por gas argentino, sin embargo, en la medida en la que continúe la reducción de la oferta de ese país, cuyas reservas tendrán que abastecer de manera preferencial su propio mercado, el abastecimiento boliviano es la opción natural. Pero las diferencias históricas se han demostrado irreductibles. La opinión pública boliviana no admitirá ningún acuerdo de venta de gas que no vaya acompañado de una negociación sobre la reintegración marítima.

El agua es otro ejemplo de complementación posible. En la vasta región desértica del Norte Grande y Chico, varios megaproyectos mineros e industriales chilenos requieren agua. Su fuente de aprovisionamiento natural es Bolivia. Tiene alternativas, pero son costosas y reducirían la rentabilidad de sus productos y su capacidad de competir en los mercados internacionales. En el futuro los propios centros urbanos aumentarán sus requerimientos de agua. Eso explica la búsqueda de operaciones de compra de este recurso. Sin embargo, el

asunto es complejo y requiere de un acuerdo internacional que regule la compra y venta de este recurso en dos espacios jurídicos diferentes.

En el momento actual, el acceso al mercado boliviano debiera ser una motivación menor en el interés nacional de Chile. Con ocho millones de habitantes y un ingreso por habitante casi seis veces inferior, el potencial de intercambio con Bolivia es poco atractivo. Sin embargo esa situación puede cambiar en el mediano plazo. La suma de diversos factores – estabilidad política, enganche con la economía brasilera, desarrollo del potencial gasífero, agrícola y minero, mejor calificación de recursos humanos – parece presagiar la aceleración del ritmo de desarrollo de Bolivia. Y, en esa medida, se convertirá en un mercado importante para un país del tamaño de Chile, al que le resultará cada vez más difícil competir con Argentina y Brasil, en las áreas en las que tomó ventaja del atraso relativo de las reformas en sus dos competidores básicos.

Bolivia ha intentado todos los caminos para avanzar en la solución del problema. En 1921, planteó su caso a la Sociedad de Naciones. En 1979, presentó sus argumentos a la IX Asamblea General de la OEA, en La Paz. Entabló negociaciones directas con Chile en 1950, 1975, 1984 y 1986, entre otras. En 2000 inició el diálogo sin exclusiones, que se reiniciaron en la gestión del Presidente Morales, como la "Agenda de 13 puntos". Esas conversaciones llegaron a su fin con el reciente anuncio presidencial que Bolivia recurrirá a los foros y tribunales internacionales "demandando en derecho y en justicia una salida libre y soberana al Océano Pacífico", el 23 de marzo de 2011. Las diferencias políticas que separan a los gobiernos de Morales y Piñera, y las limitaciones que ya se han hecho públicas para abordar el tema del acceso soberano de Bolivia al Pacífico, presagiaban este desenlace, pero no se esperaba que tomara este rumbo.

La relación boliviana con el Perú es ciclotímica, si el término se puede utilizar.

De una parte, una misma raíz cultural, étnica e histórica se bifurca en dos Estados, indisolublemente unidos, pese a todo. Son dos países hermanos, en el sentido más estricto de la palabra. La Confederación Perú-Boliviana fue, sin duda, la manifestación más notable de la vocación de unidad latente que anima a ambos.

Pero, al mismo tiempo, los alejan viejos prejuicios, que comenzaron en la prevención con la que Lima miraba el Cusco, la sierra y Charcas,

núcleos del poder incaico, en los lejanos años de la Conquista y a los que se agregaron más tarde la decisión altoperuana de independizarse y constituir una nueva República, con el nombre de Bolivia; las diferencias de concepción estratégica en la guerra del Pacífico; la demanda boliviana de resolver su enclaustramiento geográfico por Arica, y, ocasionalmente, diferencias ideológicas y políticas, como la reciente entre los gobiernos de Alan García y Evo Morales. Es una relación compleja.

La política boliviana en el Pacífico se debate entre los dos polos de Chile y Perú.

El escenario de desconfianza y de confrontación abierta o solapada entre Chile, Perú y Bolivia, secuela de la Guerra del Pacífico, tiene que cambiar. No puede seguir así. Lo exige el desafío de un nuevo contexto, nacional e internacional.

A principio de los setenta del siglo veinte se exploró el desvío de la integración económica. La Comunidad Andina de Naciones – de accidentada historia – es el mecanismo que se creó con ese propósito. Nació a principios de los setenta con el liderato de Chile y Colombia y la participación de Ecuador y Perú. Los promotores de la idea de un acuerdo subregional de libre comercio no invitaron a Bolivia, y el país debió realizar una complicada gestión diplomática para incorporarse y evitar que ese instrumento lo alejara todavía más de su relación con los puertos y el mundo del Pacífico. Venezuela suscribió el Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento, pero demoró dos años antes de ingresar al Grupo Andino.

La Comunidad Andina perfeccionó la zona de libre comercio el año 2005, luego de más de tres décadas de negociaciones complejas y frustrantes, que demostraron que la conformación de la unión aduanera era un objetivo inalcanzable. Tampoco se cumplieron las expectativas originales sobre la estructura institucional. El concepto de un órgano comunitario, que represente los intereses del conjunto, semilla de un futuro poder supranacional, se descartó pronto. Los esfuerzos de cooperación e integración en políticas sociales y medio ambientales y de seguridad, no cuajaron de manera significativa. Peor aún, se quebró la solidaridad entre los Estados Miembros para negociar con terceros países. La negociación de los TLCs de Colombia y Perú con Estados Unidos quebraron la frágil disciplina de la Comunidad

Andina y pusieron en evidencia la incompatibilidad entre la política económica de apertura de Colombia y Perú, con la nacionalista, estatal y proteccionista de Venezuela, Ecuador y Bolivia. Las conversaciones para un acuerdo amplio con la Unión Europea, reprodujeron ese escenario de confrontación.

Decir que la CAN está en crisis es apenas repetir lo obvio. La liquidación formal del proyecto de integración puede tomar tiempo, pero la separación de cuerpos ya se produjo. Se perdió el *animus societatis*.

La desaparición de la Comunidad Andina plantea un serio problema para Bolivia. Está excluida, por consideraciones ideológicas, del Arco del Pacífico, que incluirá a Perú, Chile, Colombia y México, y que ocupará el espacio económico y político de la Comunidad Andina. Desde luego hay razones comerciales que justifican la preocupación, ya que, perdido el mercado del Pacífico, el destino de la soya y la agricultura tropical boliviana quedan con un signo de interrogación. Pero tal vez las más serias razones de inquietud tengan que ver con el alejamiento del foro de aproximación de Bolivia con el Perú, Chile y el propio Pacífico.

La respuesta lógica, aunque parcial, es la reconstrucción del espacio económico y político del Pacífico central, cuya constitución fue interrumpida por la Guerra del Pacífico. Esta región está conformada por los Departamentos de La Paz, Oruro y Potosí, en Bolivia; Tacna, Ilo, Arequipa y Puno, en el Perú y Arica, Iquique y Antofagasta en Chile. Se trata de una mega región de cerca de 700 mil kilómetros cuadrados y cinco millones de habitantes. Pese a su potencial minero, turístico y su emplazamiento estratégico en el Pacífico central, las tres subregiones nacionales son las de menor desarrollo relativo de los tres países, consecuencia de su desarticulación. Esta debe ser la zona de confluencia de los intereses de los tres países.

Proyección en la Cuenca del Plata y del Amazonas Brasil-Argentina

La vinculación de Bolivia con las cuencas del Plata y del Amazonas, y, en particular, con Argentina y Brasil, ocupa ahora el primer lugar de las prioridades nacionales. Coinciden en esta zona factores políticos, económicos y sociales de significación especial. Se pueden mencionar el gas; la explotación de los yacimientos de Mutún; la hidrovía; las rutas

transoceánicas; los flujos migratorios; narcotráfico y seguridad, entre otros.

Desde la fundación de la República, la atención de Bolivia se focalizó en el Pacífico. No era de extrañar, porque la población se concentraba en los Andes, y por esos puertos se encaminaban las exportaciones nacionales. La guerra del Chaco es la primera manifestación de una estrategia alternativa, de una que buscaba una opción distinta. Allí comenzó la marcha a las tierras bajas de oriente, la expansión del sector petrolero y el desarrollo de Santa Cruz.

Bolivia intentó llegar al mar por el Atlántico, a través de un puerto soberano y de navegación libre en el Río Paraguay, en el otro extremo del núcleo económico y político de la República, pero tropezó con los planes paraguayos para controlar todo el Chaco, Santa Cruz y las regiones petroleras del Sur boliviano. Y se desencadenó la guerra del Chaco. Los otros poderes regionales intervinieron entonces. Argentina, en el propósito de consolidar su condición de potencia regional dominante y de extender a Bolivia la tutela que entonces ejercía sobre la economía y la política guaraní. Brasil, en espera de su momento, apoyó discretamente a Bolivia para equilibrar la presencia argentina. Chile, confiaba que Bolivia se aferrara al espejismo de la salida al mar por el Paraguay y que olvidara su reivindicación en el Pacífico. Todos, o casi todos, pensando en la riqueza petrolífera de Bolivia.[8]

La Guerra del Chaco modificó también el eje de articulación geopolítica de Bolivia en el Continente. La alejó del altiplano, de las minas, y la trasladó al escenario del petróleo y de la Cuenca del Plata. A partir de entonces tomó forma la relación pendular con Brasil y Argentina, que marcó su política exterior en los años siguientes. La influencia política de esos países se proyectó sobre Bolivia con intensidad diferente a lo largo de ese periodo. Unas veces fue la Argentina el socio ideológico privilegiado, como ocurrió durante la estrecha vinculación del Partido Justicialista y el MNR. Otras, el Brasil, cuando los militares de ese país tomaron el comando de la confrontación Este-Oeste en esta parte del Continente.

Ambos países desarrollaron una estrategia de penetración en la zona de Santa Cruz, con el tendido de ferrocarriles y con la mirada siempre

[8] Gustavo Fernández Saavedra. Bolivia en el siglo XX.

puesta en el petróleo. Por más de dos décadas, Bolivia abasteció de gas natural de bajo precio a la Argentina, hasta que ese país decidió interrumpir sus compras en 1990. Entonces, Brasil ocupó ese lugar. Negoció y suscribió los acuerdos que abrían el mercado brasilero al gas natural y que permitían a Petrobrás el acceso a los recursos energéticos en territorio boliviano.

La relación de Bolivia con esas dos potencias suramericanas desplaza a otras del primer lugar y pareció tomar un nuevo carácter a partir de la multiplicación de las reservas de gas natural boliviano, al despuntar este siglo. Predominó entonces la sensación de que cambiaría de raíz la estructura interna de poder, regional y sectorial. Se había quebrado la tradición minera de cuatrocientos cincuenta años, rehecho sus vías de articulación regional y global, y, en consecuencia, modificado sustancialmente la pauta de inserción económica de Bolivia en el mundo. La producción de gas natural, de yacimientos ubicados en las tierras bajas de oriente y del sur, se consolidaría como el modo principal de producción, condicionaría el comportamiento de los otros factores de producción y proyectaría el país en otra dirección, mirando a la Argentina, Brasil y Chile, al Cono Sur. Había terminado la era del estaño y comenzado la del gas.

Bolivia llegó a una posición importante en el mercado regional de energía, en un momento de inflexión. Las reservas mundiales disminuían. El consumo global crecía, sobre todo por la expansión de las economías asiáticas. La confrontación de las potencias occidentales y los países del Medio Oriente – en sus múltiples dimensiones étnicas, religiosas, económicas, militares y geopolíticas – amenazaba las líneas principales de circulación y distribución de petróleo en el planeta. En consecuencia subían los precios. Y se alteraban las políticas energéticas y los términos de la relación entre los Estados con recursos naturales y las corporaciones transnacionales que los explotaban. Resurgían empresas estatales. Se renegociaban los contratos del pasado. Las cosas no eran las mismas. La nacionalización del gas en Bolivia fue parte de esa tendencia. El cielo era el límite.

Pero, al finalizar la primera década del nuevo siglo, las expectativas tocaron techo. Se redujo la importancia estratégica de Bolivia en el abastecimiento de gas natural en el Cono Sur. Tres factores externos, lejos de la capacidad de acción boliviana, confluyeron en esta dirección.

i) la transformación del gas natural en un *commoditie* (gracias al LNG) y su liberación de su antigua dependencia de los ductos (que era una de las principales ventajas del emplazamiento geográfico boliviano); ii) el descubrimiento de la provincia petrolera y gasífera de la bahía de Santos – los depósitos del pre-sal – que permitirá a Brasil atender su propio mercado y cubrir eventualmente la demanda de Argentina y Chile; iii) el incremento de la producción de gas no convencional, extraído de yacimientos de piedra pizarra, en Estados Unidos y Europa, facilitado por el desarrollo reciente de nuevas tecnologías, que presiona a la reducción de la demanda global y de los precios de gas natural.

Si a esos datos se suma el descenso de las reservas nacionales de gas, por el repliegue de las grandes empresas petroleras del mercado boliviano – por voluntad propia o porque fueron empujadas para hacerlo –, se tendrá un cuadro radicalmente diferente del anterior. Bolivia ya no es el proveedor indispensable de energía de la subregión. Esto no quiere decir, por cierto, que dejara de producir y vender gas. Significa que perdió las ventajas de su posición geográfica y que se redujo su capacidad de negociación para obtener ventajas económicas y políticas. Es un mercado de compradores. Ellos fijarán las condiciones.

El predominio del gas no será absoluto. La minería, que amplió su cobertura espacial con los proyectos para el desarrollo de los yacimientos de hierro del Mutún, en las proximidades del Río Paraguay, mantiene su condición de segundo polo, seguida muy de cerca por la agricultura industrial de la soya y del etanol – proyección boliviana del eje agrícola del centro sur brasilero, uno de los más dinámicos del planeta.

Hay otro dato que agregar. La ciudad de Santa Cruz, la de mayor crecimiento del país, tiene que vencer menores obstáculos y distancias para conectarse con San Pablo, Rio, Curitiba y Buenos Aires (el polo de mayor densidad económica del Continente), que los tienen que sortear La Paz y Cochabamba para vincularse con Lima y Santiago, los dos mayores centros del Pacífico. Si las cosas se miran desde esa perspectiva, queda todavía más claro el pronóstico del desarrollo boliviano.

Pero hay más cosas, además del gas. Se destaca la explotación de las reservas de hierro del Mutún, que ya fuera parte de las negociaciones del polo de desarrollo con el Brasil, en los setenta. El proyecto estuvo

dormido mucho tiempo hasta que el impacto del crecimiento de China e India lo volvió a tornar viable. La empresa brasilera EBX, que asegura que invirtió en Bolivia cerca de 50 millones de dólares, trató de ejecutar un acuerdo con el gobierno municipal de Puerto Suárez, en un proyecto siderúrgico en el Mutún, que utilizaría carbón vegetal, en un país que tiene las mayores reservas de energía gasífera de la región. La operación era claramente ilegal, y aunque el Gobierno brasilero expresó su disgusto (el vicepresidente José Alentar calificó como "violencia" lo que hacía Bolivia), poco pudo hacer para defender la empresa.

El Gobierno hubiera preferido impulsar un programa siderúrgico estatal, pero tuvo que seguir adelante con la licitación internacional que había convocado el Presidente Eduardo Rodríguez por la presión de los movimientos cívicos de Santa Cruz y Puerto Suárez. Finalmente, el 1 de junio, 2006, el proyecto de explotación del Mutún se adjudicó a la empresa hindú Jindal Steel and Power, única concurrente a la licitación para explotar e industrializar el yacimiento por 40 años. En los primeros veinte, la empresa tendrá el control del 60% de votos y tres Directores contra 2 del Estado. El proyecto incluye un proyecto siderúrgico, un gasoducto y una termoeléctrica. Se estima que generará 200 millones de dólares anuales, una vez que comience la explotación del yacimiento. Generará 10.000 empleos, según el proyecto de factibilidad.

La ruta de salida de los productos de esa siderurgia será la hidrovía Paraguay-Paraná, que ya se ha convertido, silenciosamente, en el camino de exportación de la soya y granos de Santa Cruz. Pocos registran el dato, supremamente importante, que Puerto Aguirre, sobre el Río Paraguay, despachó un millón doscientas mil toneladas de carga en el 2004 , casi equivalente al millón y medio de toneladas de comercio exterior boliviano que se mueven en cinco puertos del Pacífico (Antofagasta, Iquique, Arica, Matarani, Ilo). En la información que registra el Resumen Estadístico del INE, de abril de 2010, el 37.4% de las exportaciones bolivianas salieron por Puerto Suárez (Puerto Aguirre), el 20.5% por Uyuni (Antofagasta), el 20.4% por Tambo Quemado (Arica), el 5.4% por Desaguadero (Ilo y Matarani) y el 5.6% por los aeropuertos del país.

Por cierto, aunque ya se tocó el asunto en otro acápite, no pueden dejar de anotarse aquí los planes de integración caminera de IIRSA, que vincularán el Brasil con los puertos y mercados del Pacífico, a través de territorio boliviano.

A las corrientes comerciales se agregarán, con ruído creciente, los temas de narcotráfico y seguridad. Bolivia salió del circuito de drogas del mercado de Estados Unidos, pero se ha convertido en ruta de tránsito – y proveedor complementario – de cocaína procedente del Perú, que se dirige al mercado del Brasil y de Europa. Ya no es un problema menor, y con seguridad, tomará fuerza pública. Por cierto, la magnitud de las pandillas vinculadas al tráfico de drogas en San Pablo y Río de Janeiro, dará al tema dimensión política y de seguridad, que se reflejará necesariamente en las relaciones bilaterales.

Más al Sur, en la Argentina, el migrante boliviano – cuya cifra ya se acerca al millón de personas –, ha creado una nueva realidad de enormes implicaciones en la interacción entre los dos países. Tiene presencia propia en la política argentina, controla un sector significativo del comercio de verduras en el mercado de Buenos Aires, y sus remesas a Bolivia se aproximan a los quinientos millones de dólares.

Como se sabe, Bolivia tiene la condición de Estado asociado al proyecto económico del MERCOSUR y la de miembro pleno en el plano político. En realidad, excepto las negociaciones con la Unión Europea, que están detenidas, la importancia propiamente comercial de ese esquema no es tan grande, en el corto plazo, ya que los grandes temas de nuestra vinculación con la zona – gas natural, migraciones, hidrovía, siderurgia, narcotráfico – se manejan por canales bilaterales, tanto con Argentina y Brasil, y no son parte de los acuerdos del proyecto de integración. Pero la significación política era importante, ya que se perfilaba la intención de colocar en el centro de las prioridades del MERCOSUR la negociación de un gran acuerdo de seguridad energética, en el que Venezuela y Bolivia participaran como vendedores, y Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Chile como compradores. Es posible que ésa haya sido la razón por la que Lula da Silva y Kirchner invitaron a Evo Morales a tomar la condición de miembro pleno, en los días de su posesión. Pero las controversias sobre la nacionalización del gas y el aumento de precios del gas que se vende a esos mercados, postergaron esos planes, por lo menos por el momento. Venezuela se incorporó al MERCOSUR, pero no se ha insistido mucho en la de Bolivia, ni el país tampoco dio señales de particular interés en ese paso.

En resumen, en el plano económico, la vinculación con Brasil y Argentina, en ese orden, será dominante. Con todas las dificultades

y limitaciones que pueden anticiparse, el gas natural tendrá que venderse en esos mercados. Las inversiones y el desarrollo tecnológico de la agricultura del oriente boliviano, en especial en el cultivo y transformación de la soya, dependen en gran medida de esos países. En el horizonte se insinúa un nuevo factor, que pesará de manera negativa. Ha vuelto a tomar importancia el papel de Bolivia en la producción y comercialización de hoja de coca y cocaína. A mediados de la década de los noventa, Bolivia salió del circuito norteamericano de la droga, y, en consecuencia, el problema dejó de marcar la agenda con Estados Unidos. Los análisis recientes indican que se estaría construyendo un segundo circuito, destinado a los mercados de Brasil, Argentina y Europa, con base operativa en Santa Cruz, con droga procedente de Perú y Bolivia y la presencia de carteles brasileros, mexicanos y colombianos.

En todo caso, puede agregarse, Bolivia está en el centro de un complejo juego diplomático y geopolítico, en el que participan Brasil, Argentina, desde el Atlántico, y Perú, Chile, Colombia y México, desde el Pacífico. Están en la mesa intereses nacionales permanentes, exigencias de desarrollo económico, posiciones políticas y luchas por el liderato regional. Y el juego recién comienza.

Relación con Estados Unidos

A partir de la década de los ochenta, la participación en el circuito internacional del narcotráfico se convirtió en el principal tema de la relación de Bolivia con Estados Unidos y con la comunidad internacional. En su territorio se producía hoja de coca, y, en menor escala, pasta base. Las limitaciones en la infraestructura de servicios financieros, de transporte y de comercialización, desalentaron la operación de los carteles delictivos internacionales. La potencia hemisférica condicionó el acceso boliviano a los mecanismos internacionales de cooperación financiera, al resultado de sus esfuerzos para erradicar el cultivo. En respuesta, Bolivia, en estrecha coordinación con Perú y Colombia, tomó papel activo en las Cumbres de Cartagena y San Antonio, para afirmar el principio de la responsabilidad compartida entre productores y consumidores y la política de desarrollo alternativo, como contraparte esencial de la de erradicación e interdicción. Hizo un enorme esfuerzo para reducir la superficie cultivada, de 35.000 hectáreas en 1989, a

8.000 en 2000. Pero el costo fue muy alto. En términos económicos, restó a la economía el equivalente a todos los flujos de cooperación internacional (500 millones de dólares), cuando más se los necesitaba. Los precios internacionales de minerales marcaban tendencias a la baja, no existían flujos de remesas de emigrantes y no había comenzado la exportación de gas. En el plano político, desató una gran agitación y movilización social, que contribuyó al colapso de los partidos políticos y a la crisis del sistema democrático.

Como consecuencia del éxito de la política de erradicación de cultivos ilegales de hoja de coca, Bolivia salió del circuito de narcotráfico de los Estados Unidos. Ya no se vende cocaína de origen boliviano en ese mercado, y, en consecuencia, la presión de ese país sobre Bolivia ya no tiene el carácter prioritario que revistió en los ochenta. El mejoramiento del valor internacional de las materias primas y la exitosa negociación de los precios de gas natural mejoraron la posición fiscal del país y redujeron su dependencia de los flujos de cooperación bilateral de Estados Unidos y los del BID y BM.

El acceso al mercado de los Estados Unidos de manufacturas pasó a ocupar un lugar preferente en la agenda bilateral, en apenas dos años, desde la ampliación, el 2002, de las ventajas comerciales unilaterales de los Estados Unidos para productos bolivianos, como parte de la estrategia de lucha contra el narcotráfico. Más allá de las previsiones más optimistas, crecieron sustantivamente las exportaciones de textiles, manufacturas de madera y joyas, cuya producción está concentrada en El Alto y Cochabamba. La pérdida de esas ventajas, que expiraron a fines de 2006, afectó la oferta de empleo industrial del país, pese a que se buscaron mercados alternativos en Venezuela.

En el plano político, las relaciones con Estados Unidos son tensas. Se expulsó a la DEA, se declaró *persona non grata* al Embajador de Estados Unidos en La Paz y se discute ahora la expulsión de USAID. Sin embargo, la diplomacia norteamericana se manejó con más prudencia que en el pasado. El Embajador Goldberg, Thomas Shannon y la Secretaria de Estado, Condoleeza Rice, se entrevistaron con el Presidente Morales y mostraron su disposición a un diálogo amplio, y continúan las conversaciones entre la Cancillería boliviana y el Departamento de Estado con la intención de normalizar las relaciones bilaterales.

La coyuntura

La política exterior del gobierno del Presidente Morales un carácter marcadamente ideológico. La lógica de la proyección internacional es esencialmente política. El criterio central que guía esa postura es el antiimperialismo y la afirmación de la soberanía política frente a las imposiciones de los poderes externos tradicionales. Y el instrumento para conseguirlo es la asociación con países que se orienten por el mismo razonamiento. Por eso, se privilegia al ALBA o al UNASUR sobre la Comunidad Andina o el MERCOSUR. Y por esa razón no preocupa la exclusión de las ventajas del ATPDEA o la ruptura de las negociaciones con la Unión Europea.

La política bilateral se ajusta a esas pautas. Privilegia las consideraciones políticas y ajusta los objetivos económicas y comerciales a esa línea.

La alianza política con Venezuela y los países del ALBA, con escasa sustancia económica, es el eje que define la inserción boliviana en el sistema político y de seguridad, regional y global. De allí deriva, por ejemplo, la aproximación a Irán. El distanciamiento de Estados Unidos y la declinación creciente de los vínculos comerciales, económicos y políticos con la primera potencia hemisférica es una consecuencia de esa definición. Por eso no deben esperarse novedades importantes en la normalización de relaciones con esa potencia, que continuarán con fricciones y acusaciones periódicas. Las exportaciones de maquila boliviana a los mercados norteamericanos se redujeron significativamente por la suspensión de las ventajas comerciales del ATPDEA, cuya reposición no está en las previsiones. Por cierto, el notorio enfriamiento de las relaciones con Perú y Colombia es otra de las secuelas de la matriz ideológica de la política exterior, y ya se ha reflejado en el estancamiento de los flujos comerciales.

La Paz, marzo 2011.

A Importância dos Assuntos Consulares e Migratórios e o Papel Fundamental das Chancelarias para o seu Adequado Encaminhamento

Questões Enfrentadas pela Diplomacia Brasileira, Lições Aprendidas e sua utilidade para o Projeto de Integração Sul-Americana

Eduardo Gradilone

Introdução

Um dos traços comuns da história da maioria dos países da América do Sul é a formação baseada na imigração, sobretudo europeia. Outro é o de terem se transformado também em países de emigração. O número de seus nacionais no exterior tem crescido, com o que aumentam igualmente as necessidades, as demandas e os problemas relacionados com esses expatriados. Muitos deles são agravados por crises econômicas, preocupações com segurança, preconceitos e associações equivocadas entre migração e criminalidade, além de outros fatores como interesses econômicos e políticos. É importante, assim, que os países da região troquem informações e pontos de vista sobre a vertente de suas políticas externas dedicada às suas diásporas.

Um exercício estruturado nesse sentido teve início no âmbito do Foro de Consulta e Concertação Política do MERCOSUL e Estados Associados, com a criação da Reunião Especializada de Entidades Governamentais para Nacionais Residentes no Exterior (REEG), realizada pela primeira vez – e única até agora – em 15 de dezembro de 2008, em Brasília, por iniciativa da presidência de turno brasileira. Em encontros bilaterais, foros regionais, reuniões multilaterais e outras

ocasiões esse exercício vem tendo continuidade. Um seminário para diplomatas latino-americanos é mais uma boa oportunidade para isso.

É muito oportuna, portanto, a inclusão de módulo sobre esse assunto no presente Curso, assim como já o fora na programação das conferências "O Brasil no mundo que vem aí", o mais importante foro de reflexão e debate sobre política internacional e política externa brasileira promovido anualmente pela Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG. Trata-se de justo reconhecimento da crescente importância dos assuntos consulares na atividade diplomática, assim como da crescente relevância política das atividades e dos temas consulares.

A Dimensão Política da Atividade Consular

Prova disso é que as Embaixadas brasileiras, mais do que os nossos consulados, têm responsabilidade principal ou de grande protagonismo na condução das três questões mais importantes e prioritárias para o Brasil relacionadas com seus nacionais no exterior, todas elas com palco em nosso espaço sul-americano: a situação dos "brasiguaios" no Paraguai, a dos "brasivianos" na fronteira da Bolívia com o Brasil e a dos garimpeiros na região das Guianas. Cabe lembrar, na mesma linha, o envolvimento direto das nossas missões diplomáticas – juntamente, é natural, com nossas repartições consulares – e de nossos setores políticos em Brasília no encaminhamento dado pela área consular a crises relacionadas com inadmissão de brasileiros em países desenvolvidos, ou aplicação por estes de políticas migratórias excessivamente rígidas e não raro – a nosso juízo – atentatórias à dignidade e aos direitos humanos de viajantes e migrantes.

No caso brasileiro, um exemplo evidente do grau de importância política do tema dos expatriados é a existência, na Embaixada do Brasil em Tóquio, desde 1997, de um setor com incumbência específica de dar apoio aos nossos 260 mil "decasséguis". Entendeu-se que, por suas características, essa nossa comunidade não só deve receber tratamento mais político do que consular – como em geral ocorre quando há envolvimento de coletividades e não apenas de indivíduos de nacionalidade brasileira no exterior –, mas também uma estrutura própria no nosso órgão mais alto de representação e atuação diplomática no Japão.

Por outro lado – e isso aumenta sua importância política – é notável a sensibilidade do tema dos nacionais no exterior junto ao parlamento, à mídia e à opinião pública em geral, principalmente durante conflitos armados, desastres naturais e outros acontecimentos em que sejam colocados em risco (como ocorreu no Egito, Líbia, Japão e Costa do Marfim mais recentemente) ou casos pontuais que despertam particular interesse mediático. Um forte componente político também está presente em processos de interação entre governos e lideranças de comunidades expatriadas, como o que se encontra em curso no Brasil por intermédio das "Conferências Brasileiros no Mundo – CBMs" e do relacionamento governamental com o "Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior – CRBE". Assinale-se, por outro lado, que se encontram em tramitação no Congresso Nacional brasileiro vários projetos de lei ou emendas constitucionais visando a conferir representação política às comunidades brasileiras no exterior, como já ocorre em vários países de emigração mais expressiva.

Tais assuntos extrapolam os limites da ação consular clássica, que consiste em fornecimento de documentos de viagem, prática de atos notariais e de registros civis, legalizações e assistência individualizada a nacionais em dificuldade no exterior. Vão mesmo além – quando envolvem negociações de governo a governo – do que se denominaria atividade consular de segunda geração, ligada a preocupações pontuais com educação, cultura, saúde, previdência e autodesenvolvimento de nacionais no exterior. Daí talvez poder-se dizer que o assunto "diáspora" é um daqueles em que os componentes político e consular se apresentam de forma mais claramente inter-relacionada e inseparável, razão pela qual é um dos que mais influi para ampliar a dimensão política das funções consulares.

A Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior do MRE (SGEB) tem assim, forçosamente, funções tanto políticas como consulares, inclusive porque – apesar do nome – ocupa-se também de temas gerais migratórios e assuntos relacionados com estrangeiros, além de cooperação jurídica internacional, em que frequentemente o aspecto político-diplomático tem ou assume maior relevância do que o consular tradicional ou técnico. Se um dia já tivemos no Brasil um serviço consular separado do diplomático, com diplomatas e cônsules

seguindo carreiras diferentes, mesmo que não inteiramente dissociadas, hoje essa clivagem não se sustentaria, dada a cada vez maior importância de que o profissional da diplomacia tenha sensibilidade e idealmente experiência nas duas áreas. Essa habilidade é necessária até por ser hoje difícil imaginar algum grande tema ou desenvolvimento da política internacional que não tenha causa, relação, ou implicação de natureza consular, seja direta ou indireta, a curto ou maior prazo.

Por essa e outras razões estão sendo reintroduzidos no programa de ensino do Instituto Rio Branco – a academia diplomática brasileira – módulos sobre prática consular e apoio a brasileiros no exterior. Vai assim se dissipando a percepção que reduzia a atividade consular apenas à sua vertente cartorial, bem como a de que os assuntos políticos possam ser "mais nobres" do que os consulares. Essa noção certamente não se inspirou na atuação do Barão do Rio Branco, patrono da diplomacia brasileira, que foi Cônsul-Geral, cuidou de assuntos migratórios e deu grande atenção aos brasileiros no exterior, que naquela época se concentravam em nosso entorno geográfico.

Problemas conceituais e importância das chancelarias no trato das questões consulares e migratórias

A falta de sensibilidade política no trato de assuntos consulares e migratórios pode ter consequências diplomáticas muito sérias, como se observou no primeiro trimestre de 2008 com a eclosão da chamada "crise dos inadmitidos" envolvendo Brasil e Espanha. Devido a um tratamento excessivamente burocrático de controle documental e desatendimento a gestões realizadas por nosso consulado, uma pesquisadora brasileira foi impedida de comparecer a seminário para o qual fora convidada e passou dias "detida" e sem bagagem no centro de custódia de imigrantes do aeroporto de Barajas, em Madri, até ser reembarcada de volta ao Brasil. Seguiram-se inadmissões de parte a parte, acusações recíprocas, manchetes de imprensa, manifestações frente a Embaixadas e até ameaças de atos de hostilidade. Foi preciso uma reunião bilateral de alto nível para pôr fim ao que acabou se transformando no mais grave incidente da história do relacionamento entre o Brasil e a Espanha.

A abordagem exclusivamente técnica de lidar com estrangeiros – , muitas vezes desumanizada e policialesca – pode ter relação com a estratégia de alguns países ou de certos setores internos de "criminalizar" temas da agenda internacional, que assim passam a ser conduzidos por funcionários com formação e perspectivas eminentemente técnicas, com preocupações mais voltadas a questões de segurança do que de respeito à dignidade e aos direitos humanos de imigrantes, ou à manutenção do bom relacionamento de seus governos com os de outros países. Essa situação leva à marginalização parcial ou mesmo integral das Chancelarias e dos diplomatas e tende a provocar aumento de incidentes de natureza consular e migratória com potencial de contaminação das relações diplomáticas, como ocorreu no citado episódio com a Espanha.

A óptica burocratico-policialesca tende a enrijecer percepções e dificultar diferenciações fundamentais entre determinadas realidades, impedindo – até por falta de consenso em termos conceituais – cooperação e ações conjuntas entre países de origem e destino de migrantes, mesmo que seus governos e autoridades possam ter interesses e objetivos comuns em relação a muitos aspectos da temática migratória. Exemplo disso é a dificuldade que têm muitos países desenvolvidos de aceitar a dissociação – que para o Brasil é fundamental – entre irregularidade e ilegalidade no plano migratório, sob a alegação de que ambas contrariam as normas legais. Desconsidera-se assim a enorme distância que existe entre a mera situação de indocumentação e a prática de um crime, ou a enorme diferença que há entre as condutas de quem optou por ganhar a vida com trabalho honesto, mesmo que sem documentação para isso, e as daqueles que optaram por ganhá-la mediante exercício de atividades ilícitas e mesmo criminosas. Dificilmente se chegará a acordos em mesas de negociação se não forem resolvidas tais diferenças terminológicas.

Regularização migratória, combate ao crime e valorização do papel do imigrante

Por outro lado, e até para marcar diferenças entre realidades diversas, é necessária uma ampla cooperação e mesmo atuação conjunta bilateral e multilateral no combate ao crime vinculado à migração, seja qual for a nacionalidade dos seus autores, com a contrapartida do

reconhecimento do caráter não criminoso da irregularidade documental e da flexibilização de requisitos para a regularização migratória. Tratar da mesma forma indocumentados e criminosos tende a fazer com que se unam e se solidarizem, agravando ainda mais o problema da criminalidade relacionada com a migração. É fundamental, assim, que o bom senso político atue para evitar a polarização ou o maniqueísmo que uma abordagem exclusivamente técnica ou burocrática acaba impondo ao tratamento dos temas consulares e migratórios.

Compreende-se a dificuldade ou desinteresse de fazer prevalecer tais argumentos em sociedades já inclinadas a perceber mais problemas do que benefícios na presença de imigrantes, e por tal razão mais predispostas a aprovar políticas e eleger políticos pouco receptivos a estrangeiros. Inúmeros estudos, no entanto, demonstram que, antes do que causa de problemas econômicos e sociais, o imigrante é um fator de enriquecimento cultural e desenvolvimento econômico e social para o país de acolhida. Isso é comprovado também por sondagens de opinião em que são feitas aos entrevistados perguntas não tendenciosas ligadas à vida cotidiana, como, por exemplo, quanto à aceitação de imigrantes para trabalhos mais árduos, insalubres ou perigosos, ou então mais delicados e caritativos como assistência a enfermos, idosos e deficientes físicos.

Cabe mencionar, por outro lado, interessante estudo do "Center for American Progress" e do "Immigration Policy Center" ("A Rising Tide or a Shrinking Pie"), divulgado em 31 de março de 2011 pelo jornal *Washington Post*, estimando que a deportação de todos os cerca de 445 mil imigrantes irregulares do Arizona provocaria contração de 20% na economia do estado, 17% na taxa de emprego e 10% na arrecadação tributária. Como, porém, é muito grande a tentação de apontar o que vem de fora, o estrangeiro, como causa de problemas internos, e considerando que em geral posturas anti-imigrantes costumam agradar eleitores e render votos, nem sempre tais evidências recebem a devida divulgação ou são consideradas.

A abordagem política contribui para evitar que tais distorções, além de preconceitos e prevenções contra estrangeiros (que são muitas vezes fruto de instintivo e não racional temor ao desconhecido), bem como preocupações técnicas, burocráticas ou com segurança (que aumentaram após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 em Nova York)

sejam os únicos elementos a balizar o tratamento de assuntos consulares e migratórios, sem que se leve em devida conta a importância da migração como fator de interação entre povos e culturas, sua dimensão humana e o potencial de dano que problemas migratórios podem causar ao bom relacionamento diplomático entre as nações.

A importância da determinação política no encaminhamento das questões migratórias na América do Sul

Se o aspecto político é tão importante quando se trata do assunto "diásporas", e se a América do Sul já avançou tanto em matéria de concertação política – do que é prova a UNASUL – por que razão persistem problemas de nacionais de um país em outro da própria região, tanto que três deles – conforme assinalado no parágrafo 4 – são os mais importantes e prioritários da agenda diplomática do Brasil no tocante aos seus nacionais no exterior?

Aparentemente as dificuldades decorrem da falta de devida implementação prática de normas e decisões aprovadas em nível político pelos governos sul-americanos. Pelo menos parece acontecer isso no caso dos problemas brasileiros, em que das três questões citadas uma está sendo resolvida, outra pode ser equacionada e a última apresenta maiores dificuldades de solução conforme se possa ou não aplicar as normas migratórias do Acordo de Residência do MERCOSUL.

- Paraguai

De fato, temos no Paraguai um claro exemplo de como a complexa e antiga questão da regularização migratória dos "brasiguaios" está sendo equacionada admiravelmente bem através de "jornadas migratórias" promovidas em vários locais do País conjuntamente pelos governos paraguaio e brasileiro, com a participação da Organização Internacional para as Migrações (OIM). Cerca de nove mil brasileiros já foram beneficiados nas dez jornadas realizadas ao longo de 2010, cada qual incorporando avanços em relação às anteriores em termos de planejamento, divulgação, organização e integração de trabalhos. Estas verdadeiras "linhas de montagem itinerantes" de regularização

migratória, operadas com notável espírito de colaboração e crescente camaradagem por funcionários uniformizados de vários setores dos dois países (consular, migratório, policial, notarial etc.) e da OIM, vêm atuando de forma cada vez mais eficiente e constituem demonstração inequívoca de como a determinação política levada a medidas concretas pode resolver complexas questões migratórias no contexto sul-americano.

O programa tem permitido ao Paraguai auferir recursos com as taxas de regularização (ao contrário do que ocorria anteriormente, dada a ação irregular de intermediários) e reciprocar o tratamento favorável concedido pelo Brasil aos imigrantes em geral e aos paraguaios em particular, o que se dá mediante normas internas legais brasileiras flexíveis, celebração de acordos bilaterais mutuamente vantajosos, leis de anistia migratória a estrangeiros e estrito cumprimento do Acordo de Residência do MERCOSUL. As "jornadas" constituem certamente um dos primeiros e mais exitosos projetos de implementação concreta desse acordo e, portanto, do projeto maior de integração sul-americana em seu aspecto mais importante por ser o que diz respeito a pessoas.

- Bolívia

Daí porque as "jornadas migratórias" no Paraguai – que continuam em pleno andamento em 2011 – poderiam muito bem ser "exportadas" para outros contextos e países, como a Bolívia, que assinou e ratificou o citado acordo MERCOSUL mas não o vinha colocando em execução na prática, por falta de providências de ordem administrativa tais como expedição de regulamentos com orientações a agentes migratórios, fixação de taxas, confecção de carimbos e outras. Essa situação provocou desequilíbrio entre o tratamento concedido pelo Brasil ao regularizar a situação migratória de dezenas de milhares de bolivianos, enquanto na Bolívia menos que duas centenas de brasileiros foram documentados nos últimos anos.

Esse problema tem dificultado a implementação de acordo tripartite celebrado entre Brasil, Bolívia e OIM para reassentamento das famílias brasileiras que vivem há décadas na faixa de 50 quilômetros da fronteira boliviana do Pando com o Brasil, mas que de lá devem se retirar por força de decisão do Governo Evo Morales, tomada em maio de 2006, de dar cumprimento a dispositivo constitucional que veda a presença de

estrangeiros na área. Enquanto mais de cem famílias já foram reassentadas pelo governo brasileiro em nosso país, a OIM encontra dificuldades para reassentar as que preferiram deslocar-se para outras regiões da própria Bolívia, devido à situação de irregularidade migratória em que se encontram, que poderia ser resolvida com relativa facilidade mediante a aplicação do Acordo de Residência do MERCOSUL.

Naturalmente o ideal seria que o conceito de cidadania mercosulina já tivesse se firmado e que um nacional do MERCOSUL não fosse considerado estrangeiro por outro país do bloco, exceto quanto a determinados aspectos em que a cidadania nata é requerida. O Acordo de Residência, no entanto, é um grande avanço e sua aplicação deve constituir uma prioridade para todos os seus signatários, até como demonstração de coerência em relação às posições que defendem junto a países desenvolvidos e foros internacionais sobre questões migratórias. Em abril de 2011, o governo boliviano deu um passo importantíssimo para avançar na implementação desse acordo publicando a Resolución Ministerial n. 026/2011, que estabelece normas administrativas para tal fim, com vigência a partir do dia 11 daquele mês. Com base nessa decisão está sendo planejado projeto piloto de regularização migratória de brasileiros que vivem na região boliviana de Santa Cruz, nos moldes das bem sucedidas jornadas no Paraguai.

- Guianas

Enquanto no Paraguai a aplicação das normas do MERCOSUL estão solucionando um problema histórico e na Bolívia em breve isso possa vir a ocorrer, nas Guianas os problemas migratórios enfrentados pelos brasileiros são de equacionamento mais difícil não apenas pela falta de quadro normativo que lhes dê balizamento jurídico como também, no caso da Guiana Francesa, pela "importação" de preocupações europeias em matéria migratória, que levam a controles mais rígidos em relação a estrangeiros. O problema principal nessa região – que inclui também a Venezuela – é a presença de garimpeiros brasileiros que às vezes exercem suas atividades em desconformidade com leis locais e causam danos ao meio ambiente. Os que assim agem destoam da imensa maioria dos nossos concidadãos que vivem no exterior honestamente e são reconhecidos por seu temperamento aberto, por sua simpatia e pela contribuição positiva

que dão com seu trabalho a sociedades de acolhida, mesmo que estejam em situação migratória irregular. Trata-se de questão especialmente delicada para uma política consular e migratória como a do Brasil, que defende rigorosa separação entre irregulares e ilegais, tratamento diferenciado para tais situações e cooperação bilateral ou internacional contra criminosos, sejam de que nacionalidade forem.

- Guiana Francesa

As dificuldades nas negociações entre o Brasil e a França para estabelecer o regime migratório que regulará a circulação de pessoas entre o Brasil e a Guiana Francesa após a entrada em operação da ponte sobre o Rio Oiapoque, prevista para o segundo semestre de 2011, decorrem em grande medida da preocupação franco-guianense com o garimpo ilegal, exercido majoritariamente por brasileiros. Demonstrando coerência e engajamento com posições que defende em matéria migratória, o Brasil concordou em assinar com a França um acordo de cooperação policial contra tais atividades, mesmo sabendo do alto grau de envolvimento dos nossos nacionais nessa prática. Em contrapartida, obteve a criação de um mecanismo bilateral de consultas para tratar de questões consulares e migratórias e através dele gestionar medidas em prol da comunidade brasileira radicada na Guiana Francesa, incluindo facilitação da regularização migratória, valorização da migração regular e eliminação de entraves desnecessários ou indevidos à circulação de pessoas de boa fé entre o Brasil e a França.

A questão dos brasileiros na Guiana Francesa é talvez a mais complexa de todas as que envolvem nossas comunidades no exterior, por reunir praticamente todas as principais dificuldades com as quais pode se defrontar uma política migratória com as características da brasileira: preocupações no país de destino com o perfil e a dimensão da presença dos nossos nacionais (entre 10 e 15 por cento da população); estigmatização desses compatriotas perante a sociedade e autoridades locais; concomitância de situações de irregularidade e criminalidade; ausência de quadro normativo para melhor nortear o encaminhamento dos assuntos, e interlocução envolvendo potência européia, cujas prioridades e perspectivas são muito diferentes das que em regra são compartilhadas por interlocutores sul-americanos. A propósito, no caso da Guiana

Francesa se encontra o exemplo mais acabado de como a burocratização ou a criminalização temática podem determinar a substituição de interlocutores institucionais e marginalizar as Chancelarias: o Grupo de Trabalho Consular e Migratório Brasil-França é o único do gênero em que o Brasil está engajado com outros países que têm como contraparte ministério que não o das Relações Exteriores, já que o Quai D´Orsay tem hoje reduzido poder de influência em matéria migratória e participa apenas marginalmente dos seus trabalhos.

Naturalmente, não se pode dizer que negociações lideradas por diplomatas de um lado e por autoridades migratórias do outro estejam sempre condenadas ao fracasso. No entanto, os resultados das duas reuniões já realizadas por aquele mecanismo deixam claras as dificuldades que existem para avanços quando os interlocutores das partes envolvidas pertencem a setores diferentes e, em decorrência disso, não compartilham rigorosamente as mesmas preocupações, como, por exemplo, a da preservação do bom relacionamento entre os países que representam, que é prioritária para as Chancelarias. Tanto é assim que para preservar a excelência dessas relações a Chancelaria francesa já está intervindo mais diretamente no encaminhamento dos temas em discussão, favorecendo posturas e medidas que, embora ainda insatisfatórias para o Brasil, não estiveram antes nas cogitações dos interlocutores técnicos de outros órgãos franceses. Essa evolução lembra o que ocorreu na "crise dos inadmitidos" com a Espanha, que poderia ter sido evitada caso a sensibilidade política – através da atuação mais efetiva do Ministério das Relações Exteriores espanhol – tivesse prevalecido sobre considerações de natureza burocrática ou policial. O enfoque exclusivamente técnico não pode predominar no tratamento de assuntos que envolvam diretamente o relacionamento entre países e seus povos, como é o caso das questões migratórias, que devem ser necessariamente conduzidas, ou no mínimo coordenadas por diplomatas, isto é, pelo ministério e por profissionais responsáveis por relações exteriores e política internacional.

- Suriname

Os casos citados envolvendo Espanha e França mostram posturas que não devem ocorrer entre países sul-americanos, comprometidos que estão com a integração de seus povos e, portanto, com políticas migratórias

flexíveis e respeitosas dos direitos e da dignidade dos imigrantes, dentro ou fora da região. Com o Suriname, a ausência de um quadro normativo como o do MERCOSUL não impediu a criação de um mecanismo bilateral de consultas consulares e migratórias para o encaminhamento de forma mutuamente satisfatória da difícil questão dos garimpeiros brasileiros. Em 18 de abril de 2011 foi realizada em Paramaribo a primeira reunião desse Grupo de Trabalho e, no dia seguinte, diplomatas e altos funcionários dos dois países realizaram visita a uma área de exploração aurífera no País, para melhor conhecimento da realidade de que estavam tratando. O próprio Presidente da República surinamesa recebeu em audiência a delegação brasileira. Foram discutidas possibilidades de regulamentação do garimpo de forma a assegurar o melhor aproveitamento dessa atividade em benefício dos que a praticam e da economia do Suriname.

A relevância do adequado conhecimento da realidade migratória

Cabe aqui um comentário sobre a importância de promover iniciativas que possibilitem contatos diretos com situações e pessoas, para assegurar que as políticas e soluções a elas dirigidas tenham a necessária vinculação com a realidade e não decorram apenas de concepções de gabinete. A visita a um garimpo a céu aberto no Suriname, a instalação de um consulado sazonal no meio da selva amazônica boliviana, na cidade de Puerto Evo Morales, próximo das famílias brasileiras em processo de reassentamento, e as jornadas migratórias no Paraguai – além dos consulados itinerantes que o Itamaraty realiza há décadas para prestar serviços a brasileiros que vivem longe das sedes de consulados – são formas de atuação e interação direta que o MRE tem procurado intensificar, não somente no exterior como no Brasil.

Neste último caso, isso vem sendo feito através de "consulados itinerantes" ou "road shows" a cidades brasileiras com grande número de cidadãos expatriados (como Goiânia), durante os quais diplomatas da SGEB prestam orientações quanto a serviços oferecidos por seu Núcleo de Assistência a Brasileiros no Exterior (NAB), fazem recomendações e respondem a perguntas sobre assistência consular e migração, tanto de pessoas com planos de viver no exterior como de familiares e amigos daqueles que lá se encontram e enfrentam dificuldades.

Os contatos e iniciativas com Estados da Federação com o objetivo de informar, orientar e documentar brasileiros e imigrantes, bem como a participação em eventos por eles promovidos com tal finalidade – como é o caso do "Paraná em Ação", próximo da fronteira com o Paraguai – também se enquadram entre as formas de valorização de programas de contato direto e realização de ações concretas em favor de migrantes. Na mesma linha, o Itamaraty tem defendido a multiplicação de Casas do Migrante nas fronteiras brasileiras, do tipo da que existe e funciona com êxito em Foz do Iguaçu. Em breve deverá ser instalada "Casa" no Oiapoque e há planos para abertura de outras no Suriname e nas fronteiras com a Venezuela e a Guiana.

A criação, em 2010, do Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior – CRBE – constituiu outra demonstração do empenho do Governo brasileiro em promover uma maior aproximação com suas comunidades expatriadas, para fins de melhor conhecimento de suas necessidades e mais adequado planejamento de projetos visando a atendê-las. Uma nova política governamental para tais comunidades foi estabelecida com o Decreto n. 7.214, de 15 de junho daquele ano, prevendo maior apoio e valorização dos nossos nacionais no exterior, melhores serviços consulares através de reformas e informatização, e maior comunicação governo-diáspora por intermédio das "Conferências Brasileiros no Mundo", realizadas anualmente desde 2008.

Tais conferências somam-se aos canais de diálogo que já existiam desde a década de 90, quando foram instituídos os "Conselhos de Cidadãos" (existentes em várias repartições do Itamaraty no exterior) e mais recentemente com a Ouvidoria Consular, que começou a funcionar em 2008 e que, com o Decreto n. 7.304, de 22 de setembro de 2010, passou a integrar formalmente a estrutura organizacional do MRE. Tais canais permitem conhecer mais profundamente a realidade dos expatriados brasileiros, inclusive a contribuição positiva que têm dado não só ao Brasil – mediante projeção de nossa cultura, remessa de divisas etc. – como a países de acolhida – com seu trabalho e com o intercâmbio cultural e social que promovem.

O CRBE tem quatro representantes para cada uma das quatro regiões geográficas do mundo (América do Sul e Central; América do Norte e Caribe; Europa; e Ásia, África, Oriente Médio e Oceania) e atribuição

dupla de representação da diáspora e colaboração com o MRE com vistas ao atendimento de suas reivindicações. Estas estão hoje contidas na denominada "Ata Consolidada", que agrupa centenas de demandas de brasileiros no exterior nas áreas de educação, cultura, trabalho, previdência, saúde, remessas e muitas outras. Tais reivindicações têm subsidiado o Plano Diretor de Reforma Consular do MRE e negociações do Ministério com outros países sobre temas consulares e migratórios, aumentando assim a legitimidade das gestões do Governo brasileiro nesse campo tanto em nível bilateral como em foros multilaterais.

Na semana de 2 a 6 de maio foi realizada a primeira reunião MRE-CBRE em paralelo a curso sobre o Itamaraty, política externa brasileira e atividades consulares organizado pela SGEB, em coordenação com a Fundação Alexandre de Gusmão. Um plano de trabalho conjunto foi aprovado para nortear a parceria MRE-CRBE até o final de 2012. As "CBMs" e o "CRBE" são assim importantes instrumentos para aprimorar o conhecimento da nossa diáspora e promover seus interesses junto a governos estrangeiros. A estes também deve interessar um melhor conhecimento de quem são, como se organizam e como contribuem positivamente os brasileiros que vivem em seus países. O conhecimento leva ao entendimento, e grande parte dos problemas migratórios pode ser resolvida a partir de uma correta percepção sobre os imigrantes, como foi indicado nos parágrafos 14 e seguintes.

Conclusão

Enquanto países desenvolvidos enrijecem controles contra imigrantes e a União Europeia chega até mesmo a proibir regularizações migratórias coletivas, o Brasil – a despeito do alto nível de sua atividade econômica, que o torna polo natural de atração – adota política muito diferente, pois acolhe estrangeiros de todo o mundo e promove sua regularização migratória mediante anistias periódicas, celebração de acordos bilaterais e favorecimento de decisões em foros multilaterais com esse fim. Tal postura não é simplesmente reflexo de uma atitude geralmente positiva em relação aos imigrantes, pelo reconhecimento da contribuição valiosa que deram à formação brasileira, nem decorre apenas de expressão de um dever básico de solidariedade e respeito ao próximo, estrangeiro ou não. Tampouco é fruto exclusivo da nova realidade brasileira de país também

de emigração, que recomendaria tratamento a imigrantes compatível com o que se deseja aos brasileiros expatriados. Ela decorre de tudo isso, certamente, mas também da convicção de que a questão da circulação de pessoas num mundo cada vez mais integrado deve ter caráter prioritário na agenda internacional e que a regularização migratória constitui uma das condições mais importantes para assegurar que a migração seja um fator de enriquecimento tanto para os imigrantes como para as sociedades que os acolhem.

Naturalmente o Brasil, como qualquer outro país, tem o direito soberano de estabelecer controles de entrada de imigrantes em seu território, em função inclusive de suas condições de absorção de estrangeiros. Não temos na América do Sul situações tão graves como as das levas de dezenas de milhares de refugiados econômicos de nações africanas em crise que chegam frequentemente à Europa em situação desesperadora de busca de meios de vida, colocando governantes diante do desafio de conciliar fatores humanitários e sociais com obrigações impostas por suas normas jurídicas e com a reação de suas sociedades. Mas em casos semelhantes de menor dimensão, como a do inusitado afluxo de haitianos ao Brasil desde o princípio de 2011, o tratamento adotado tem sido pautado pelo equilíbrio, realismo e integral respeito à dignidade e respeito aos direitos humanos dos imigrados, com uma importantíssima e fundamental preocupação: não permitir que regimes de isenção de vistos, controles migratórios flexíveis e tratamento favorável a imigrantes facilitem o trabalho de "coiotes" que se valem de falsas promessas de emprego e ocupação vantajosas em nosso país e estimulem a criação de rotas de contrabando de imigrantes e prática de outros crimes transnacionais. Esse é um dos aspectos da firme política brasileira de evitar associações e contaminações entre migração e criminalidade.

Tais devem ser os parâmetros mínimos a nortear a busca de solução para os complexos problemas relacionados com a migração. Nem o Brasil nem qualquer outro país detém a fórmula ideal para isso, inclusive porque não há como concebê-la sem a eliminação das causas estruturais que motivam as migrações forçadas. A posição brasileira, além da já citada defesa da regularização migratória e do respeito aos direitos dos imigrantes, seja qual for sua situação migratória, considera que os

controles migratórios devem se concentrar prioritariamente na prevenção da criminalidade. A irregularidade migratória, por outro lado, pode ser desestimulada por campanhas de esclarecimento e orientação. No próprio interesse dos fiscais migratórios, e não só para inibir tentações de tratamento arbitrário, discriminatório ou de qualquer forma inadequado, ou para assegurar direito de defesa e ressarcimento por danos morais e materiais de viajantes e imigrantes de boa fé inadmitidos ou deportados injustamente, além da responsabilização de agentes que cometeram excessos, convém que os sistemas de verificação em aeroportos e postos fronteiriços sejam transparentes e devidamente documentados, verbal e visualmente.

Um princípio a ser estabelecido seria o de que nenhum país tem direito de realizar controles migratórios mais rigorosos que os usuais se não tiver plenas condições de assegurar que não darão margem a violação de direitos, prejuízos materiais, afronta à dignidade e restrição à liberdade de locomoção de pessoas por tempo superior ao razoável para a realização de verificações previstas em lei. O fundamental em qualquer hipótese é que haja clareza quanto à enunciação e à aplicação de requisitos de entrada e permanência de estrangeiros em qualquer país, com normas claras, precisas e bem divulgadas, além de previsão de recursos jurídicos para ampla defesa de viajantes inadmitidos ou imigrantes questionados sobre a regularidade de sua situação no país. As incertezas dão margem a exploração de migrantes, chantagens migratórias, evasão tributária, corrupção e outros crimes.

Uma recomendação a deixar aos colegas diplomatas sul-americanos é a de não subestimar a importância política da atividade consular e atuar para assegurar o papel coordenador de suas Chancelarias no trato de questões migratórias, dada a sua relevância e sensibilidade para as relações entre os países, por envolverem seus povos, seus cidadãos, justamente o principal componente dos Estados. Também cabe recomendar que conheçam da melhor forma possível suas comunidades no exterior e a de outros países em seus territórios, dada a importância do conhecimento como chave para entendimentos, superação de preconceitos e eliminação do mito de que o imigrante é mais causa de problemas do que de soluções para as sociedades onde se encontram. Finalmente, que se engajem na criação de uma América do Sul sem barreiras desnecessárias entre seus

povos, até que se possa chegar o mais próximo possível de uma almejada liberdade plena de circulação de pessoas na América do Sul, mediante a qual, ao menos em nossa região, a migração poderia deixar de ser a face esquecida da globalização.

Brasília, em 10 de maio de 2010

El Sistema Político Chileno. Características y desafíos, 1990-2001

Ricardo Gamboa[1]

I. Introducción

Este trabajo examina las principales características del sistema político chileno entre 1990 y 2011 y sus desafíos futuros. De esta manera, en primer lugar, se describen los rasgos centrales del sistema institucional que regula la actividad política, los cambios que ha experimentado en estos 21 años, y se caracteriza la forma de funcionar en este período del sistema político. En segundo lugar, se analizan algunas tendencias que se observan en el sistema político, en particular el desprestigio creciente de la política y de algunas instituciones de la democracia, los déficits en materia de participación política y del sistema de representación en general, y se discute cómo ellas pueden o no afectar el desarrollo político chileno.

En este marco, el trabajo pretende ilustrar al lector respecto de los elementos que caracterizan al sistema político chileno, y describir y explicar los elementos de cambio que se observan dentro de este, y que deben ser abordados prontamente para no afectar su estabilidad y mejorar su legitimidad entre la población.

[1] Abogado, Doctor en Ciencia Política. Profesor del Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

II. El sistema político chileno. El marco institucional y político y su evolución, 1990-2011

En 1990, luego de la derrota de Pinochet en el plebiscito de 1988 y la victoria de la coalición "Concertación de Partidos por la Democracia", en las elecciones de 1989, Chile inició una nueva etapa democrática. Las condiciones iniciales en que se desarrollaría estaban fijadas por el sistema institucional establecido por el régimen militar (1973-1990), la Constitución de 1980, y una configuración política en la que destacaba la fortaleza política de las fuerzas políticas que apoyaron al gobierno saliente.

a) Las condiciones del inicio de la democracia

La Constitución, siguiendo la tradición establecida en 1828, mantuvo el sistema presidencial. No obstante, y profundizando una tendencia que se había inaugurado en 1925, el nuevo diseño institucional dispuso un esquema de distribución de poder (formal) caracterizado por un marcado desequilibrio entre el presidente y el Congreso (Cea, 2008). Esto, no sólo porque la nueva carta le entregó amplias atribuciones al presidente en distintas materias (administrativas, judiciales, de emergencia, etc.,), sino también porque aumentó sustantivamente sus atribuciones legislativas, convirtiéndolo en lo formal, en el principal (no único) colegislador del sistema. De esta forma, lo convertía en el eje central del sistema político.

Por su parte, respecto del Congreso, que mantuvo su estructura bicameral, como lo había sido desde 1822, se dispuso una integración mixta, ya que parte del Senado estaría integrado por "senadores designados" y vitalicios. En cuanto a sus atribuciones, sus facultades legislativas fueron disminuidas en comparación a lo que existía en 1973, aun cuando igualmente quedó establecido que para la dictación de cualquier ley era necesaria la aprobación parlamentaria (con esto se diferencia de otros países, que entregan la posibilidad de dictar normas de rango legal a los presidentes de forma unilateral). A la vez, las funciones fiscalizadoras del Congreso eran bastante reducidas.

En relación al Congreso, el presidente y el proceso de formación de la ley (esencial para la generación de políticas públicas) destacaban otros dos puntos esenciales. El primero es el que la ley electoral de 1988

estableció un sistema electoral para la elección de parlamentarios (Senado y Cámara de Diputados) nunca antes usado en Chile, y que se conoce como sistema binominal. Este sistema buscaba favorecer la formación de grandes bloques políticos, pero a la vez, dificultaba en el Parlamento la expresión de las mayorías políticas, otorgando a la minoría amplias oportunidades para influir en las decisiones legislativas (Gamboa, 2006). El segundo se refiere al sistema legislativo, ya que se establecieron cuatro tipos leyes, entre las que se encuentran las leyes orgánicas constitucionales, a través de las cuales se regulaba un conjunto importante de materias (i.e., sistema electoral; organización y atribuciones del Banco Central; Administración del Estado; el sistema educacional etc.), y que para ser dictadas o modificadas se exigen quórums supra mayoritarios (4/7 de los parlamentarios en ejercicio).

En último término, reflejando la desconfianza democrática del régimen militar, la Constitución incorporó un conjunto de disposiciones que entregaban a autoridades o instituciones no democráticamente electas, una alta capacidad de intervención dentro del sistema político, particularmente a los militares. Esas disposiciones constituían una traba al funcionamiento de un sistema plenamente democrático, y conformaban lo que se conoce como "enclaves autoritarios" (Garretón, 1995).

Junto al entramado institucional en que debía desarrollarse el nuevo sistema democrático, la nueva etapa se inauguraba en un contexto político bastante particular. Entre sus elementos más importantes destacaban los siguientes. En primer lugar, a diferencia de lo que había ocurrido en otras transiciones, la élite saliente, agrupada en los partidos Renovación Nacional (RN) y la Unión Demócrata Independiente (UDI), más su presencia a través de los "senadores designados" (que fueron designados antes de la asunción del gobierno democrático), mantuvo una alta cuota de poder parlamentario, lo que obligaba a la coalición entrante y mayoritaria electoralmente, integrada por los partidos Radical (PR), Demócrata Cristiano (PDC), Socialista (PS) y Por la Democracia (PPD), a negociar con la oposición cualquier cambio legislativo que pretendiera hacer. En segundo lugar, Pinochet mantuvo su cargo de Comandante en Jefe del Ejército, y además seguía manteniendo el apoyo de los jefes de las otras ramas de las Fuerzas Armadas. En tercer lugar, la élite empresarial, que había fortalecido fuertemente su posición dentro del sistema político en el marco de la profunda transformación económica

llevada acabó por el régimen militar (Campero, 2003), era muy cercana al régimen militar, y en principio desconfiaba de lo que podía hacer el nuevo gobierno. Esto obligaba al nuevo gobierno a ser cauto en sus relaciones con el empresariado, si quería tener éxito en materia económica, lo que ciertamente era una de sus prioridades para no poner en riesgo el éxito de la transición. A su vez, el movimiento obrero, más ligado a la Concertación, había logrado recomponerse durante los años 80, pero carecía de la capacidad de presión que tuvo, por ejemplo, de los años 60, en especial producto de los bajos niveles de sindicalización, que llegaban al 19,8% (Henríquez, 1999). Además, era esperable que se le solicitara una actitud moderada para no tensionar la transición.

b) El funcionamiento del sistema político, 1990-2011. Elementos distintivos

Si bien las condiciones iniciales del nuevo sistema político presentaban grandes dificultades, tanto institucionales como políticas, en los años siguientes se demostró que la construcción de una democracia estable era posible. En este contexto, se desarrolló y consolidó un sistema político que, por un lado, fue perfeccionando las instituciones democráticas, y que, por el otro, adoptó en su funcionamiento ciertas características particulares que han sido repetidamente señaladas en la literatura. A la vez, sin embargo, y en especial en la última década, el sistema ha comenzado a exhibir algunos déficits importantes, que serán analizados posteriormente.

En cuanto al perfeccionamiento del sistema institucional, destaca el que a través de sucesivas reformas constitucionales, la más importante en 2005, se han modificado y/o eliminado distintas disposiciones que estaban en pugna con un sistema plenamente democrático. En particular, destaca el desmantelamiento del "poder de seguridad" que otorgaba una posición privilegiada a los militares en el sistema político, y la eliminación de los senadores designados y vitalicios, además de aumentar la participación de poderes democráticamente generados en la composición de ciertos órganos, como el Tribunal Constitucional (Couso/Coddou, 2010). Asimismo, a través de sucesivas reformas (1997, 2005) se modificaron los poderes no legislativos del Congreso, que aumentó su capacidad de influencia en el sistema político, a través darle mayores capacidades

para intervenir en el nombramiento de distintas autoridades y fortalecer sus facultades fiscalizadoras. Con todo, persisten distintas disposiciones que son cuestionadas como impedimentos para calificar a la constitución como plenamente democrática.

Ahora bien, respecto de las características del sistema, cabe subrayar las siguientes cuatro:

1. en primer lugar, la distribución de poder institucional entre la Concertación y la oposición. Mientras esta fue gobierno (hasta 2010), llevó a que desde un inicio se desarrollara un sistema decisorio en el que toda resolución relevante en materia legislativa se realizara a través de acuerdos entre el gobierno y la oposición, proceso en el que también participaba decisivamente el empresariado. Esto, por un lado, fue favorecido por la experiencia histórica de Chile (donde la falta de disposición a generar acuerdos ayudó a la caída de la democracia en 1973), y por las características del entramado institucional, que otorga a la minoría un poder de veto sobre las más importantes decisiones legislativas, a través del sistema electoral y las reglas sobre aprobación de leyes (Huneeus, 2010). Asimismo, cabe subrayar que desde un inicio, los gobiernos de la Concertación tuvieron especial cuidado en no tensionar el sistema político, y, por tanto, tuvieron una estrategia más bien cauta en términos de impulsar iniciativas legislativas que no tensionaran demasiado al sistema político, y que en definitiva tenían poca viabilidad, dado el poder de veto de la derecha (Weyland, 1999). A ello se agrega otro punto relevante: la creciente cercanía ideológica entre ambas coaliciones. Esto, junto a la necesidad de la Concertación de asegurar buenos niveles de crecimiento, para no afectar la estabilidad del sistema político, ha conducido, por ejemplo, a que en materia económica el nivel de conflicto haya sido menor, ya que nunca se planteó ni intentó una modificación sustantiva del modelo económico implantado por el régimen militar, cuyas bases siguen vigentes (Siavelis, 2009).

En ese contexto, se fue estableciendo un sistema con un marcada característica "Consensual", en que hay amplia integración de las minorías en el proceso decisorio. En este esquema el poder decisorio se concentra en la élite (política y económica), la que ha conducido el sistema político bajo una lógica de limitación del conflicto y de resolución consensuada de las políticas públicas. Y esto no sólo en el plano legislativo, sino que existen además otras instituciones en las que se opera con la misma

lógica de integración de mayorías y minorías, como en el Banco Central, e incluso en el Tribunal Constitucional, donde para nombrar a parte de sus integrantes se exigen altos quórums de aprobación en el Senado (2/3).

Este es un sistema con ventajas y desventajas. Por un lado, ha permitido superar en buena parte las dificultades que planteaba la estructura institucional, que de acuerdo a los críticos del presidencialismo, dificultaría el funcionamiento del sistema democrático (Linz, 1990). Sin embargo, a partir de 1990, no hubo ninguna parálisis legislativa ni bloqueo de poderes, caminando la actividad legislativa más bien por el camino de la coordinación y el compromiso. De hecho, salvo reformas relacionadas a los enclaves autoritarios (hasta 2005) y algunas reformas laborales, no hubo grandes prioridades legislativas de la Concertación sobre las que no se haya alcanzado acuerdo con la oposición. En segundo lugar, considerando esto, se ha argumentado que de esta manera el sistema ha favorecido la estabilidad democrática al proveer una forma de resolver los conflictos que ha sido útil y que se refleja también en el buen desarrollo económico que ha experimentado el país desde 1990[2].

Por el otro, sin embargo, la democracia chilena es objeto de fuertes críticas. Primero, por ser un sistema que si bien permite estabilidad y resolver consensuadamente muchos problemas, a la vez excluye la resolución de temas en que las diferencias pueden ser mucho mayores. Esto es, si la minoría no está disponible para resolver un determinado problema, simplemente no hay solución, con lo cual puede haber diversos temas que están permanentemente excluidos de la agenda (Delamaza, 2010; Huneeus, 2010). En segundo lugar, es un sistema que establece injustificadamente una posición privilegiada a la minoría, que puede imponer sus criterios sin tener la mayoría electoral. Tercero, algunos autores han resaltado, con buenos argumentos, de que al mismo tiempo se ha estructurado un sistema extraordinariamente elitista, que excluye la participación de la gran mayoría de la población en las decisiones públicas. En el mismo contexto, se ha argumentado que ese elitismo

[2] Entre 1990 y 1998, la tasa de crecimiento fue, en promedio, de 7,1%, mientras entre 1999 y 2010, de un 3,5%.Como consecuencia, el PIB per cápita chileno (PPP) aumentó de US$ 4.543 en 1989, a US$ 14.299 en 2009. Asimismo, la tasa de inflación se mantuvo en niveles bajos, registrando un promedio de 7,5% entre1989 y 2009 (pero con un promedio de 3,2% desde 2000). A su vez, gracias a estos niveles de crecimiento y el aumento del gasto social, los niveles de pobreza se redujeron desde el 38,4% (1989) al 15,1% (2009). Para un análisis de las políticas sociales de la Concertación, ver Larrañaga/Contreras (2010).

incluso ha implicado la exclusión del Congreso como centro decisorio, creándose una situación en la que, al menos hasta 2010, los principales entes decisorios eran una pequeña élite concertacionista (el "partido transversal") y la élite política y empresarial de la derecha (Siavelis, 2009; Delamaza, 2010). Este, sin duda, es un argumento debatible, porque no obstante ello puede graficar bien lo que ocurrió en la década de los 90, en los últimos 10 años se observa un aumento de la influencia del Congreso en el proceso decisorio, además de que, como se dijo, el proceso de reformas institucionales ha fortalecido su posición en el sistema político (Berríos/Gamboa, 2007).

2. El sistema político se estructuró en torno a un sistema multipartidista, con 6 partidos principales, y en el que la dinámica de la competencia es claramente centrípeta, a diferencia de lo que ocurría hasta 1973 (Sartori, 1987; Scully, 1992). Al mismo tiempo, y en parte en razón de los incentivos que establece el sistema binominal, la competencia partidaria se organiza en torno a dos coaliciones (la Concertación y la Alianza por Chile), cuyos partidos virtualmente han monopolizado la representación desde 1990, y que, además, muestra niveles de volatilidad relativamente bajos (en especial a nivel de coaliciones, no obstante este sea mayor a nivel de partidos individuales)[3].

Este sistema multipartidista ha condicionado el funcionamiento de los gobiernos desde 1990, toda vez que, si bien todos los gobiernos hasta ahora se han caracterizado por una fuerte concentración decisoria en el presidente de la república, ellos se han basado en coaliciones de partidos. En el caso de los gobiernos de la Concertación, los partidos jugaron también un rol decisivo, al ser los principales "proveedores" del personal que integraba los gabinetes, y los principales articuladores de políticas en el Congreso. Este punto es relevante, toda vez que demuestra que el presidencialismo puede perfectamente combinarse con un sistema multipartidista, y que las coaliciones pueden ser estables en el tiempo.

3. En Chile, predomina un fuerte desequilibrio en el sistema de representación de intereses. Esto en términos de que, por un lado, las organizaciones empresariales exhiben un alto grado de organización y

[3] No obstante, se aclara que en la elección parlamentaria de 2009, este sistema se modificó parcialmente, al acceder el Partido Comunista al Parlamento, además del Partido Regionalista de los Independientes, los que no pertenecen a ninguna de las dos coaliciones. Con esto, hoy existen 8 partidos representados en la Cámara de Diputados.

amplia disposición de recursos, lo que le permite ejercer un rol de primera importancia y de gran influencia en el proceso decisorio (Campero, 2003). En cambio, las organizaciones de trabajadores enfrentan una situación de fuerte debilidad. En efecto, si bien a principios de la década de 1990 habían recuperado fuerza política, en adelante sus organizaciones se han debilitado, y su capacidad de influencia en los últimos años ha sido menor, y ciertamente muy inferior al que tienen los empresarios (Delamaza, 2010). De hecho, hoy no más del 12% de la fuerza laboral está afiliada a un sindicato.

En esto, ciertamente, Chile se aleja del modelo de consenso propio de algunos países europeos, donde la fuerza relativa de cada sector es relativamente equilibrada.

4. En algo que va algo más allá que lo estrictamente político, se ha subrayado que el chileno es un sistema marcado por profundas desigualdades en diversas áreas, como la justicia o la educación (Garretón/ Garretón, 2010), lo que es ratificado por diversas encuestas (www. cepchile.cl; Huneeus 2010). A este respecto, se destaca principalmente el que a pesar del crecimiento económico sostenido (y de las mejoras en ingresos en general), los niveles de desigualdad de ingreso son muy altos (en 2009 tuvo un coeficiente de Gini de 0,52).

III. Las debilidades del sistema político

Esta forma de organización y funcionamiento del sistema político se ha estabilizado y consolidado, no advirtiéndose que existan amenazas que puedan ponerlo en peligro en el futuro inmediato. En ese sentido, regresiones autoritarias no aparecen como una alternativa posible en el futuro cercano. No obstante, en la última década se han desarrollado algunas tendencias, sobre todo a nivel de la opinión pública, que es necesario que la élite las considere, para que no sientan las bases de una amenaza real a la estabilidad democrática. A continuación, revisaremos esas principales tendencias.

a) El desprestigio de la política y de las instituciones de la democracia

La primera, a nivel más general, se refiere a una creciente tendencia de desinterés en la política y de fuerte desconfianza en algunas importantes

instituciones de la democracia. Previo a ese análisis, cabe precisar que la democracia como forma de gobierno no está siendo puesta en duda, ya que los niveles de apoyo a ella (en torno al 60%), son aceptables y con cierta estabilidad en el tiempo (Huneeus, 2010). Esto, no obstante, esos niveles son sustantivamente más bajos que en países como en Uruguay o Costa Rica, donde superan en 70% (Corporación Latinobarómetro, 2010). Al mismo tiempo, los niveles de apoyo al autoritarismo se mantienen bajos, inferiores al 20%, ubicándose en el promedio de América Latina. A ello se agrega otro dato interesante, que indica una tendencia mayoritaria en torno a la idea de que el país es más democrático que antes, y que lo será más en el futuro (Consorcio, 2010).

No obstante esto, el problema surge cuando analizamos los indicadores sobre la percepción de la política y las instituciones de la democracia. En efecto, por un lado, estudios recientes muestran que el porcentaje de personas que dice tener mucho o bastante interés en la política no supera el 20%, mientras los totalmente desinteresados en ella no bajan del 40%. Y esto considerando que los niveles de interés en la política aumentan en épocas electorales.

Luego, a este desinterés por la política, se suma una creciente desconfianza hacia instituciones que son centrales en el funcionamiento democrático, en particular los partidos políticos y el Congreso. Distinto es, sin embargo, el caso de otras instituciones, como el poder ejecutivo y las municipalidades, que normalmente exhiben oscilantes, pero más altos niveles de confianza.

En cuanto a los partidos, existe un conjunto de indicadores que coinciden en señalar una imagen cada vez más deteriorada dentro del electorado. En primer lugar, la confianza en ellos como instituciones se encuentra en niveles muy bajos, y además en la mayoría de las encuestas son indicados como las instituciones en que menos confían las personas: 15% en 2010, por debajo de otras instituciones como los tribunales de justicia y el Congreso. En segundo lugar, y consecuente con lo anterior, la identificación agregada con los partidos (porcentaje de personas que dice identificarse con un partido) ha caído de 63% en 1990, a un 39% en 2010. A su vez, quienes no se identifican aumentan del 37% al 57% entre 1990 y 2010. Ratifica esta mala imagen de los partidos el que un 78% de las personas dice no encontrar "ninguna virtud" en los partidos (Consorcio, 2010).

Con todo, cabe hacer una observación a este respecto, y es que a pesar de la persistente caída en la confianza en los partidos, estos siguen manteniendo el cuasi monopolio de la representación política. Esto, especialmente en relación a los parlamentarios, donde muy pocos candidatos que han logrado ser elegidos sin competir en listas formadas por partidos políticos (en 2009 menos del 5% de los diputados fue electo como independiente fuera de pacto).

Consistente con la mala imagen de los partidos, su lugar natural en el sistema político, el Congreso, tiene también una imagen crecientemente negativa, llegando a 2010 con un porcentaje de confianza de 28% (Consorcio, 2010). Luego, en torno al 50% de la población estima que el congreso cumple mal o muy mal sus funciones de fiscalizar los actos del Gobierno, porcentaje que se eleva al 60% cuando se pregunta sobre su función de representación. Esto es consistente, además, con el que sólo en torno al 30% de las personas piensan que los partidos representan a todos los chilenos o a sus electores en sus distritos.

A esta difícil situación de los partidos y del Congreso se agrega una decreciente imagen de los tribunales de justicia, respecto de los cuales sólo el 23% de la población dice tener confianza. Esto concuerda con el que sólo el 17% sostiene que la justicia funciona bien en Chile y que el 69% dice que la justicia siempre favorece a los poderosos (Consorcio 2010).

b) Una democracia de baja participación y crecientemente menos representativa

Los bajos niveles de confianza en las instituciones de la democracia y el bajo interés en la política tienen, además, un correlato en el sistema de representación política. Esto se refleja, en primer lugar, en los decrecientes niveles de participación política. En efecto, en 1988 el porcentaje de personas en edad de votar que se encontraba inscrita en los registros electorales alcanzó un 92,2%, el más alto en la historia del país. En los años siguientes, los niveles se mantuvieron relativamente altos, llegando a 93,3% en 1993. De ahí en adelante, sin embargo, se observa una tendencia decreciente, en términos de que, si bien el número de inscritos aumenta levemente, llega a 8.285.186 en 2009 (desde 7.456.913 en 1989), el porcentaje de población en edad de votar, que se

encuentra inscrita en los registros electorales cayó al 67,7% en 2009. Ahora bien, si bien esta declinación podría indicar que Chile exhibe niveles relativamente normales de participación, si se le compara con las democracias avanzadas (Lagos, 2007), la evolución de la inscripción electoral presenta, al menos, dos complejidades relevantes.

Por un lado, a nivel más general, existe un lento pero claro aumento de la abstención electoral por parte de los inscritos. Así, en 1988, el porcentaje de inscritos que efectivamente concurrió a votar llegó al 96,6%, oscilando en los años siguientes para llegar al 90% en 1999, fecha desde la cual hay una baja sostenida, llegando al 83,7% en 2009. De esta forma, ocurre que no sólo está estancado el padrón, sino que los inscritos parecen estar crecientemente menos interesados en votar.

La segunda se relaciona con la distribución de los que no participan, pues existe un profundo y creciente problema de sub representación de un segmento muy relevante de la población: los jóvenes. Esto, porque ocurre que quienes van adquiriendo la edad para votar optan por no inscribirse (la inscripción es voluntaria). En efecto, de acuerdo a las estadísticas oficiales, el actual padrón está compuesto por 8.285.186 personas, de las cuales sólo el 26,4% son menores de 40 años (y de ellos, cerca del 40% tienen más de 35 años), en circunstancias de que ese grupo de edad (entre 18 y 40 años) constituye más del 45% de la población mayor de 18 años (www.servel.cl). Es decir, a partir de mediados de la década del 90, se desarrolló una tendencia en la que los jóvenes optaron por mantenerse al margen de la participación electoral. Con esto, se ha llegado a una situación en la que, desde el punto de vista del grupo de edad, el grupo mayor de 40 años está plenamente representado en el sistema, mientras el menor de esa edad, y en particular los menores de 30 años (los hijos de la democracia) están altamente sub representados.

Ahora bien, el problema no es sólo que el sistema exhiba déficits de representación, sino que también los jóvenes no desean participar, y ello por motivos difíciles de resolver en el corto plazo. En efecto, por un lado, su interés por integrarse a otras instancias de participación política es bajo: menos del 20% de los jóvenes señala tener interés por participar en una actividad de orden político, sea protestar (18%), votar (14%), presentar peticiones o reclamos a la autoridad (8%) o militar en un partido político (5%) (Injuv, 2009). Por la otra, las razones de ese desinterés radican en que hay una fuerte desconfianza en la política. Esto lo demuestra la

encuesta del Consorcio de 2010, según la cual las razones principales porque los hoy no inscritos (que son fundamentalmente los jóvenes) no pretenden inscribirse en los registros electorales son: la política "no les interesa", y los políticos "no abordan los problemas que importan"[4].

III. El sistema político chileno: estable, pero desafiado

A pesar de las grandes dificultades iniciales, es claro que Chile logró, a partir de 1990, construir un sistema político democrático que aparentemente goza de muy buena salud. A este respecto, como se dijo, desde 1990 se ha perfeccionado progresivamente el sistema institucional, al haberse eliminado varias instituciones de la Constitución de 1980 que constituían "anomalías" en un sistema democrático, como las normas sobre prerrogativas militares o la composición no democrática del Congreso. En ese contexto, existe hoy un apoyo mayoritario de los chilenos a la democracia, los que además muestran convicción en que ella seguirá perfeccionándose en el futuro. Asimismo, desde 1990, el desarrollo democrático se ha combinado con un proceso de crecimiento económico sostenido (salvo en los períodos de crisis, como en 1998 y 2008), gracias al cual el país ha aumentado sustantivamente los recursos para solventar sus políticas sociales y de desarrollo, logrando, en ese marco, elevar considerablemente el nivel de vida de los chilenos, y reducir sustantivamente los niveles de pobreza.

En este contexto, no es de extrañar que diversos estudios sobre gobernabilidad en América Latina, que se elaboran a partir de indicadores de desarrollo económico y político, más algunos indicadores sociales, Chile siempre se sitúe al tope entre los países latinoamericanos. Por ejemplo, el estudio de Mainwaring, Scully y Vargas (2010) presenta un *ranking* de países latinoamericanos en materia de "Democratic Governance". Este se elaboró en base a 9 variables, e incluye a 20 países de la región. Respecto de cada variable se asigna un puntaje a cada país, para luego agregar la información y determinar un puntaje para cada país, que puede ir de 0 (nula democratic governance) a 100. En esta medición,

[4] Esto marca otro punto interesante, que se refiere a la disociación entre los intereses de la élite política y de la mayoría de la población. Lamentablemente no existen estudios que analicen las diferencias entre las preferencias programáticas de las élites respecto de los electores, salvo en un reducido número de materias (Morales, 2011).

Chile ocupa el primer lugar de América Latina (85 puntos), seguido de Costa Rica (78) y Uruguay (77).

No obstante, y sin negar que en términos generales Chile ha tenido un desarrollo político y económico exitoso, eso no debe llevar a subestimar los problemas que está enfrentando el sistema político y que de profundizarse pueden tener efectos muy negativos en el largo plazo. Conforme señalado anteriormente, existen varios temas que necesitan ser abordados en el tiempo próximo. En particular destaco tres.

El primero dice relación con la actividad política misma y las instituciones de la democracia. Si bien es cierto los niveles de apoyo a la democracia son relativamente altos y estables, y que pese a la creciente baja en los niveles de confianza de los partidos políticos estos no han sido sustituidos por otros mecanismos de representación política (ej. Fenómenos populistas), se debe enfrentar decididamente el problema de la baja confianza en la política y sus instituciones. Esto, porque si bien es difícil sostener que en el corto plazo el sistema democrático esté en peligro, no se puede descartar que en el largo plazo el desprestigio creciente de las instituciones democráticas conduzca a un proceso de fuerte deslegitimación de la democracia. Esto, como bien se sabe en América Latina, puede tener consecuencias muy peligrosas. En esto, ciertamente, el rol principal lo tienen los partidos y la élite política en general, en términos de volver a construir la confianza en las instituciones de la democracia (que a inicios de los 90 ciertamente existió), de forma que también la convicción democrática mayoritaria se mantenga en el tiempo, independiente del desempeño del sistema, en especial en materia económica.

Esto, porque no es descartable que lo que está explicando buena parte de la estabilidad del sistema en este último tiempo no sea la política (i.e. la convicción en las bondades del sistema político), sino que lo que esté sosteniendo principalmente al sistema sea su capacidad de tener un buen desempeño económico. Si esto es cierto, ¿qué pasaría si por un período largo el sistema político chileno experimentara una fase recesiva?. Es difícil saberlo, pero si el desprestigio de la política y de instituciones centrales de la democracia es tan alto, no se puede tener mucha confianza en que los partidos puedan conducir satisfactoriamente una situación en que exista una fuerte tensión provocada por una crisis económica prolongada (cuyos efectos pueden ser aún más graves, dado

el alto nivel de desigualdad económica), combinada con instituciones democráticas sin apoyo. Es decir, si bien no se afirma que la democracia esté en peligro inminente, es necesario cuidar las bases de su legitimidad, especialmente para el caso en que fallen otros pilares en que se afirma.

El segundo tema, vinculado al anterior, tiene que ver con el sistema de representación. Como vimos, a este respecto existen diversos problemas que deben ser abordados. Uno tiene que ver con la no inclusión de los jóvenes en el sistema político, que, como sabemos, aparentemente han decidido no participar. Su inclusión es urgente y necesaria, precisamente porque en el largo plazo no es viable un país en que la mayoría de la población no esté representada. Si ello ocurre, se corre el riesgo de deslegitimar el sistema completamente y abrir la puerta para la expresión de los intereses por vías no institucionales.

Ahora bien, no es sólo representación política de un segmento de la población o la debilidad de los partidos lo que constituye el problema, sino también que el sistema de representación en general enfrenta un escenario muy complejo. Esto, porque, por ejemplo, las instituciones de representación de trabajadores están muy debilitadas y también exhiben niveles de confianza muy bajos (en torno al 30%). Algo similar ocurre con las organizaciones empresariales. De esta manera, se configura un sistema en que las instituciones tradicionales de representación están perdiendo capacidad de acción, pero a la vez, y esto es muy relevante, no ocurre que otras formas de representación democrática estén surgiendo. Chile se está convirtiendo así en una sociedad pasiva y desactivada, en la que su población mayoritariamente, y sin mayor diferencia por segmento de edad, al mismo tiempo cree progresivamente menos en los mecanismos de representación tradicionales y está poco interesada en organizarse para hacer valer sus intereses o demandas. De hecho, de acuerdo a una encuesta reciente, sólo respecto de la pertenencia a una Iglesia, más del 20% de la población se mostraba interesada a participar. Otras son grupo deportivo (14%), Asociaciones voluntarias (8%), Sindicato (6%) y Asociaciones Gremiales (5%) (Consorcio, 2010).

La desmovilización social puede tener consecuencias importantes, en especial porque puede implicar la postergación permanente de demandas relevantes para amplios sectores de la población (i.e. mejora de situaciones de abierta desigualdad). A la vez, sin embargo, es un problema muy difícil de resolver, ya que el que la mayoría de las personas no quiera pertenecer

a asociaciones se deriva, al menos en parte, de otro elemento característico sustantivo del sistema chileno: La alta desconfianza interpersonal, que llega a niveles sobre el 70% (Consorcio 2010). Entonces, si muy pocos confían en los demás, difícilmente vamos a tener un país en el que la mayoría de la población confíe en sus instituciones y/o se organice para defender sus demandas.

En último término, y relacionado con lo anterior, la forma de funcionar del sistema político debe ser modificada, en especial el sistema decisorio. Esto, porque si bien se ha avanzado en el perfeccionamiento de las instituciones de la democracia, persiste un modo de funcionar que favorece en extremo el veto de las minorías. Esto tiene consecuencias relevantes, ya que lleva a que haya problemas que permanezcan por largo tiempo sin ser enfrentados, o bien que las posibles soluciones a los diferentes problemas de política pública se circunscriban a las opciones que la minoría (cualquiera que sea) esté dispuesta a aceptar.

Evidentemente no se trata de sostener que la minoría no deba tener intervención en el proceso decisorio, ni menos que sus derechos puedan ser arrasados. Sin embargo, el sistema institucional debe favorecer la expresión de las mayorías y la realización de sus intereses, y para ello diversas reformas son necesarias. Eso es también una acción prioritaria que se debe emprender, en orden a favorecer y fortalecer la estabilidad y legitimidad de la democracia chilena.

IV. Referencias Bibliográficas

Fabiola Berríos y Ricardo Gamboa. 2007. "El Congreso nacional chileno y el ejercicio de sus funciones legislativa y fiscalizadora (1990-2006)". *Revista Política* 47, 99-125.

Campero, Guillermo. 2003. "La relación entre el gobierno y los grupos de presión: el proceso de la acción de bloques a la acción segmentada". *Revista de Ciencia Política* 23 (2), 159-176.

Cea, José Luis. 2008. *Derecho Constitucional Chileno*. Tomo I. Santiago: Ediciones UC.

Consorcio de Centros de Estudio. Auditoría de la Democracia, Encuesta Nacional de Opinión Pública. www.cepchile.cl

Corporación Latinobarómetro. 2010. "Informe 2010". www.latinobarometro.org

Couso, Javier y Alberto Coddou. 2010. "Las asignaturas pendientes de la reforma constitucional chilena". En, Fuentes, Claudio (ed.), *En el Nombre del Pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*. Santiago: HBS-UDP, 191-218.

Delamaza, Gonzalo. 2010. "La disputa por la participación en la democracia elitista chilena". *LARR, Special Issue: Living in Actually Existing Democracies*, 274-297.

Gamboa, Ricardo. 2006. "El establecimiento del sistema binominal". En Huneeus, Carlos (ed.), *La reforma electoral. Ideas para un debate*. Santiago: Fundación Konrad Adenauer-Catalonia, 45-74.

Garretón, Manuel. 1995. *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*. México: FCE.

Garretón, Manuel y Roberto Garretón. 2010. "La democracia incompleta en Chile: La realidad tras los rankings internacionales". *Revista de Ciencia Política* 30 (1), 115-148.

Henríquez, Helia. 1999. "Las relaciones laborales en Chile: ¿un sistema colectivo o un amplio espacio de dispersión?". En Drake, Paul e Iván Jaksic, *El Modelo Chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago: LOM, 93-123.

Huneeus, Carlos, 2010. "La Democracia del Bicentenario. Un Sistema Político Bloqueado". *Anales del Instituto de Chile*, Vol. XXIX, 147-184.

Instituto Nacional de la Juventud (INJUV). 2009. "Sexta encuesta nacional de la juventud". http://www.injuv.gob.cl/injuv2010/6_encuesta

Lagos, Marta. 2007. "La participación electoral en Chile, 1952-2006". En Huneeus, Carlos, Fabiola Berríos y Ricardo Gamboa (eds.), *Las Elecciones Presidenciales y Parlamentarias Chilenas de 2005*. Santiago: Catalonia.

Larrañaga, Osvaldo y Dante Contreras (eds). 2010. *Las nuevas políticas de protección social en Chile*. Santiago: Uqbar.

Linz, Juan. 1990. "The Perils of Presidentialism". *Journal of Democracy*, 51-69.

Mainwaring, Scott, Tim Scully y Jorge Vargas. 2010. "Measuring Success in Democratic Governance". En Mainwaring y Scully (eds.), *Democratic Governance in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 11-51.

Morales, Mauricio. 2011. ¿Qué piensan nuestros diputados y votantes?. Elite parlamentaria y ciudadanía frente a frente. Santiago: UDP, mimeo.

Sartori, Giovanni. 1987. *Partidos y Sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.

Scully, Tim. 1992. *Los partidos de centro y la evolución política chilena*. Santiago: Cieplan- Notre Dame.

Siavelis, Peter. 2009. "Enclaves de la Transición y Democracia Chilena". *Revista de Ciencia Política* 29 (1), 3-21.

Weyland, Kurt. 1999. "la política económica en la nueva democracia chilena". En Drake, Paul e Iván Jaksic, *El Modelo Chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago: LOM, 65-92.

La Política Exterior Colombiana Hacia Sudamérica: de Uribe a Santos

Eduardo Pastrana Buelvas[1]

Introducción

La agenda internacional de Colombia, durante los dos períodos de Uribe (2002-2010), se *securitizó* y se plegó al *discurso antiterrorista* como recurso casi único en el ámbito temático, y se *concentró* y *bilateralizó* extremadamente en los EE.UU. (Estados Unidos) desde un punto de vista geográfico. En consecuencia, ni Latinoamérica, ni Europa, ni Asia, y, mucho menos África, merecieron la atención que debieron tener. Por tanto, se produjo una *"securitización"* y "*terrorización*" de la agenda internacional colombiana durante la era Uribe, en cuyo contexto la política exterior colombiana estuvo basicamente condicionada por el tema de la seguridad (Carvajal, 2006:146).

En este orden de ideas, Colombia priorizó en la última década, su relación con los EE.UU., manteniendo un esquema de neo-*réspice polum*

[1] Es Director del Departamento de Relaciones Internacionales y profesor investigador de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Igualmente, es también editor de la revista *Papel Político*. Consultor de la Fundaciones Konrad-Adenauer (KAS) y Friedrich-Ebert (FESCOL) de Colombia. Es doctor en Derecho de la Universidad de Leipzig y profesor visitante de la misma universidad. Correo electrónico: epastrana@javeriana.edu.co.

(mirar al polo, en este caso al Norte)[2]. La afinidad política del gobierno de Uribe con el de Bush enmarcó el conflicto colombiano en la lucha global contra el terrorismo que se planteó a partir de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001. Así mismo, la búsqueda de un tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos se convirtió, en el plano comercial, en el objetivo principal, con lo cual los procesos de integración que se llevan a cabo a nivel latinoamericano pasaron a un segundo plano. En fin, la inserción internacional de Colombia, durante los dos gobiernos de Uribe, se dio principalmente en torno al tema del conflicto y el narcotráfico, con lo cual el relacionamiento con otros actores y los temas de la agenda global se mantuvieron en una posición secundaria o marginal (Carvajal y Amaya, 2005: 5-69).

Sin embargo, en contraste con su antecesor, el actual presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, le ha dado un giro a la acción exterior de su gobierno, en la cual se esbozan los contornos de una nueva orientación de la política exterior, cuyo objetivo estratégico apunta a una diversificación geográfica y temática. Se evidencia, entonces, el transito de la doctrina del neo-*respice polum* al enfoque del neo-*respice similia*[3] (mirar a los semejantes) que busca ampliar el espectro del relacionamiento internacional de Colômbia, y, sobre todo, reconstruir las relaciones con los Estados latinoamericanos. En consecuencia, una de las prioridades del gobierno Santos, desde el inicio de su mandato (agosto de 2010), ha sido la de restablecer y normalizar las relaciones de Colombia con dos de sus vecinos: Venezuela y Ecuador. Así mismo, le ha devuelto la institucionalidad al manejo de las relaciones exteriores del país, permitiendo que los canales diplomáticos tradicionales de la

[2] Desde una perspectiva histórica, los diferentes gobiernos de Colombia privilegiaron, a lo largo del siglo XX, una relación estrecha con Estados Unidos. Dicha tendencia comienza a ser evidente después de la perdida, en 1903, de Panamá, con la intervención y apoyo de los mismos Estados Unidos. A partir de allí, Colombia ha buscado velar por sus intereses a través de la asociación con dicho país. Las elites políticas y económicas han tenido la férrea convicción que tal relación ha sido la mejor estrategia para defender los intereses nacionales. Esta constante en la política exterior colombiana ha sido conocida como la doctrina *respice polum* (mirar al norte), acuñado por el expresidente Marco Fidel Suárez (1918-1921).

[3] Como *respice similia* ha sido denominada la orientación que el expresidente Alfonso López Michelsen (1974-1978) le imprimió a la política exterior de Colombia, con el propósito de consolidar sus relaciones con los Estados latinoamericanos, la cual tuvo su expresión en el marco de muchas iniciativas, en las últimas cuatro décadas, que han tenido como propósito el fortalecimiento de un bloque de integración para tener una mayor independencia.

Cancillería puedan hacer de nuevo su trabajo, tomando distancia, de esta forma, de la llamada diplomacia presidencial, personalista y de micrófono.

Por último, Colombia ha comenzado, desde una perspectiva temática, a relativizar, en su agenda exterior, la importancia que tenían en el pasado – para su relacionamiento con el mundo – asuntos como el narcotráfico, la seguridad y terrorismo. Cuestiones relacionadas con la agenda global comienzan a tener un lugar en la formulación de las estrategias de política exterior de Colombia, tales como el medio ambiente, la Ronda de Doha, los derechos humanos, la energía, el desarrollo social, las migraciones, la cooperación científica y académica, así como también los temas de reforma de las estructuras de gobernanza global. En suma, las tendencias de cambio en la orientación de la política exterior colombiana del gobierno actual son muchas. Sin embargo, por razones de espacio y de importancia, nos vamos a ocupar en esta reflexión únicamente de lo que hemos denominado: la estrategia sudamericana del gobierno Santos.

Las Relaciones con EE.UU.: ¿adiós a la subordinación y alineación extrema?

Colombia ha tenido por diferentes periodos de su historia una posición de subordinación frente a los Estados Unidos (EE.UU.). Por lo tanto, la adecuación de la Política de Seguridad Democrática (PSD) a la lucha contra el terrorismo de Washington condujo a una relación de subordinación y alineamiento irrestricto de Colombia con dicha potencia hegemónica. Sin embargo, esta modalidad de la internacionalización del conflicto colombiano no debe ser vista como el resultado de la inevitable hegemonía de EE.UU. Es necesario comprender la dimensión voluntaria, selectiva y calculada del proceso de internacionalización que resulta de decisiones explícitas tomadas por funcionarios gubernamentales. El gobierno del Presidente Uribe, en particular, buscó ayuda fundamentalmente de un actor internacional con el que simpatizaba, sin meditar en los costos adicionales que ello implicaría. Fue obvio el alto nivel de compatibilidad entre la aproximación militarista de Uribe en contra de las guerrillas colombianas y la guerra contra el terrorismo internacional de Bush. Dicha convergencia es importante para entender la incorporación de la guerra colombiana en la guerra global contra el terrorismo (Borda, 2007: 66-89).

Sin embargo, los cambios en el entorno político estadounidense han tenido nuevas repercusiones en sus relaciones con Colombia. De hecho, el triunfo demócrata en las elecciones legislativas de 2008 y la llegada de Obama a la Casa Blanca en enero de 2009 produjeron una nueva constelación política, adversa a los intereses del gobierno de Uribe. Con Obama ha cambiado la agenda internacional de EE.UU., y con ello las prioridades de la política exterior estadounidense. Desde esta perspectiva, las debilidades de la política exterior colombiana, que se concentraba básicamente en el lenguaje bélico exigido por la PSD y en la figura del presidente Uribe, no favorecían un viraje adecuado.

Por el lado del TLC, su ratificación continúa en entredicho, a pesar de las manifestaciones repetitivas de apoyo discursivo por parte de la Secretaria de Estado, Hillary Clinton, y otra serie de funcionarios de la administración Obama. A pesar del fuerte *lobby* por parte de funcionarios e industriales colombianos en ese país, el Congreso estadounidense no da su brazo a torcer respecto a las objeciones presentadas por causa de la continuidad de las denuncias sobre violaciones de los derechos humanos (DDHH) y asesinatos en contra de sindicalistas. Un TLC que aunque beneficiará a algunos sectores fuertes en exportación y competitividad de Colombia, podría traer grandes y adversas repercusiones sobre numerosos sectores medianos y pequeños que podrían desaparecer o verse obligados a diversificar, en la incertidumbre, sus actividades frente a las grandes ventajas obtenidas por los norteamericanos en la mesa de negociación.

Por el lado de la cooperación político-militar, parece que el gobierno Santos ha desistido indefinidamente de darle trámite legislativo al acuerdo sobre el uso de 7 bases militares por parte de EE.UU., luego de la declaratoria de inconstitucionalidad, por parte de la Corte Constitucional de Colombia, de dicho acuerdo (17.08.2010), así como de comprender el efecto negativo que éste podría generar para la estabilidad de las relaciones y del equilibrio de poder en la región. Así mismo, han continuado las reducciones paulatinas, en los dos últimos años, de la ayuda estadounidense al Plan Colombia[4]. Además, el propio Departamento de Estado de EE.UU. y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) han reconocido que algunas

[4] Desde el 2002, la administración Uribe ha recibido cerca de USD 7.000 millones de dólares mediante el Plan Colombia. Para el 2010, se redujeron USD 20 millones, mientras que para el 2011 fueron USD 50 millones. La ayuda estadounidense para el 2011 es de USD 465 millones.

de las tesis de la actual estrategia anti-drogas deben examinarse con mayor minuciosidad, porque los resultados en disminución de cultivos y aumento de precio del alcaloide – enfoque de combate a la oferta – no han producido los resultados esperados, a pesar del alto número de incautaciones reportadas en Colombia.

A pesar de los anuncios constantes respecto al tema, en EE.UU. no se ha realizado una evaluación sistemática y crítica del uso, destino y montos de la ayuda para la continuidad del Plan Colombia en su segunda fase, así como tampoco un estudio oficial profundo sobre las dificultades e impactos negativos potenciales de un TLC en mora de aprobación. Se deduce que todo podría tratarse de un juego político interno, en el que los demócratas buscarían "castigar" o presionar, por un tiempo, a los republicanos pro-Bush por sus excesos en política exterior, y/o buscar extraer dividendos políticos adicionales de la utilización de los temores gremiales de los trabajadores y empresarios norteamericanos opuestos al TLC, que los apoyan electoralmente.

En este contexto, no es casual que se perfile una redefinición de las relaciones de Colombia con los EE.UU en la era Santos-Obama. Por tal motivo, ambos presidentes acordaron, en su primer encuentro personal en Nueva York, el pasado 24 de septiembre de 2010, elaborar una nueva agenda bilateral que amplíe la relación más allá de los temas militares y estratégicos, tales como desarrollo social, desarrollo económico, medio ambiente, energía y derechos humanos. En suma, las relaciones bilaterales no se pueden reducir a evitar la disminución de los fondos norteamericanos para el Plan Colombia y la aprobación en el Congreso estadounidense del TLC. Como resultado de dicho encuentro, ambas partes comenzaron la reformulación de las relaciones bilaterales el 25 de octubre de 2010 en Bogotá mediante el llamado "diálogo de alto nivel entre socios". La delegación estadounidense estuvo encabezada por el subsecretario de Estado, James Steinberg, segundo de Hilarry Clinton.

Con un alto grado de simbología, Santos le manifestó a Obama, en Nueva York, que en adelante se iba a "hablar de tú a tú", señalizando el comienzo de una nueva etapa de relaciones bilaterales. Se percibe, entonces, un intento de Colombia hacia la recuperación de su identidad como país latinoamericano. Así mismo, se ha evidenciado, a través de acciones recientes y manifestaciones concretas, la visión del nuevo gobierno sobre los cambios que se vienen dando en el sistema

internacional, en donde el mundo avanza hacia una estructura poligonal, en cuyo contexto se va gestando una nueva distribución del poder global. Sin embargo, se advierte también que Colombia, en su nuevo papel en la región, no puede jugar de pivote de los EE.UU., en una estrategia que busque hacerle contrapeso a los procesos de construcción de Sudamérica, como los que lidera Brasil en forma equitativa y asociativa.

En fin, consideramos que no se producirá una ruptura total de las relaciones con EE.UU. Se trata más bien de la búsqueda de un equilibrio en las relaciones exteriores de Colombia, que reduzcan la extrema vulnerabilidad que le causó, durante la era Uribe, al país, la excesiva concentración temática y geográfica en los EE.UU, así como también su cuestionado alineamiento incondicional a la política exterior norteamericana. Con una visión realista y una actitud pragmática, como expresión de una identidad propia y de verdaderos intereses nacionales, la ideologización del relacionamiento de Colombia con el mundo comienza a ser cosa del pasado.

De vuelta a América Latina

Colombia se proyectó durante la última década como una amenaza para la estabilidad y seguridad regional. La estrategia militar del Presidente Uribe empujó el conflicto con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) hacia las fronteras extremadamente frágiles del país, generando bastantes repercusiones negativas en dichas zonas con los cinco Estados limítrofes. De esta manera, las regiones fronterizas se convirtieron en el eslabón débil de las relaciones de Colombia con sus vecinos.

América Latina comienza a ser de nuevo para Colombia el escenario geográfico, cultural e histórico para el desarrollo de sus relaciones internacionales. Por tanto, es positivo que el vecindario latinoamericano comience a jugar un papel central en el marco de la nueva política exterior colombiana, en donde las relaciones con la región se comienzan a desarrollar más por convicción que por obligación. En este contexto, se destaca lo que podría denominarse "la nueva estrategia sudamericana" de la política exterior del gobierno Santos, que se expresa claramente en su participación activa y constructiva en UNASUR. Al respecto, vale la pena destacar el reciente nombramiento (marzo de 2011), por un año, de la excanciller colombiana, María Ema Mejía, como Secretaria General

de dicha organización. Igualmente, debe resaltarse también el reciente anuncio del inicio de negociaciones de Colombia, con el apoyo de Brasil, para su ingreso como miembro en el MERCOSUR.

Así las cosas, Colombia está tomando conciencia de la emergencia de un nuevo equilibrio de poder que, a la postre, irá delineando un nuevo orden mundial, en el que América Latina y, en especial, Sudamérica, deben encontrar su lugar. El mundo ha cambiado en la última década, y avanza hacia una estructura multipolar como producto de la conformación de nuevas alianzas – tales como los BRIC (Brasil, Rusia, India y China), el BASIC (Brasil, Sudáfrica, India y China) y el IBAS (India, Brasil y Sudáfrica) – en cuya gestación Brasil, en su condición de potencia emergente, ha jugado un papel clave (Grabendorf, 2010: 163).

Relaciones con Venezuela: entre la conflictividad y la hermandad

Las relaciones entre Colombia y Venezuela padecieron un deterioro gradual al coincidir los gobiernos de Álvaro Uribe y Hugo Chávez, entre 2002 y 2010, al punto que fueron rotas por este último en el ocaso del mandato del primero. Más que la continuidad de choques entre estilos de política exterior sujetos a la intermitencia de carácter de ambos mandatarios, las relaciones entre ambos países fueron definidas por la colisión de dos visiones de gobierno contrapuestas, amparadas por rasgos de manejo autoritario, que generaron alta conflictividad interna y externa, sustentadas en conceptos de seguridad incompatibles, intereses políticos irreconciliables y ausencia de bilateralidad para trabajar los problemas fronterizos (Pastrana y Vera, 2008: 223).

En los momentos de escalamiento de dicha crisis bilateral, se trató de difundir un turbio clima de opinión a través de muchas versiones apasionadas, carentes de profundidad analítica y capacidad de observación para discernir la distancia abismal entre una alta probabilidad de conflicto armado internacional y un simple y politizado "rumor de guerra".

Afortunadamente, el venezolano y el colombiano son dos pueblos históricamente hermanados. Su origen común, sus conexiones democráticas, sociales y culturales, sus legados políticos semejantes, su interdependencia natural geopolítica, su percepción favorable del otro, a pesar de las coyunturas agitadas y las controversias entre gobiernos, significan fuentes de reciprocidad, reconocimiento y

valoración de un arraigo identitario superior a las diferencias entre doctrinas políticas.

Por otra parte, un principio de seguridad nacional clásico que tendió a exacerbarse y distorsionarse en las relaciones entre Colombia y Venezuela durante la era Uribe fue el de *disuasión* de las amenazas externas de origen estatal. Como tal, es más un principio de mantenimiento de la defensa que de seguridad y estabilidad doméstica, pero por las connotaciones transnacionales y político-ideológicas del conflicto interno de Colombia, siempre ha operado en una dimensión interméstica o campo en el que se funden – y en ocasiones confunden – las variables de riesgo internas y las que comprometen las relaciones exteriores del país con sus vecinos y con la potencia norteamericana.

Otro principio de estrategia geopolítica que afectó la configuración tanto de la agenda de seguridad como de la orientación defensiva, en los casos colombiano y venezolano, fue el de *contención* político-ideológica, y, en cierto grado, militar. Durante varios episodios, y más claramente durante la ventilación regional del nuevo acuerdo que Colombia buscaba con EE.UU. para permitir la ampliación del uso norteamericano de bases en su territorio, la actitud del gobierno colombiano detrás de esta iniciativa fue interpretada en algunos sectores como una estratagema que lograría frenar tanto el ánimo intervencionista de Hugo Chávez en el conflicto armado interno de Colombia y la política nacional como la extensión continental del "Socialismo del Siglo XXI" o "Revolución Bolivariana". La opinión pública a ambos lados de la frontera – y en otros países suramericanos – fue casi unánime al coincidir en que la envergadura del acuerdo era considerablemente superior a las necesidades antinarcóticos y anti-insurgentes de las FARC, produciendo más repercusiones regionales que ventajas domésticas (Márquez, 2010: 471). El argumento de necesidad era más contradictorio aún, considerando las altas cifras del balance de seguridad del gobierno saliente de Álvaro Uribe, expuestas a finales de 2010, las cuales sugerían el "fin anticipado de las FARC". En suma, hoy no queda ninguna duda, después de las revelaciones de WikiLeaks relacionadas con este asunto, que el verdadero objetivo del pretendido acuerdo era la de disuadir a Chávez de cualquier tentativa de intervención.

Sin embargo, desde la posesión del actual presidente colombiano, Juan Manuel Santos, se restablecieron inmediatamente las relaciones

entre ambos países y han comenzado un proceso de consolidación. Pronto se reavivaron los diálogos abiertos entre ambos mandatarios, dando lugar a cinco puntos de una agenda de trabajo bilateral para el mejoramiento de las relaciones comerciales y políticas apoyadas por comisiones bilaterales (Benítez, Celi y Jácome, 2010: 12-13). Primero: discutir las deudas pendientes y el mejoramiento de las relaciones comerciales. Segundo: proponer la creación de mecanismos de complementación económica para reemplazar lo que se perdió tras la salida de Venezuela de la CAN. Tercero: desarrollar conjuntamente proyectos sociales y productivos para las comunidades fronterizas. Cuarto: desarrollar infraestructura común, incluyendo la posibilidad de que Colombia le conceda a Venezuela una salida al Pacífico. Quinto: debatir los temas de seguridad con una diplomacia prudente y en ocasiones reservada, incluyendo temas sensibles como la protección de las fronteras y el rechazo y combate común a los grupos armados ilegales.

Empero, persisten temas de alta sensibilidad sin resolver, como las exigencias de Colombia respecto al compromiso explícito de Venezuela (igualmente de Ecuador) de rechazar y combatir a las FARC con mecanismos específicos de cooperación – y Colombia busca al respecto ser parte influyente en la orientación del CDS (Consejo de Defensa Sudamericano) – de resistirse a intervenir en su conflicto interno a favor de opciones "negociadas" con las FARC. Por el momento, y con la intencionalidad de iniciar su gobierno con las relaciones de vecindad recuperadas, Santos parece haberse decidido a congelar estos asuntos, así como posponer indefinidamente la ampliación de la cooperación militar con los EE.UU., en la que anteriormente llegó a insistir persistentemente ante el rumor de guerra venezolano.

Recuperando la confianza y mirando con respeto al Ecuador

Por el lado de las relaciones con Ecuador, la facilidad de traspasar las fronteras y las dificultades para controlarlas conjuntamente han hecho que ambos gobiernos se hayan recriminado mutuamente, durante la década pasada, por las actuaciones de la guerrilla colombiana; y que persistiesen fuertes discrepancias en torno a la agresiva política antidrogas y de combate frontal a la subversión que abanderó el gobierno de Uribe. El otrora presidente de Colombia arguyó reiteradamente que por parte

de la administración ecuatoriana se presentaba una escasa voluntad de cooperación para contrarrestar esos fenómenos, mientras tanto en Ecuador se alegaba que Colombia no se hacía cargo del problema de los refugiados que huían de las secuelas del conflicto armado hacia ese territorio; ni tampoco se evaluaban los impactos económicos, sociales y ambientales negativos de la estrategia de fumigación que alcanzaban el otro lado de la frontera. El clima de tensión moderada en los entendimientos bilaterales dio paso a un estado de ruptura de las relaciones diplomáticas, que se produjo poco después del tan comentado bombardeo ilegal de Colombia sobre un campamento de las FARC ubicado en territorio ecuatoriano en marzo de 2008, que tuvo como objetivo central la muerte del miembro del secretariado de las FARC, Raúl Reyes.

Sin embargo, el actual presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, ha puesto en marcha una política de "buena vecindad", en el marco de su estrategia sudamericana, que se ha concretado en los primeros seis meses de su gobierno en el restablecimiento de las relaciones con Ecuador (noviembre de 2010). Pese a que los procesos contra Colombia por parte de Ecuador ante la Corte Internacional de Justicia y la Corte Interamericana de Derechos Humanos siguen vigentes, Santos y la Cancillería parecen también estar entregando todo de su parte para el tratamiento dialógico de temas de alta sensibilidad, politización y controversia con Ecuador.

Entre Colombia y Ecuador a partir de septiembre de 2010, empezaron a reimpulsarse las aproximaciones y diálogos entre cancilleres, conllevando a determinaciones positivas, como la reactivación de la COMBIFRON (Comisión Binacional Fronteriza) y el establecimiento de tres comisiones especiales: una para temas de delincuencia transfronteriza y grupos subversivos, otra para el desarrollo de las comunidades de frontera y ayuda humanitaria, y la última para asuntos sensibles como las demandas internacionales interpuestas y el proceso legal doméstico por el bombardeo (Benítez, Celi y Jácome, 2010: 10). Lo más importante que se destaca en esta nueva etapa de las relaciones binacionales es que el tema de la seguridad no ha dominado totalmente la agenda y se vislumbra, más bien, una diversidad temática que recoge los intereses comunes de ambas naciones, reconociendo claramente las interdependencias que son características de toda situación de vecindad, las cuales determinan la imperiosa necesidad de un entendimiento mutuo y de cooperación

bilateral. Se destacan también temas relativos al transporte, proyectos de infraestructura vial en la frontera binacional, los refugiados colombianos en territorio ecuatoriano, energía y medio ambiente.

La recuperación de la confianza es otro factor central, y, por eso, Colombia decidió compartir con Ecuador la información de los discos duros hallados en poder de las FARC en la "Operación Fénix", y de los detalles de esa acción militar. Actualmente, y siguiendo las solicitudes reiteradas de Ecuador, se vienen delineando propuestas para desarrollar un Plan de acción Integral fundado en la corresponsabilidad para atender a los desplazados y apoyar, en algunos casos, el retorno de los refugiados colombianos en Ecuador. En contraprestación, Ecuador ha insistido recientemente en su buena disposición para combatir al narcotráfico y no permitir el ingreso ni estadía de grupos armados colombianos, exponiendo la destrucción de 125 campamentos de las FARC en su territorio durante 2010. En cuanto a la integración latinoamericana, desde septiembre del año pasado Ecuador aprovechó su presidencia temporal de UNASUR y estimuló a Colombia para que su Congreso ratifique el Tratado Constitutivo, esperando a que pase ante la Corte Constitucional, y ya el nuevo gobierno colombiano se comprometió a apoyar su trámite.

Sin embargo, esta nueva etapa de las relaciones binacionales debe estar enmarcada por políticas conjuntas que permitan un mayor conocimiento entre dos sociedades tan cercanas geográficamente, pero que poco saben la una de la otra. De esta manera, cada uno podría comprender mejor la situación de su vecino, contrastando la imagen que se tiene del otro con lo que en realidad sucede. Se requiere, por tanto, ampliar el conocimiento de las dinámicas políticas tanto nacionales como locales a ambos lados de la frontera, ajustando los pronunciamientos públicos para no reducir el margen de maniobra de cada uno de los gobiernos. Es necesario que el gobierno de Santos eleve el *status* de sus relaciones con Ecuador, manejando, además, un discurso frente al conflicto que no lo polarice, para ganar su confianza y cooperación. Finalmente, ambos gobiernos deben reflexionar conjuntamente el futuro de la CAN y de UNASUR. La construcción y consolidación de instituciones regionales puede contribuir positivamente al desarrollo de las relaciones bilaterales.

Descubriendo a Brasil

Aunque siempre se han conservado unas excelentes relaciones diplomáticas, con profundidad política oscilante y sana neutralidad de Brasil frente al conflicto armado interno, a la Colombia de Uribe le incomodaba esa búsqueda constante de nuevos horizontes de integración, sobre todo aquellas propuestas que proyectan opciones paralelas a las disposiciones y alianzas del sistema interamericano. Así mismo, el gobierno de Uribe, desde una perspectiva ideológica de derecha, miraba con desconfianza, durante los dos períodos del presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), la proyección exterior brasileña en la región, porque el primero estaba convencido que el compromiso histórico de este último con las ideas de izquierda acercaban más a Brasil a las posiciones de Venezuela y Ecuador, países con los que se desarrolló la crisis estructural conocida por todos. Por parte del Brasil, puede percibirse cierta franja de distanciamiento prudente respecto a las posiciones colombianas que adhieren a EE.UU., lo cual ha sido interpretado como un respeto pragmático de los brasileños a los intereses norteamericanos sobre la región andina.

Sin embargo, Santos – recién posesionado – llevó a cabo en Brasil su primera visita oficial como presidente en ejercicio, y no a EE.UU., como era la costumbre, lo que fue entendido, en su momento, como el comienzo del proceso de retorno de Colombia al espacio natural de sus relaciones internacionales: el escenario sudamericano. Los temas que se abordaron en la cumbre bilateral, que se realizó entre Santos y Lula, en Brasilia, a comienzos de septiembre de 2010, fueron diálogo político, defensa, comercio y medio ambiente. A este último se le agregó la cuestión específica de la Amazonía por petición de los brasileños. Al respecto, se prevé la posible creación de mecanismos sobre asuntos fronterizos que incluya temas relativos a la seguridad, el desarrollo social y la protección ambiental en la Amazonía. Para Brasil su política de defensa nacional ha tenido como un gran objetivo la protección de sus fronteras, y, especialmente, el inmenso territorio de la Amazonía. De allí que cuando se confirmó, en 2009, la celebración del acuerdo de cooperación militar entre Colombia y EE.UU., Brasil lo percibió como un posible factor de desestabilización geopolítica, debido a su tradicional rechazo a la presencia de fuerzas militares ajenas a Sudamérica en la región; y

como producto de su preocupación histórica de seguridad respecto a la necesidad de reafirmar su presencia y soberanía en la Amazonía, zona en que se extiende la extensa frontera colombo-brasileña.

Desde la cumbre de Brasilia, de septiembre 2010, tanto la Canciller colombiana, María Ángela Holguín, y el mismo presidente Santos han calificado al vecino del sur como: "un socio estratégico muy importante para Colombia, a todo nivel". Como resultado de la cumbre, los presidentes de ambas naciones firmaron ocho acuerdos de cooperación bilateral en ámbitos de interés estratégico para ambas partes, tales como comercio, desarrollo fronterizo, seguridad y defensa, cooperación académica y científica, medio ambiente, así como también en las áreas de bioenergía, nanotecnología y aviación militar. Tales acuerdos han sido vistos en Colombia como el inicio de la profundización cualitativa de las relaciones colombo-brasileñas, en un contexto histórico que ambos mandatarios definieron como: "la década de América Latina". En adelante, ambos países tiene el reto de convertir en realidad la anunciada asociación estratégica.

Por lo pronto, se destacan dos hechos importantes: la participación activa y constructiva de Colombia en UNASUR, y, por otra, se resalta el anuncio oficial sobre el comienzo de negociaciones entre Colombia, con al apoyo de Brasil, y los Estados miembros de MERCOSUR, para el ingreso del primero como miembro pleno a dicho espacio de integración. Desde esta perspectiva, se produce un entronque entre la estrategia sudamericana de la Colombia de Santos y la política suramericana de Brasil, la cual tiene un importante componente geopolítico y proyecta una visión de largo aliento, en la que los dos mecanismos de integración, es decir, tanto MERCOSUR como UNASUR constituyen los dos pilares fundamentales de dicha estrategia. Ambos procesos de integración son concebidos como círculos concéntricos por Itamaraty, en donde el primero representa el núcleo duro de la integración y el otro la corteza.

Colombia tiene hoy el voto de confianza de su entorno al recibir la Secretaría General de UNASUR. Por tanto, volver a mirar hacia los procesos de integración latinoamericana es un acierto notable de la actual conducción de la Política Exterior colombiana. A pesar de los diversos matices políticos de los vecinos, la integración pluralista entraña una estructura social de oportunidades y vínculos que incrementa el potencial de gobernabilidad de sus participantes en medio y no "por encima de" sus

diferencias naturales o coyunturales. Más que atraer a los demás actores a su marco de racionalidad, Colombia tiene en UNASUR la oportunidad invaluable de continuar profundizando sus vínculos con Brasil; y en el proceso ir tratando colectivamente dilemas de seguridad nacional que ya se han convertido en inestabilidades regionales, como el narcotráfico.

Por otra parte, Colombia y Brasil pueden compartir un lenguaje de cooperación con miras a una sociedad estratégica para el área andina que trascienda los ámbitos del intercambio comercial bilateral y subregional (CAN-MERCOSUR) y de las tensiones en seguridad (Cervo, 2008: 202-218). En este contexto, Colombia siempre ha sido considerada por Brasil como un eje de integración al norte del subhemisferio, y se halla en una coyuntura idónea para cumplir un rol histórico como imán y como aliado para levantar conjuntamente un andamiaje de verdadero contrapeso democrático a los polos tradicionales de decisión internacional.

En fin, pareciese que Colombia ha comprendido que el liderazgo regional progresivo de Brasil está generando una separación geopolítica entre el Sur y el Norte de las Américas. Mientras los EE.UU. se mantienen como actor dominante en Centroamérica, Brasil ha venido copando los espacios vacíos – que otrora ocupara la potencia estadounidense – en el sur del continente (Gratius, 2007: 14).

Conclusiones

Se comienza a evidenciar en la reorientación de la política exterior colombiana una diversificación geográfica, que interpreta las potencialidades geopolíticas y goeconómicas que le ofrece su vecindad obligada.

El retorno de Colombia al escenario Sudamericano ha implicado la toma de distancia de la doctrina del neo-*réspice polum*, es decir, se ha abandonado la estadounidización geográfica y temática de la política exterior colombiana. Por tanto, se ha comenzado a adoptar una especie de enfoque de neo-*respice similia*, en cuyo contexto se le ha dado prioridad al restablecimiento y consolidación de las relaciones con Ecuador y Venezuela, la profundización de las relaciones con Brasil y la participación activa y constructiva en los procesos de integración de UNASUR y MERCOSUR.

Colombia ha comenzado a darle importancia a la proyección internacional de Brasil tanto en el ámbito global como en el regional.

De modo que ha encontrado en Brasil un posible socio estratégico para la recuperación de su identidad latinoamericana en el proceso de construcción de Sudamérica a través de la profundización de UNASUR y la expansión y consolidación de MERCOSUR.

Bibliografía

Benítez, Celi y Jácome (2010). "La seguridad de América Latina en la encrucijada: entre la geopolítica, la ideología y las amenazas emergentes", *Seguridad regional en América Latina y el Caribe: anuario 2010*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung, 3-24.

Borda, S. (2007). La internacionalización del conflicto armada después del 11 de septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia inevitable? Colombia Internacional: 65, 66- 89.

Carvajal, L. y Amaya R. (2005). La Política Exterior de la Administración de Uribe (2002-2004): Alineación y securitización. Universidad Externado de Colombia: Cuadernos del CIPE, 5-69.

Carvajal, L. (2006). Tres años del gobierno de Uribe. OASIS: 11, 135-149.

Cervo, A (2008). Inserção internacional, formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Editora Saraiva.

Grabendorf, W. (2010). Brasil: de coloso regional a potencia global a potencia regional. Nueva Sociedad: 226, 158-171.

Gratius, S. (2007). Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional Pacificadora? Friede: Working Paper, 35.

Márquez, M. L. (2010). Algunas estrategias para reconstruir las relaciones con Venezuela. En Pastrana, E.; Jost, S. y Márquez, M. L. (Editores). Más Allá de la Seguridad Democrática. Bogotá: Konrad-Adenauer-Stiftung y Editorial Javeriana, 465-490.

Pastrana, E. (2010). La política exterior colombiana en materia de integración. Comentario Internacional: 9, 52-61.

Pastrana, E. y Vera, D. (2008). ¿Irreversibilidad de la degradación de las relaciones político-diplomáticas? En: Pastrana, E., Wieland, C. y Vargas, J.C. (2008), Vecindario Agitado, Colombia y Venezuela: entre la hermandad y la conflictividad, Editorial Javeriana. Pp. 221-259.

Un pacto constitucional por los derechos ambientales

Fander Falconí[1]

Resumen

La Constitución ecuatoriana aprobada en forma mayoritaria por el voto popular, en 2008, contiene las líneas maestras del proyecto colectivo con el que la sociedad ecuatoriana quiere conducirse a sí misma hacia un nuevo momento histórico. La Constitución contiene principios claros, como que es un deber del Estado promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al Buen Vivir. Establece, además, que la naturaleza es sujeta de derechos. Esto implica que la naturaleza tiene derecho a que se respete en forma integral su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

La aprobación de la Constitución más «verde» del planeta le ha permitido al Ecuador sustentar propuestas ambientales de alcance global como las del Yasuní-ITT o el "eco impuesto" Daly-Correa. El eco

[1] Coordinador del Doctorado de Economía del Desarrollo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - Sede Ecuador. Ex Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, entre diciembre del 2008 y enero del 2010. Este documento ha sido preparado para La Fundación Alexandre de Gusmão, Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil.

impuesto sería un gravamen ambiental del 3% sobre el precio del barril de petróleo, que podría ser administrado por los países miembros de la OPEP (Organización de los Países Exportadores de Petróleo). Este eco impuesto también podría aplicarse a otros combustibles, en función de su impacto ambiental.

Ecuador ha planteado una novedosa propuesta para combatir el mayor desastre de la historia humana, el cambio climático, como es la Iniciativa Yasuní-ITT. Ésta consiste en no explotar petróleo en una porción del parque Nacional Yasuní – una zona de mayor diversidad en el mundo y donde, además, existen pueblos en aislamiento voluntario, en la Amazonía, a cambio de recibir una corresponsabilidad internacional. Su éxito abriría un nuevo escenario para la defensa de toda la cuenca amazónica, compartida por varios países latinoamericanos.

Este trabajo se ha dividido en cuatro partes. La primera presenta el contexto y la situación institucional antes de enero de 2007, cuando asumió el gobierno del Presidente Rafael Correa. La segunda sección identifica las prioridades en materia de derecho ambiental, establecidas en la Constitución de la República del Ecuador.[2] La tercera describe las iniciativas ambientales que dan vigencia a la Constitución. La sección final presenta las conclusiones.

1. Antes y después del gobierno de la Revolución Ciudadana

En enero de 2007, el gobierno encabezado por el Presidente Rafael Correa asumió la Presidencia de la República del Ecuador. Es necesario hacer un breve balance en materia de política pública y política internacional. El sistema político anterior, sus objetivos e instrumentos, estaban agotados. Fueron gobiernos débiles, se dieron derrocamientos sucesivos, erosión de la institucionalidad e ingobernabilidad, y una crisis económica recurrente. En apenas una década se sucedieron seis presidentes, sin contar con los autoproclamados. El Congreso estaba fragmentado y desprestigiado. La Corte Suprema de Justicia estaba capturada en las negociaciones políticas de los grupos de poder económico. El régimen político estaba en crisis, por su ingobernabilidad

[2] Aprobada mediante consulta popular realizada el 28 de septiembre de 2008 y promulgada en el Registro Oficial n. 449 de 20 de octubre de 2008.

y por el fracaso del sistema de partidos. Todo esto minó la confianza de los ecuatorianos en el sistema democrático y en sus representantes, y precipitó el fin del régimen político – y sus partidos – que se ha dado en llamar «partidocracia».

Esta falta de vigor y de cohesión en lo interno proyectó relaciones internacionales caracterizadas por la incapacidad para sostener en el tiempo políticas de Estado; por la debilidad para negociar atávicas disputas limítrofes provocadas por intereses distintos a los nacionales; por una política comercial errática y supeditada a intereses específicos, pero que se arrogaban la vocería del bien común; por constantes tropiezos en el proceso de integración latinoamericana; e, incluso, por oscuras negociaciones a espaldas del honor nacional, como la entrega de la base de Manta a una potencia extranjera.

Uno de los ejes fundamentales de Alianza País, el movimiento que impulsó hacia la Presidencia al entonces candidato Rafael Correa, fue su renovadora propuesta en política internacional, que formulaba una revolución por la dignidad, soberanía e integración latinoamericana. El "Plan de Gobierno 2007-2011" (Alianza País, 2006) trazó cinco ejes programáticos: revolución constitucional y democrática; revolución ética (combate frontal a la corrupción); revolución económica y productiva; revolución educativa y de salud; y revolución por la dignidad, la soberanía y la integración latinoamericana. Esta última agrupa un conjunto de contenidos novedosos para la política externa, como apoyar la conformación de un nuevo orden económico, social, político, ecológico y cultural mundial; mantener una posición clara frente a los principales problemas de Ecuador en sus relaciones internacionales; consolidar la defensa y salvaguardia de los derechos humanos; y preservar el patrimonio natural y un ambiente sano en alianza con otros países.

Ahora la correlación de fuerzas políticas ha cambiado. Por primera vez desde el retorno a la democracia, en 1979, se tomó distancia con los grupos oligárquicos. La nueva estrategia de desarrollo se aleja del canon económico ortodoxo y del dogma neoliberal. Es una estrategia democrática, incluyente, con prioridad en la inversión pública y social. El sector público ha recuperado la capacidad de planificación, regulación y distribución que debe tener un Estado moderno. Logros fundamentales, resultantes del aprovechamiento del ahorro nacional para financiar

la inversión pública prioritaria en los campos de educación, salud e infraestructura productiva y energética son palpables.

En este proceso, la discusión y aprobación de la nueva Constitución, en septiembre de 2008, marcó el cenit del proceso político en estos cuatro años.

2. La nueva Constitución y las prioridades jurídicas en derecho ambiental

La Constitución ecuatoriana (Asamblea Nacional, 2008) prioriza una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el Buen Vivir, el Sumak Kawsay, lo que rebasa en forma amplia las discusiones habituales sobre crecimiento económico e incluso sobre el desarrollo.

El crecimiento económico es preferible al estancamiento, pero la posibilidad de contar con ingresos adicionales no garantiza que éstos se transformen en desarrollo humano, o en instrumentos adecuados para romper con las inequidades sociales de carácter distributivo. Tiempo atrás ya surgió la propuesta de una economía en "estado estacionario", es decir una economía con una población y con un stock de capital constante, que mantiene una reducción en la tasa del flujo metabólico (o una menor tasa de uso de materiales y energía), acorde con la capacidad de asimilación y regeneración de los ecosistemas (Daly, 1977). La implicación fuerte de este planteamiento es que las economías ricas tienen que realizar un real esfuerzo físico por reducir el uso de materiales y energía, en un mundo finito.

Luego, la noción de desarrollo sostenible[3] popularizada por la Comisión Brundtland, tuvo la virtud de atar dos conceptos importantes. En primer lugar, la capacidad de carga o sustentación, es decir la máxima población que puede perpetuarse en un espacio natural sin deteriorarlo; y en segundo lugar, la noción de desarrollo o expansión cualitativa, propia de los debates económicos (Falconí y Oleas, 2004).

A diferencia del crecimiento económico, la modernización y el cambio tecnológico, el desarrollo es un proceso mediante el cual los objetivos, las libertades y oportunidades reales de los individuos se

[3] Sobre el debate del término desarrollo sostenible se puede revisar el artículo de Naredo (1997).

amplían para lograr aquello que se valora. Es la expansión de las capacidades de la gente, es decir, de las opciones de funcionamiento que dispone la persona: aspectos materiales y no materiales (Sen, 1992, 1999).

El pensamiento de Amartya Sen se puede resumir en cuatro puntos. Primero, las capacidades son las opciones que las personas pueden elegir. Segundo, los funcionamientos son los elementos específicos que materializan las capacidades. Por ejemplo, la posibilidad de alcanzar una vida larga y saludable, adquisición de conocimientos, pero también otras más complejas, como que un individuo logre respeto por sí mismo, se integre socialmente y participe en procesos políticos. Tercero, hay varios tipos de libertades: (a) civiles y políticas (libertad de expresión, participación y elección) y (b) sociales (eliminar el hambre, la desnutrición). Cuarto, las personas son "agentes" que pueden ejercer su libertad en lugar de simples "pacientes" cuyas necesidades deben ser satisfechas.

Es importante destacar que la nueva Constitución trasciende los conceptos tradicionales de crecimiento y desarrollo, y plantea el Buen Vivir, como la búsqueda de una relación armónica e integral entre los seres humanos y la Naturaleza, lo que no implica una visión milenarista de un futuro paraíso armonioso. No se puede obviar, solo con buena voluntad, la conflictividad y la confrontación social, como tampoco se puede menospreciar los problemas que suscita el poder.

La Constitución de la República establece que:

- Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible (Art. 1, inciso tercero).
- El Estado ecuatoriano ejercerá derechos sobre los segmentos correspondientes de la órbita sincrónica geoestacionaria, los espacios marítimos y la Antártida (Art. 4, inciso cuarto).
- El Ecuador es un territorio de paz. No se permitirá el establecimiento de bases militares extranjeras ni de instalaciones extranjeras con propósitos militares. Se prohíbe ceder bases militares nacionales a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras (Art. 5).
- El Estado promoverá la soberanía alimentaria (Art. 13, inciso segundo).

- Se reconocen a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria (Art. 40, inciso primero).
- Se reconoce los derechos de asilo y refugio, de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos… (Art. 41, inciso primero).
- El reconocimiento de los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que forman parte del Estado ecuatoriano (Art. 57).
- El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia (Art. 313, primer inciso).
- El Estado promoverá las inversiones nacionales y extranjeras, y establecerá regulaciones específicas de acuerdo a sus tipos, otorgando prioridad a la inversión nacional… La inversión extranjera directa será complementaria a la nacional, estará sujeta a un estricto respeto del marco jurídico y de las regulaciones nacionales, a la aplicación de los derechos, y se orientará según las necesidades y prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo, así como en los diversos planes de desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados (Art. 339, primero y segundo incisos).
- En el acceso a medicamentos, los intereses de la salud pública prevalecerán sobre los económicos y comerciales (Art. 363, numeral 7).
- El Estado no se comprometerá en convenios o acuerdos de cooperación que incluyan cláusulas que menoscaben la conservación y el manejo sustentable de la biodiversidad, la salud humana y los derechos colectivos y de la naturaleza (Art. 403).
- La aplicación de los instrumentos comerciales internacionales no menoscabará, directa o indirectamente, el derecho a la salud, el acceso a medicamentos, insumos, servicios, ni los avances científicos y tecnológicos (Art. 421).
- No se podrá establecer tratados o instrumentos internacionales en los que el Estado ecuatoriano ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional, en controversias contractuales

o de índole comercial, entre el Estado y personas naturales o jurídicas privadas (Art. 422).
- La integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe será un objetivo estratégico del Estado… (Art. 423).

En materia ambiental, hay elementos innovadores:

- El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida (Art. 12).
- Las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales (Art. 13).
- El Estado ecuatoriano promoverá la soberanía alimentaria. La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos (Art. 71, primer inciso).
- El principio de precaución lo consagra el artículo 73 de la Constitución de la República (aprobada en septiembre de 2008): "el Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales".[4]

[4] La diferencia entre riesgo e incertidumbre, y la aplicación del principio de precaución es fundamental para evitar problemas como los de la central nuclear de Fukushima, en Japón. El terremoto y maremoto de hace pocos días en Japón ha traído catastróficas consecuencias en pérdidas de vidas humanas y de infraestructura, y también ha puesto en evidencia el riesgo de la energía nuclear. El riesgo se mide por probabilidades, esto es, podemos conocer los eventos posibles y asignarles valores numéricos. Por ejemplo, la probabilidad de que una moneda caiga cara es de 50%. La incertidumbre implica que desconocemos los eventos futuros (y sus efectos), y que no podemos asignar valores numéricos. Esto se aplica bien a los usos de la energía nuclear. La incertidumbre puede ser muy profunda, como cuando desconocemos incluso los escenarios futuros (amplia incertidumbre); puede ser menos profundas (se conocen los eventos pero no se conocen las probabilidades); o también puede ser reducida (en los pocos casos en los cuales tenemos plena claridad sobre los escenarios y las probabilidades involucradas). La probabilidad de que ocurra un evento puede ser baja, pero los efectos de su ocurrencia pueden

- Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados (Art. 14, inciso segundo).

Lo relevante es que propuestas de carácter global, como la Iniciativa Yasuní-iTT y el impuesto Daly-Correa, son respaldadas y en buena medida han sido cristalizadas gracias al aval político y jurídico de la Constitución de la República, aprobada en septiembre de 2008, como se verá en la siguiente sección.

3. Ecuador: Una potencia ambiental en ciernes

La aprobación de la Constitución le ha permitido al Ecuador sustentar propuestas ambientales de alcance global como las del "ecoimpuesto" Daly- Correa o la iniciativa Yasuní- ITT.

El ecoimpuesto sería un gravamen ambiental del 3% del precio del barril de petróleo, que podría ser administrado por los países miembros de la OPEP (Organización de los Países Exportadores de Petróleo). Este eco impuesto podría aplicarse a otros combustibles en función de su impacto ambiental. Con ello, la OPEP reconocería la existencia del efecto invernadero y se convertiría en un jugador internacional en este campo, lo que sería muy significativo, luego del fracaso de la Cumbre de Copenhague, en 2009, y de la falta de acuerdos vinculantes de la Cumbre de Cancún, en diciembre de 2010.

El deterioro de las condiciones físicas del planeta pone en riesgo la supervivencia de la humanidad. En verdad, estamos frente a una ruptura civilizatoria: el incremento de la incertidumbre y la magnitud de los problemas contemporáneos han llegado a un punto crítico, como para que sea indispensable y urgente debatir la necesidad de construir nuevos

ser devastadores. Esto está ocurriendo en Japón, y no es el primer evento que podemos recordar. La naturaleza humana suele confundir baja probabilidad de ocurrencia con bajo costo. En la central de Fukuyama, como ya aconteció en Chernobyl, se ha evidenciado que los impactos y los costos de un accidente nuclear pueden alcanzan niveles que comprometen incluso la economía de todo un país.

paradigmas.[5] En otras palabras, se requiere una nueva racionalidad ambiental (Leff, 1994 y 2000).

El crecimiento demográfico y el exceso del consumo de materiales y energía de las sociedades más ricas implica una mayor carga ambiental, una alteración de los límites biofísicos planetarios, con problemas emergentes: contaminación de sustancias químicas tóxicas, sobreexplotación de los recursos naturales en sistemas integrados y complejos, pérdida de diversidad biológica y extinción de especies, debilitamiento de la capa de ozono y calentamiento global. De acuerdo a un célebre artículo de Vitousek et al. (1986), los humanos nos apropiamos del 40% de la energía de la fotosíntesis, lo cual quiere decir que dejamos el 60% al resto de las casi 100 millones de especies en el planeta. Con razón, uno de los más grandes científicos de la humanidad, el profesor Edward Wilson sostiene que "nuestra ignorancia sobre la biodiversidad es tan grande que estamos perdiéndole en gran parte aun antes de saber que existe" (Wilson, 2006: 176).

La crisis ambiental – para algunos autores crisis civilizatoria – pone en riesgo a la especie humana, comenzando por los grupos más pobres y vulnerables. Es paradójico que su gravedad contraste con la irresponsable actitud de los países del Norte para promover medidas que contrarresten las causas del cambio climático e inhiban, al menos en forma parcial, sus delicadas consecuencias en la naturaleza y en las sociedades.

El fracaso del Protocolo de Kioto sobre cambio climático, que no ha podido superar su fase de ratificación, prueba la falta de compromiso de la comunidad internacional para enfrentar la crisis en forma solidaria y responsable, anteponiendo los intereses de la humanidad a los de las grandes industrias del Norte.[6] Al igual que en Copenhague, en diciembre de 2009, la Cumbre del Clima en Cancún debió terminar con un acuerdo internacional que reemplace el Protocolo de Kioto, que vence en 2012. La negativa a realmente reducir las emisiones de carbono por parte de los países ricos del Norte y la carencia de compromisos vinculantes para

[5] Este es el punto de vista de Silvio Funtowicz y Jerry Ravetz (1997), "Problemas ambientales, ciencia post-normal y comunidades de evaluadores extendidas". En José Cerezo, Marta González y José Luis Luján, eds. Ciencia, Tecnología y Sociedad. Barcelona, Ariel.

[6] El Protocolo de Kioto acuerda reducir las emisiones de seis gases que causan el calentamiento global (dióxido de carbono (CO_2), gas metano (CH_4) y óxido nitroso (N_2O), Hidrofluorocarbonos (HFC), Perfluorocarbonos (PFC) y Hexafluoruro de azufre -SF6-) en un porcentaje aproximado de al menos un 5%, entre 2008 y 2012, en comparación a las emisiones de 1990.

combatir la crisis climática hicieron nuevamente que el foro no llegara a un acuerdo sólido.

Como se afirma en todas las cumbres internacionales de cambio climático, es necesario reducir la extracción de recursos naturales, para evitar contaminación por la quema de combustibles fósiles. Pero, ¿dónde reducir? En zonas sensibles en términos ambientales y sociales, como las del Parque Nacional Yasuní. El mundo debe reconocer el mérito del Ecuador y asumir su corresponsabilidad.

Ecuador ha planteado la no extracción de, al menos, 850 millones de barriles de petróleo, a cambio de una corresponsabilidad internacional de, al menos, la mitad de los ingresos que se dejarían de percibir en parte del Parque Nacional Yasuní: el campo ITT en la Amazonía.

La Amazonía es una de las zonas más sensibles del planeta, y es fuente de conflictos socio-ambientales ligados a la expansión de las fronteras productivas, a determinadas actividades extractivas (petróleo, minería), y al negocio ilegal de la madera. La deforestación es uno de los mayores problemas ambientales mundiales, ya que está asociada con la pérdida de biodiversidad e información genética valiosa.

De acuerdo a la FAO (2009), Ecuador cuenta con un stock forestal de 10,8 millones de hectáreas. Esto equivale a 39,2% de la extensión total del territorio nacional. Entre 2000 y 2005 (último dato disponible), la pérdida de superficie forestal fue de 198 mil hectáreas por año. Esto quiere decir que si se mantiene el ritmo de deforestación de ese periodo, se perderían todos los bosques del Ecuador en apenas 54 años.

Un análisis similar se puede hacer para América Latina. La FAO (2009) destaca que en América del Sur, en el período 2000-2005, se perdió una superficie forestal de 4,3 millones de hectáreas (ha) por año. Solo en Brasil, 3,1 millones de ha cada año. Esta pérdida de superficie forestal fue mayor a la del período 1990-2000, en el cual la reducción afectó a 3,8 millones de ha cada año. Esta tendencia a acelerar la deforestación parece ser indiferente al signo ideológico de los gobiernos. En Brasil la deforestación pasó de 2,6 (período 1990-2000) a 3,1 (período 2000-2005) millones de ha/año.

Enfrentar el reto de vida que representa el ITT no pasa sólo por cristalizar la legislación nacional, que convierte a la protección de esa área en un imperativo político nacional. Esta Iniciativa, por sus repercusiones internacionales, se proyecta en el mundo. Su racionalidad no depende

de los recursos financieros que se puedan obtener internacionalmente. Más allá de sus efectos benéficos sobre el cambio climático y sobre el acervo planetario, en términos de biodiversidad, esta Iniciativa puede ser el punto de partida para repensar la vida de los seres humanos en el planeta. Con la firma del fideicomiso con el PNUD, el 3 de agosto del 2010, se abrió una real posibilidad de cristalizar la iniciativa Yasuní-ITT.

4. Conclusiones

La Constitución ecuatoriana, aprobada en forma mayoritaria por el voto popular en el año 2008, contiene las líneas maestras del proyecto colectivo con el que la sociedad ecuatoriana quiere conducirse a sí misma, hacia un nuevo momento histórico. La Constitución contiene principios claros, como el deber del Estado por promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al Buen Vivir. Establece que la naturaleza es sujeto de derechos. Esto implica que la naturaleza tiene derecho a que en forma integral se respete su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

La aprobación de la Constitución más «verde» del planeta le ha permitido al Ecuador sustentar propuestas ambientales de alcance global, como las del impuesto Daly-Correa o la iniciativa Yasuní-ITT. Esta Iniciativa, por sus repercusiones internacionales, se proyecta en la Amazonía y en el mundo.

El afianzamiento de un Estado democrático y plurinacional para el Buen Vivir es el reto para, a su vez, afianzar estas propuestas, que pueden provocar un viraje en la evolución conjunta en los sistemas naturales de la Amazonía.

Bibliografía utilizada

Alianza País (2006), "Plan de Gobierno 2007-2011", Quito.

Asamblea Nacional (2008), Constitución del Ecuador, Quito.

Daly H. (1977), Steady-State Economics.

FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (2009), "La situación de los bosques en el mundo 2009", Roma. Disponible en: http://www.fao.org/docrep/011/i0350s/i0350s00.HTM

Falconí, F. y Oleas, J., compiladores (2004), Economía ecuatoriana: Antología, Quito, FLACSO.

Leff, E. (1994), Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable, México: Siglo XXI Editores/ UNAM.

Leff, E. (2000), La complejidad ambiental, México: Siglo XXI Editores.

Naredo, J. (1997), "Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible", s/f.

Sen, A. (1992), Nuevo Examen de la Desigualdad, Madrid, Alianza Editorial.

Sen, A. (1999), "Development as Freedom, New York, Oxorford University Press.

Vitousek, P.; Ehrlich, P. R.; Ehrlich, A. H.; Matson, P. (1986), "Human appropriation of the products of photosynthesis", BioScience, Vol. 36, No. 6.

Wilson, E. O. (2006), Salvemos la vida en la Tierra, Buenos Aires, Katz Editores.

El Acuerdo Lugo-Lula del 25 de Julio de 2009 y la nueva relación bilateral Paraguay-Brasil

Gustavo Codas[1]

Presentación

El 25 de Julio del 2009 los presidentes del Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva y del Paraguay, Fernando Lugo, firmaron una "Declaración" que lleva como título "Construyendo una nueva etapa en la relación bilateral"[2].

Aunque el núcleo central del documento lo constituyen los puntos que tratan sobre la represa binacional de Itaipú y otros ítems de la agenda bilateral energética, no se restringe tan solamente a eso, sino que abarca todo un conjunto de temas y pretende establecer una nueva dinámica en la relación bilateral.

Este informe tratará específicamente de los puntos referidos a Itaipú y apenas señalará, al final, como se enlazan con los demás temas de la agenda.

[1] Economista paraguayo, master en relaciones internacionales, nombrado Director General Paraguayo de Itaipú Binacional desde finales de enero de 2010. Para la realización de este estudio el autor recibió apoyo de Oxfam International en 2008-9. Las opiniones expresas en el documento son de responsabilidad del autor y no son, necesariamente, la posicion de Oxfam o de la institución oficial de la que es parte actualmente.

[2] Ver Anexo: "Declaración Conjunta de los Presidentes de la República del Paraguay y de la República Federativa del Brasil. Construyendo una nueva etapa en la relación bilateral".

Una cronología necesaria

La reunión de los dos presidentes del 25 de Julio pasado tuvo como antecedentes los siguientes eventos, en los que remarcamos los puntos sobresalientes.

El 2 de abril de 2008, el candidato Fernando Lugo visitó Brasilia, donde se entrevistó con la Ejecutiva Nacional del Partido de los Trabajadores (PT) y con el presidente Lula. En la oportunidad, el PT oficializó su apoyo a la candidatura presidencial de Lugo. Y en la audiencia con Lula, éste habría dicho – según relato hecho a la prensa ese mismo día por su asesor internacional Marco Aurelio Garcia – que "con el Paraguay no hay agenda tabú", refiriéndose a que el candidato Lugo le presentara las reivindicaciones en relación a Itaipú.

Electo Lugo, y antes de su toma de posesión, a inicios de agosto el presidente Lula envió a Asunción a Marco Aurelio Garcia y al embajador Enio Cordeiro (de Itamaraty) a Asunción para recibir oficialmente la agenda paraguaya de los seis puntos sobre Itaipú:

1. "Libre disponibilidad" de la energía paraguaya de Itaipú, o sea, "soberanía energética";
2. "Precio justo" de la energía paraguaya adquirida por Brasil;
3. Revisión de la deuda de Itaipú y supresión de su parte "espuria";
4. Transparencia y control público de las cuentas de Itaipú;
5. Cogestión paritaria plena en las direcciones de Itaipú;
6. Realización de las obras faltantes.

Habiendo asumido el nuevo presidente, el 17 de septiembre visitó a Lula en Brasilia para oficializar el pedido de negociación. En la oportunidad el gobierno brasilero aceptó negociar los seis puntos. Hay que destacar que la decisión fue tomada después de alguna discusión, ya que había resistencias por parte de algunos negociadores brasileños a aceptar que el tema de la "libre disponibilidad" estuviera en la agenda. Quien allanó el camino para el entendimiento, en la oportunidad, fue el presidente Lula, quien afirmó que si una de las partes proponía un tema para discusión y negociación era obvio que debía ser tratado.

A finales de ese mes (el 29) se realizó la primera de tres rondas de negociaciones en nivel técnico-político que ocurrieron hasta mediados de diciembre. Fue ahí que se avanzó en los tres puntos (4., 5., 6.) que se consideraba provocaban menos polémica.

El 26 de enero de 2009, en Brasília, se dio el primer intento de acercarse a un acuerdo estableciendo una mesa a nivel ministerial (3 ministros de cada lado, liderados por los respectivos cancilleres). Sin embargo, el resultado fue que el Paraguay rechazó la "primera propuesta" (o respuesta) elaborada por Brasil.

El 30 de enero, en Belém, Pará, Brasil, los dos presidentes se encuentran en reunión informal, donde Lula identifica que el problema para continuar avanzando es que hay una dimensión "política" que debe ser atendida. En la oportunidad solicita a su ministra Dilma Rousseff que con un equipo separado establezca y le arrime un balance de lo ya negociado y las posibilidades.

El 7 de mayo, nuevo encuentro de ambos presidentes en Brasília, deciden asumir la negociación directamente, entre ellos. Allí se establece un canal directo entre los presidentes y la mesa de negociación (liderada por las dos cancillerías) no está más obligada a llegar a conclusiones, apenas "eleva" relatorios relatos conteniendo en que se llegó a acuerdos y cuáles son las divergencias, identificando las posiciones de cada bancada negociadora.

El 25 de julio, en Asunción, los presidentes reciben el informe final, deciden sobre las divergencias restantes y firman la Declaración, donde tratan de todos los puntos reclamados por el Paraguay – aunque con sensibles cambios en los enfoques que cada país tenía al comenzar las tratativas.

Veamos a seguir como aparecen en la Declaración (Anexo I) los seis puntos reivindicados por el Paraguay. En cada caso iremos identificar primeramente la visión paraguaya planteada al inicio de las negociaciones, de forma a poder evaluar *desde el punto de vista* de ese país los resultados obtenidos.

"Libre disponibilidad", "soberanía energética";

Punto de partida

Por la forma como venía siendo interpretado el Tratado de Itaipú (1973) toda energía paraguaya de Itaipú (50% de total generado por la

hidroeléctrica) que el Paraguay no utilizara para su propio consumo, debería ser "cedida"[3] al Brasil.

El Paraguay reclamaba que el Tratado incorporó en su preámbulo el Acta de Foz de Iguazú (1966[4]) donde se afirma que el Brasil tendrá "preferencia" para adquirir esa energía a "precio justo" y no que fuera una cesión "compulsoria" de un país al otro. Es decir, el Brasil accedería a esa energía si cubriera ofertas de otros compradores.

Habría, pues, dos interpretaciones posibles del mismo texto del Tratado, sea que se considerara la referencia de su Preámbulo (posición paraguaya) o no (posición brasileña, y lo que venía siendo practicado a lo largo del tiempo).

Este punto es denominado también de "soberanía energética", ya que de él implica en que el Paraguay pueda decidir sobre el uso de su parte de la energía – que según la interpretación vigente sólo puede ser para "uso propio" o "cesión" al Brasil.

En su formulación última, presentada al Brasil en final de septiembre 2008, el gobierno paraguayo propuso que el tema fuera tratado en el marco de la integración regional energética o eléctrica. En diciembre 2008 aún avanzó en la posibilidad de que reconocido el principio (de la "libre disponibilidad") se pueda definir un proceso "gradual" de su aplicación hasta 2023 (cuando debía ser plena).

El acuerdo del 25 de Julio

La "Declaración" avanza o apunta a avances en varios aspectos relativos a este tema.

a) *Integración regional*

El punto 4. de la "Declaración", colocado antes de los demás ítems referidos a Itaipú, afirma el "compromiso con la integración energética regional", fundada en la autodeterminación, es decir, en soberanía nacional de cada país sobre sus recursos. Después, el tema vuelve también

[3] "Cedida" y no "vendida", ya que, como se verá, Itaipú de acuerdo al Tratado, opera fuera de criterios del mercado cobrando por la energía que entrega su costo (financiero + operacional), independientemente del precio de mercado.

[4] El Acta de Foz de Iguazú fue el primer documento firmado por los gobiernos de los dos países, en 1966, donde se definieron en líneas generales los parámetros con que se haría el aprovechamiento de las aguas compartidas del río Paraná.

en los acuerdos prácticos firmados entre las dos empresas eléctricas nacionales (ANDE y ELETROBRAS), como en el ítem 9.

Subrayemos dos aspectos relevantes sobre el tema. Primero, la declaración está en el ámbito "bilateral" y los negociadores brasileños insistían con anterioridad que Itaipú debía ser tratado – por fuerza del Tratado – exclusivamente en ese nivel. Aquí hubo un deslizamiento significativo en la posición brasileña, al vincular a Itaipú con la integración regional y, en consecuencia, colocarla en una perspectiva multilateral.

Segundo, al plantearse el tema de la integración evidentemente se coloca el tema de que cada país entra en ese proceso con "su energía", es decir, ese marco solo tiene sentido si hay "libre disponibilidad". El Paraguay como único país de la región con excedentes eléctricos expresivos y de largo plazo evidentemente se beneficiará de ese nuevo marco (integración + libre disponibilidad), pero con el aumento de la eficiencia y de la seguridad que la interconexión permitiría todos los países de la región también tendrán beneficios – el Brasil incluido.

b) *Venta al Brasil, primer paso de la "libre disponibilidad"*

En este punto (ítem 6) el Brasil accedió a significativas innovaciones en relación a lo que venía siendo la posición negociadora oficial de ese país. En primer lugar, se trata de aceptar la "primera fase" de la propuesta de "libre disponibilidad" paraguaya. En segundo lugar, Brasil acepta que – antes de 2023 – parte de la energía paraguaya excedente se venda (no más se "ceda"), aunque tan solamente dentro del mercado brasileño. Tercero, ambas partes convienen en que esa parte de la energía (paraguaya) de Itaipú sea vendida a "precio de mercado" (o "precio justo" para la fórmula paraguaya) en el mercado brasileño.

c) *"libre disponibilidad" en sentido estricto*

Pero también el tema fue abordado en el punto (ítem 6) donde el presidente Lugo propone nuevas bases de funcionamiento y el presidente Lula acepta discutirlo aunque como tema para el 2023 (cuando el Tratado indica que con el pago integral de la deuda se tendrá que rediscutir la forma de contratación de la energía de Itaipú) y dentro de la perspectiva de la integración regional.

"Precio justo"

Punto de partida

El Tratado establece que en Itaipú, hasta el 2023 cuando se espera estará 100% pagada la deuda que fue contraída para su construcción, los intereses y los refinanciamientos habidos, la "tarifa = costo" o mejor, la tarifa se define *por el pasivo* de la binacional. Esta fue la manera pensada por los formuladores del Tratado para que la obra en la cual ninguno de los socios pondría recursos financieros propios y todo provendría del financiamiento externo, fuera *sí o sí* pagada en un plazo máximo de 50 años.

Sin embargo, cuando se discutió cómo se haría para que el Paraguay cediese su parte de la energía los negociadores definieron un "beneficio" denominado "compensación por cesión de energía", un *plus* que el Paraguay recibe de Brasil, por sobre el costo, por cederle su energía (tarifa de la energía paraguaya cedida al Brasil = costo + compensación por la cesión de energía).

Pero, el Paraguay considera que – cumpliendo lo establecido por el Acta de Foz que está inscrita en el Preámbulo del Tratado – el "precio justo = precio de mercado", en Brasil y en la región del Cono Sur.

O sea, nuevamente aquí, desde el punto de vista jurídico, la divergencia de interpretación se plantea entre la fórmula del Acta (1966) y la del Tratado (1973).

El acuerdo del 25 de Julio

La "Declaración" trata del tema de dos formas. Por un lado, en el ítem 5. decide aumentar la compensación por la cesión de energía, multiplicándola por tres (si considerados los montos anuales, se pasaría de los actuales 100 a 120 millones de dólares/año a 330 a 360 millones). De esta forma, para el Paraguay[5] la tarifa de Itaipú para la energía cedida por ese país, se aproxima a lo que sería el precio de mercado en el Brasil. Las Notas Reversales firmadas en tal sentido en septiembre de 2009 fueron finalmente aprobadas por el Congreso brasileño en mayo de 2011 y están vigentes desde el 14 de ese mes.

[5] En los estudios previos, Paraguay defendía que debía aumentarse entre 6 y 8 veces.

Por otro lado, cuando la "Declaración" abre las condiciones para que la energía excedente paraguaya se "venda" directamente en el mercado brasileño (a través de la empresa pública paraguaya ANDE), "resuelve" el problema ya que se supone que lo hará a "precios de mercado" brasileño[6].

De cualquier manera, lo definido en el ítem 5., queda como un "piso" de remuneración al cual el Paraguay puede recurrir caso la venta directa al mercado brasileño se muestre menos conveniente financieramente hablando.

Revisión de la deuda de Itaipú y supresión de su parte "espuria"

Punto de partida

Itaipú fue construida sin que ni Brasil ni Paraguay pusieran un centavo. Fue toda financiada en base a endeudamiento externo en un circuito en que Brasil contraía la deuda con el mercado financiero mundial y la repasaba a Itaipú. Itaipú es pues deudor del Tesoro brasilero y de Eletrobras.

Iniciada en 1973 y con obras terminadas por completo en comienzos de los años 1990, la binacional paso por diversas fases críticas del endeudamiento latinoamericano (la crisis iniciada con la moratoria mexicana de 1982 y que llegó en seguida al Brasil, el cese de pagos a su deuda externa por el Brasil en 1987, la renegociación y el Plan Brady hasta inicios de la década siguiente) y todo el ciclo de hiperinflaciones y planes económicos sucesivos (siete en total entre 1985 y 1994) con fuertes implicaciones para las tarifas públicas (la de energía eléctrica), de las finanzas públicas brasileñas etc.

El Paraguay cuestiona que Itaipú comenzara como una obra calculada para costar 2 mil millones de dólares en 1973, avanzara rápidamente para un costo de 7 mil millones hacia finales de ese decenio, contratara un total de 17 mil millones de dólares en deuda, ya amortizara un valor mayor que ese hasta el presente, ya haya pagado hasta el presente más de 30 mil millones de dólares (entre capital e intereses) y todavía deba

[6] Sin embargo, como los mercados eléctricos son altamente regulados por los Estados, hay que analizar hasta que punto reflejan "precios de mercado" en sentido estricto o son "precios políticos" maquillados. Este es un tema para la actual fase de negociación de la aplicación de lo acordado el 25 de Julio.

otro tanto hasta 2023, de forma que entonces se habrá saldado una cuenta de 60 mil millones de dólares!

Paraguay denuncia que trechos importantes de la actual deuda se deben a manejos ajenos al Tratado y derivan de decisiones financieras dudosas. Habla en que una parte de la deuda sería "espuria" y no debe ser pagada[7]. Reclama una auditoría realizada por la Contraloría General de la República (CGR) del Paraguay y el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) del Brasil.

El acuerdo del 25 de Julio

Ya en la ronda de negociaciones en Diciembre 2008, el Brasil había aceptado que la Contraloría General de la República (CGR) del Paraguay auditase la deuda binacional de Itaipú.

En la "Declaración" se da un paso adelante, diplomáticamente hablando, cuando se establece que sus conclusiones serán transmitidas a la parte brasileña. *Traduciendo:* sus resultados serán discutidos por los dos presidentes. Se queda pendiente aquí de lo que la CGR alcance en la auditoría que está en curso.

Transparencia y control público de las cuentas de Itaipú

Punto de partida

Itaipú *no es ni Brasil ni Paraguay*, es un tercer sujeto jurídico, "binacional", fuera del alcance de los órganos de control que existen en cada uno de esos países sobre sus respectivos Estados (CGR en Paraguay, TCU en Brasil). Así, Itaipú Binacional se somete apenas a controles que la misma empresa contrata en el mercado (empresas de auditoría). Paraguay reclama que esa situación sea superada y que la binacional pueda ser objeto de auditorías binacionales, articuladas, conjuntas, entre ambos órganos.

[7] Esa deuda espuria se originó, en el análisis paraguayo, porque entre 1985 y 1990 no se aplicó la regla de tarifa = costo, debido a que las empresas eléctricas brasileñas argumentaban que estaba muy elevada para los niveles vigentes en Brasil. La diferencia entre el costo real y la tarifa cobrada fue acumulada y transformada en nueva deuda de la binacional que en 1996 ascendía a más de 4 mil millones de dólares.

Brasil arguye que la Constitución Federal de ese país inhibe la intervención directa del TCU en Itaipú Binacional. En Paraguay no hay restricción legal para la CGR, que no sean las que rigen en Itaipú Binacional.

El acuerdo del 25 de Julio

Como se dijo anteriormente, ya en diciembre pasado la parte brasileña había aceptado que la CGR auditara la deuda binacional. Se trata de un avance, aunque incompleto ya que la única manera de tener plena transparencia y control sobre la binacional es si ambos órganos públicos auditan simultánea y articuladamente a la empresa. La razón es que siendo una empresa *binacional* frecuentemente en el proceso de auditoría realizado apenas por un lado, se bordea o invade la soberanía del otro país.

La experiencia de la CGR está en curso y se tendrá en breve más elementos para analizar críticamente la experiencia.

Cogestión paritaria plena en las direcciones de Itaipú

Punto de partida

En principio en Itaipú todo está dividido al medio. Sin embargo, los dos principales cargos ejecutivos, la Dirección Financiera Ejecutiva (que cuida de la deuda) y la Dirección Técnica Ejecutiva (que cuida de la producción de electricidad) están hace 35 años en manos de funcionarios brasileños, cabiendo a técnicos paraguayos una función de "adjuntos" (aunque la designación de los cargos es apenas de "Dirección Financiera" y "Dirección Técnica" a secas).

El Paraguay reclamaba que o se superase ese marco instituyendo una cogestión plena, o que hubiera rotación entre los dos países en esos cargos.

El acuerdo del 25 de Julio

La "Declaración" recoge una Resolución del Consejo de Administración de la Binacional que días antes definió un nuevo funcionamiento basado en la igualdad de derechos y obligaciones de los Directores Ejecutivos y los Directores, para cada área (ítem 14). Por esta vía se estaría implementando una cogestión paritaria plena de funcionarios de los dos países.

Realización de las obras faltantes

Punto de partida

Una subestación seccionadora de la margen derecha (Paraguay) necesaria para que el Paraguay pueda "tomar" más energía que la que actualmente tiene acceso, aunque está en el Tratado y debe ser financiada con fondos de la Binacional, nunca fue iniciada. Es la obra principal reivindicada por el Paraguay para sanar la falta crónica de energía que sufre hoy.

También fue puesta sobre la mesa la discusión de las obras necesarias para hacer navegable el río, trasponiendo la represa. Aquí el compromiso es hacer los estudios de factibilidad para decidir sobre si deben o no ser realizadas.

El acuerdo del 25 de Julio

En los ítems 10., 11. y 12. la "Declaración" aborda el tema de estas obras y resuelve la construcción de la subestación seccionadora, la realización de estudios para la navegabilidad y la construcción de un mirador turístico. Agrega – lo que no estaba en la pauta anterior – la construcción de una nueva línea de transmisión hasta Villa Hayes (cerca de Asunción) que capacite al Paraguay a utilizar más energía de Itaipú, sin costo para el país.

Una "nueva etapa en la relación bilateral"

Como quedó consignado arriba el acuerdo del 25 de Julio avanzó sobre un conjunto de temas que anteriormente eran considerados "tabú" en la relación bilateral relativos a Itaipú.

Fue la concreción de una "profecía" lanzada por un periodista brasileño – Fernando Moraes – que en 1973 fue enviado por el diario paulista *Jornal da Tarde* a cubrir la firma de los acuerdos de Itaipú y escribió que *"cuando Brasil y Paraguay tuvieran gobiernos democráticos, dos problemas irían aparecer: el carácter leonino del Tratado de Itaipú y la cuestión de los llamados brasiguayos, los hacendados brasileros que viven en territorio paraguayo"*.

El Tratado de Itaipú de 1973 fue expresión de un doble movimiento: por un lado, un proyecto expansionista de "Brasil potencia del siglo XXI" elaborado e implementado por militares nacionalistas mas anticomunistas[8], y por el otro, un giro de la dictadura militar paraguaya hacia la órbita geopolítico-diplomática de Brasília, dejando atrás la relación prioritaria con Buenos Aires que fue típica de la primera mitad del siglo XX. En la confluencia de esos dos movimientos se imprimió una profunda asimetría en la relación entre los dos países que favoreció al Brasil pero también a las elites gobernantes del Paraguay[9]: fue ese "pacto" implícito entre los sectores económicos dominantes en Paraguay y del Brasil que inhibía la discusión y superación de aquellas asimetrías.

De hecho, los acuerdos del 25 de Julio incluyen, en esa perspectiva:

a) Toda una revisión de prácticas en la relación bilateral sobre Itaipú, tal como antes reseñado.
b) Una serie de iniciativas buscando "compensar" asimetrías, como la construcción (sin costo para el país) de la nueva línea de transmisión Itaipú-Villa Hayes (cerca de Asunción) para que el Paraguay pueda utilizar más energía de Itaipú y supere los problemas de suministro de electricidad a su población y sectores productivos.
c) La perspectiva de "reconversión" de la economía de frontera – heredera de las deformaciones impuestas por aquella relación bilateral asimétrica – con la legalización del comercio de frontera (a través del Régimen Tributario Unificado, RTU) y la creación

[8] Los militares brasileros gobernaron de 1964 a 1985. Por esa combinación de nacionalismo y anticomunismo mantuvieron una relación zigzagueante con los gobiernos norteamericanos. Por un lado participaron de la invasión a la Rep. Dominicana en 1965, por el otro, en los años 1970, se adelantaron a reconocer a los gobiernos africanos surgidos de revoluciones en las antiguas colonias portuguesas e iniciaron un programa nuclear propio a pesar de la oposición del gobierno norteamericano.

[9] Bajo la dictadura militar estronista (1954-1989) surgió y se consolidó una nueva clase dominante, vinculada a los negocios ilícitos promovidos por el gobierno – corrupción y negociados en Itaipú, contrabando, contratación fraudulenta de obras públicas, tráfico de armas y drogas etc. Los gobiernos que le siguieron a la dictadura ya en la fase democrática (1989-…) continuaron influenciados por esos sectores. El gobierno Lugo significó la primera ruptura a nivel político de esa hegemonía.

de fondos para la transformación productiva y de servicios de las actuales actividades de "triangulación"[10].

d) Una serie de iniciativas tendientes a resolver problemas de infraestructura y logística del Paraguay (transporte, carreteras, puentes).

Pero también el acuerdo atiende a intereses brasileños hace tiempo reivindicados, tales como[11]:

e) El depósito del Acuerdo de Residencia para migrantes del Mercosur (lo que fue hecho por la Cancillería paraguaya a la semana siguiente a la Declaración) de forma a facilitar la legalización de los brasileros residentes en Paraguay.

f) El Paraguay, por primera vez, se comprometió a "contratar potencia" a mediano plazo en Itaipú, lo que aumenta la seguridad energética del Brasil, al tener seguridad de cuánto de la energía de la usina va a poder contar para su consumo en periodos más largos (que lo que permite la actual contratación anual).

Pero, sobretodo, el Acuerdo apunta a una perspectiva – defendida por el actual gobierno paraguayo – de una estrategia de "ganamos todos" con:

g) La integración energética regional que permitirá a todos los países ahorrar energía y evitar desperdicios en un sistema interconectado en todo el Cono Sur.

El acuerdo del 25 de Julio fue el primer paso hacia una nueva relación bilateral. Se lo dio en el más alto nivel – el de jefes de Estado – pero aún debe ser verificado en la práctica y en una serie de decisiones que dependen de los dos Congresos nacionales.

[10] Ciudad de Este vive hoy de la "triangulación" (importación de productos electrónicos y otros para su re-exportación al Brasil a través del pequeño importador). Como al mismo tiempo se creó conocimiento tecnológico para el apoyo a ese comercio, se busca transformarla en polo de producción y servicios y superar gradualmente la "triangulación" de productos extranjeros.

[11] Observemos que la legalización de Ciudad del Este y su gradual reconversión es tanto de interés del Paraguay como del Brasil.

ANEXO

DECLARACIÓN CONJUNTA DE LOS PRESIDENTES DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY Y DE LA REPUBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL

CONSTRUYENDO UNA NUEVA ETAPA EN LA RELACIÓN BILATERAL

En respuesta a una invitación del Presidente de la República de Paraguay, Fernando Armindo Lugo Méndez, el Presidente de la República Federativa del Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, realizó una Visita de trabajo a la República del Paraguay el día 25 de julio de 2009, acompañado de una importante comitiva.

En sus contactos, los Presidentes destacaron los nuevos tiempos que se viven en ambos países que facilitan la convergencia de visiones y compromisos entre los dos gobiernos. Señalaron la necesidad de dinamizar las relaciones bilaterales, con el propósito de fortalecer los tradicionales lazos de amistad y de cooperación que permitan superar gradualmente las asimetrías entre los dos países, en un contexto difícil caracterizado por una crisis financiera-económica internacional y de una enorme deuda social que afecta a ambos pueblos.

Los mandatarios, conscientes de que la cooperación bilateral debe promover beneficios mutuos y responsabilidades compartidas, pero sin perder de vista la diferente escala de desarrollo, la heterogeneidad regional y los problemas de vulnerabilidades, se han comprometido en promover una genuina cooperación bilateral que supere los obstáculos a la integración bilateral, potencie la unidad de los intereses colectivos y que se adopten políticas en la región que ayuden al Paraguay a superar las desventajas comparativas que representa su situación geográfica en la región.

En ese contexto, los Presidentes de la República:

1. Manifestaron su complacencia y decidido apoyo al sistema democrático representativo vigente en los países de la región, al respeto irrestricto de los derechos humanos, y a la soberanía y autodeterminación de los pueblos.

2. Coincidieron en señalar la importancia de la solidaridad como componente rector del proceso de integración regional en curso, así como la intención de los mismos en continuar con sus esfuerzos por disminuir la pobreza, la desigualdad y otras formas de injusticia social.

3. Resaltaron la importancia de Itaipú, que constituye un marco central de la integración entre los dos países. Destacaron los beneficios que esa sociedad en el área energética asegura para el desarrollo económico y social del Brasil y el Paraguay.

4. Reiteraron su compromiso con la integración energética regional y subrayaron su potencial para promover el desarrollo social, económico y la erradicación de la pobreza. En ese sentido, renovaron su empeño en impulsar el desarrollo de la infraestructura energética de los países como elemento de apoyo a la sustentabilidad de la integración sudamericana, fundada en la determinación de los pueblos para avanzar con autonomía en el camino de la unión y solidaridad.

5. Celebraron los avances en las negociaciones en relación a los seis puntos planteados en la agenda paraguaya sobre Itaipú y desarrollados en las mesas de negociación de los representantes de los dos países. Registraron con satisfacción el acuerdo alcanzado para someter a la aprobación legislativa nuevos valores a ser recibidos por el Paraguay a título de cesión de energía sobre la base de un factor de multiplicación de 15.3 (quince coma tres).

6. Reconocieron la conveniencia de que la ANDE pueda gradualmente, a la brevedad posible, comercializar, en el mercado brasileño, energía de Itaipú correspondiente a los derechos de adquisición del Paraguay. Con ese propósito, acordaron que las dos partes intercambiarán en los próximos 60 días, propuestas específicas para la discusión en reuniones de un grupo de trabajo constituido por representantes de los respectivos ministerios del área de energía, de los Directores Generales de Itaipú, de representantes de la ELETROBRAS y la ANDE y de las Cancillerías. El resultado de esas discusiones será reportado a los Presidentes en el plazo máximo de tres meses, a partir de la fecha de esta Declaración. El Presidente Lugo reiteró la reivindicación de que Paraguay pueda habilitarse asimismo a disponer gradualmente de energía de Itaipú para ofrecer a terceros mercados, con derecho de preferencia a Brasil. El Presidente Lula da Silva, considerando el nuevo marco de cooperación entre los dos países, resaltó que Brasil y Paraguay

deben trabajar juntos en la búsqueda de una efectiva integración energética regional que contemple inclusive la posibilidad de que Paraguay y Brasil puedan comercializar energía de Itaipú en terceros mercados a partir de 2023, contribuyendo al desarrollo sustentable y una mayor seguridad energética para los países sudamericanos. En ese sentido, considerarán recomendar una propuesta a sus respectivos congresos nacionales.

7. Registraron también la necesidad de la contratación por la ANDE y la ELETROBRAS de la totalidad de potencia instalada disponible en Itaipú (18 unidades generadoras de 700 MW cada una) y determinaron que los Directores-Generales de Itaipú y los Presidentes de la ANDE y ELETROBRAS establezcan las condiciones de la contratación, asegurando la división en partes iguales entre los dos países de la totalidad de la energía producida en la usina, conforme a lo previsto en el Tratado. El grupo de trabajo mencionado en el párrafo anterior tendrá presente el principio de que en un balance el Paraguay no deberá sufrir perjuicio global en relación a la actual modalidad de contratación so pena de inviabilizar las alteraciones consideradas.

8. Determinaron que el grupo de trabajo constituido en los términos del parágrafo anterior también examine las condiciones en que la ANDE pueda comercializar en el mercado brasileño energía de la hidroeléctrica de Acaray y, futuramente, también de la represa de Yguazú cuando ésta se encuentra maquinizada, así como de excedentes disponibles en otras fuentes de generación del Paraguay.

9. Registraron con satisfacción que la ANDE y la ELETROBRAS estén desenvolviendo una amplia agenda de cooperación que incluye, entre otros puntos, estudio de optimización del sistema paraguayo de transmisión; transferencia de experiencia en proyectos de repotenciación y maquinización de usinas; levantamiento del potencial energético y estudios de viabilidad de nuevos proyectos hidroeléctricos en el Paraguay; transferencia de experiencia en la implantación de fuentes alternativas; transferencia de experiencia en proyectos de electrificación rural; capacitación y entrenamiento en áreas específicas.

10. Instruyeron al Directorio Ejecutivo y al Consejo de Administración de Itaipú Binacional que, en consulta con ANDE y la ELETROBRAS, determinen las providencias necesarias para que se ejecuten las obras del seccionamiento de las líneas de transmisión de 500 kV de la subestación margen derecha. Acordaron la construcción por Itaipú de la LT 500kV

entre la SE Itaipú-MD y la SE Villa Hayes, así como ésta, las cuales serán transferidas sin costo al Paraguay.

11. Determinaron la constitución de un grupo de trabajo integrado por los Directores Generales de Itaipú y representantes de los respectivos ministerios de áreas de transporte, energía y obras públicas y de las Cancillerías, para definir los términos de referencia de un estudio de viabilidad técnica, económica y socio ambiental de obras de navegación previstas en el punto III:11 del Anexo B del Tratado, y poner los mejores esfuerzos para que este estudio de viabilidad concluya en el año 2010.

12. Instruyeron a los Directores Generales de Itaipú a adoptar las medidas que corresponden para la conclusión de las obras de construcción del mirador en la margen derecha de Itaipú, que deberá valorizar el potencial turístico de la represa con vistas a tenerlo operativo en el año 2011.

13. Aprobaron los términos del compromiso firmado por los dos Directores Generales el 15 de agosto de 2008, sobre medidas administrativas que buscan el perfeccionamiento y la transparencia en la gestión de Itaipú Binacional y determinaron su estricta observancia e implementación

14. Reiterando el principio de igualdad de derechos y obligaciones establecido en el artículo III del Tratado de Itaipú, ratificaron con satisfacción la decisión del Consejo de Administración de Itaipú Binacional (RCA Nº 008/2009) sobre la continuidad de las prácticas de decisiones consensuadas en el ámbito de la Dirección Ejecutiva, consolidación de la cogestión plena en el ámbito de las Direcciones de área que integran la Dirección Ejecutiva, y establecimiento de un mecanismo para solución de eventuales controversias entre los Directores Ejecutivos y Directores correspondientes.

15. El Presidente Fernando Lugo informó sobre la auditoría que la Contraloría General de la República del Paraguay está haciendo de la deuda de Itaipú Binacional, y su intención de transmitir sus conclusiones a la parte brasileña.

16. El Presidente Luiz Inácio Lula da Silva reiteró la disposición de proponer al Congreso Nacional de su país la creación de un fondo de desarrollo regional, a ser alimentado con recursos presupuestarios, para apoyar la implementación de proyectos de asociación industrial y productiva, con especial atención en los sectores en que se pueda

desarrollar mayor uso industrial de la energía en el Paraguay, así como la ejecución de programas de electrificación rural.

17. El Presidente Luiz Inácio Lula da Silva reiteró igualmente la oferta de financiamiento en términos favorables, con recursos del BNDES y del PROEX, para obras de infraestructura de interés del Gobierno paraguayo.

18. Los Presidentes celebraron los progresos alcanzados con la reglamentación del Régimen de Tributación Unificada (RTU), el cual contribuirá para la dinamización de la economía de Ciudad del Este. En este contexto, el Presidente Fernando Lugo Méndez, recibió con beneplácito la decisión del Gobierno del Presidente Luiz Inácio Lula Da Silva, de fijar una alícuota máxima del 25%.

19. Destacaron, igualmente, los beneficios que resultarán de la conclusión de las obras de reforma da cabecera paraguaya del Puente de la Amistad para el tránsito de personas y mercancías.

20. Resaltaron la necesidad de que en la aplicación de los controles fronterizos se atiendan las particularidades y necesidades económicas y sociales de la región.

21. Instruyeron a las autoridades competentes a iniciar los estudios relativos a la construcción de un puente internacional sobre el río Paraguay, entre las Ciudades de Puerto Murtinho y Carmelo Peralta, emprendimiento que tendría un importante papel para la dinamización de los flujos económicos y sociales en la región del Chaco paraguayo y del Centro-Oeste brasileño, en el marco del desarrollo de los corredores bioceánicos.

22. Reafirmaron su decisión de iniciar en la brevedad las obras del Puente Puerto Meira-Presidente Franco sobre el Río Paraná. En este contexto, reconocieron la necesidad de concluir los proyectos básico y ejecutivo para dar inicio a la construcción del mismo, considerando el efecto dinamizador que ejercerá en la economía regional en materia de fuente de trabajo. Consecuentemente, anunciaron la decisión de inaugurar el cantero de obras del emprendimiento en ceremonia conjunta en el primer semestre del 2010.

23. Reconocieron la necesidad de iniciar los estudios de prefactibilidad para la interconexión ferroviaria Cascavel - Ciudad del Este - Maria Auxiliadora, con posterior conexión a Encarnación, y de concluirlos en los primeros meses de 2010, como parte integrante del Corredor

Ferroviario bioceánico Antofagasta-Paranaguá, a cargo del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) del Brasil en coordinación con Ferrocarriles del Paraguay S.A. (FEPASA).

24. Señalaron el interés común de estimular el desarrollo de la Hidrovía Paraguay-Paraná y la Hidrovía Tiete-Paraná, para lo cual instruyeron a las autoridades responsables para cooperar en la ejecución de estudios de impacto ambiental a lo largo de las mismas y las obras necesarias que las viabilicen.

25. Los Presidentes reconocieron los esfuerzos realizados por las autoridades migratorias en el sentido de regularizar la situación de sus respectivas comunidades en lo dos países. En este aspecto, el Presidente Lula Da Silva expresó su reconocimiento para con la hospitalidad paraguaya, al albergar un importante número de brasileños. Al respecto, el Presidente Fernando Lugo manifestó que su gobierno se halla abocado al fortalecimiento de la capacidad de atención a los inmigrantes por parte de la oficina pertinente, y que la hospitalidad paraguaya para con el extranjero continúa imperturbable.

El Presidente Fernando Lugo acogió con satisfacción la aprobación de la Ley 11961, que beneficia a todos los extranjeros en situación irregular en Brasil. A su vez, expresó la intención del Gobierno de Paraguay de depositar a la brevedad posible los instrumentos de ratificación de los Acuerdos de Residencia y Regularización Migratoria del MERCOSUR.

Asimismo, destacaron los trabajos que en éste campo vienen desarrollando los Grupos de Trabajo Cooperación en Temas Migratorios y de Desarrollo Rural e instruyeron a celebrar la próxima reunión en el curso de este año.

26. Consideraron importante la democratización del acceso a información de calidad e intercambiaron ideas sobre Comunicación Pública Televisión Educativa, así como sobre posibilidades de cooperación en esas áreas. Al respecto, instaron a las autoridades competentes a concluir la negociación de un sobre Cooperación en materia de Comunicación Pública.

27. Determinaron la constitución de un Grupo de Trabajo bilateral que se encargará de la elaboración de un Plan de Desarrollo Fronterizo para julio de 2010. En ese sentido, concordaron reiniciar las actividades de los Comités de Frontera orientados por dicho Plan, para atender a las principales demandas sociales de las poblaciones de frontera. En

este ámbito, deberá ser considerado, entre otros aspectos, el análisis de un Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas, siguiendo el modelo elaborado por el grupo "ad hoc" de integración fronteriza del MERCOSUR.

28. Se congratularon por los excelentes resultados de las operaciones conjuntas de combate al cultivo de marihuana, logrados en el ámbito de la iniciativa "Nueva Alianza" y saludaron la iniciativa adoptada por la Policía Federal de Brasil y por la Secretaría Nacional Anti-drogas del Paraguay de profundizar la cooperación en esta materia por medio de la firma de un documento específico que establece metas y plazos para la ejecución de operaciones conjuntas de investigación y represión en el combate al narcotráfico en el año 2009.

29. Celebraron la próxima suscripción del Acuerdo Complementario del Centro de Formación Profesional Paraguay-Brasil, en Hernandarias, Fase IV, ampliación y expansión.

Coincidieron en destacar el expresivo aumento de las iniciativas de cooperación técnica en los últimos años, que constituyen importante aporte para los esfuerzos de capacitación y fortalecimiento institucional.

30. Saludaron los entendimientos alcanzados en el ámbito de la Comisión de Monitoreo del Comercio entre Paraguay y Brasil y destacaron la importancia de dar mayor énfasis a la tarea realizada conjuntamente con vistas a aumentar y diversificar las exportaciones del Paraguay al Brasil, facilitando el acceso efectivo de productos paraguayos al mercado brasileño, con particular interés de aquellos con mayor valor agregado, e igualmente fomentando las inversiones brasileñas en el Paraguay, que aprovechen las complementariedades de ambas economías. Manifestaron, en ese contexto, su satisfacción por la próxima suscripción del Programa de Trabajo en materia de Cooperación Industrial.

31. Decidieron establecer una comisión constituida por los dos cancilleres para acompañar la implementación de los acuerdos contenidos en esta Declaración.

Los dos presidentes decidieron reunirse regularmente a cada tres meses con el ánimo de proyectar todos los aspectos de la relación binacional.

Al concluir sus actividades, el Presidente de la República Federativa del Brasil, Don Luiz Inácio Lula Da Silva, manifestó su agradecimiento

al pueblo y al Gobierno de la República del Paraguay por la hospitalidad y por las atenciones brindadas a él y a su comitiva.

Asunción, 25 de julio del 2009.

El Acuerdo Nacional del Perú y La gobernabilidad democrática

Max Hernández

Agradecimiento a la FUNAG, al Ministerio de RREE de Brasil y a la Embajada de Brasil en el Perú por esta invitación a participar en este curso que tiene lugar en el decenio en que se conmemoran los bicentenarios de la independencia de las Repúblicas iberoamericanas. En menos de quince años, esto es, entre 1810, cuando se lanzó en México el Grito de Dolores y se estableció en Argentina la Primera Junta de Gobierno, y 1824, cuando en el Perú se alcanzó la victoria de Ayacucho, se independizó casi toda Iberoamérica. Que todo ocurriese en tan breve lapso no deja de asombrar. Pero hay algo más: historiadores como Pierre Chaunu subrayan que, a estar por "la lógica de los acontecimientos", la independencia iberoamericana debió haber tenido lugar "mucho antes o mucho después". Tal vez sí, tal vez no, y por si fuera poco, algunos estudiosos afirman que se trató de una hazaña sin par, mientras que otros dicen que el edificio colonial se vino abajo de puro decrépito.

Esta referencia es imprescindible, dado el sentido de esta presentación. A fines del siglo XVIII, la independencia americana, las gestas de Túpac Amaru y Tiradentes, la revolución francesa y la independencia de Haití auguraban lo que tuvo lugar en el primer decenio del siglo XIX. Un hecho crucial que dio inicio al movimiento del cual surgirían los Estados nacionales de esta parte del continente fue la invasión de la Península Ibérica por las tropas napoleónicas. El traslado de la capital portuguesa de

Lisboa a Rio de Janeiro, en 1807, que implicó la asignación de la categoría de reino a Brasil, las Cortes y la Constitución de Cádiz y el sismo político iniciado en 1810, fueron algunos de sus efectos más importantes.

Ahora bien, sobre la independencia iberoamericana no solo se ha dicho que debió haber tenido lugar "mucho antes o mucho después", también se ha afirmado que se trató de una hazaña sin par, y no han faltado quienes piensan que el edificio colonial se vino abajo de puro decrépito, lo cierto es que no deja de asombrar que todo ocurriese en tan breve lapso. Pero fuese como fuese, las tareas que debía enfrentar la nueva república peruana eran inmensas. La realidad política y social poscolonial hacia muy difícil obviar las marcadas distancias que separaban a los grupos que conformaban la población nacional.

Las reformas administrativas borbónicas habían reducido drásticamente los límites del virreinato del Perú, y las vicisitudes de la independencia fueron recortando aún más la silueta del territorio patrio. Articular los tres elementos que constituyen una organización política autónoma: gobierno, población y territorio en función de términos como Estado, nación, pueblo y sociedad, puso de manifiesto que el problema desbordaba lo meramente semántico. La participación protagónica de la elite criolla en la configuración del gobierno significó la presencia de una lógica patrimonial que difuminaba las diferencias entre gobierno y Estado, a la vez que subrayaba las diferencias entre Estado y sociedad.

Jorge Basadre, el gran historiador de la República, se preguntaba si los actores protagónicos y el conjunto social pudieron elegir otra salida dentro del rango de posibilidades abiertas. Volvamos a la Idea de Pierre Chaunu: el proceso de la independencia habría correspondido a "una cronología paradójica": según las exigencias que rigen el curso de la historia debió haber tenido lugar "mucho antes o mucho después". Este supuesto desfase entre la lógica que "debiera" regir el acontecer histórico y el acaecer de los acontecimientos que a más de uno puede hacer pensar en la "miseria del historicismo" es interesante en cuanto llama la atención sobre el limitado impacto del proceso independentista, que no tuvo como resultado la reorganización de la herencia colonial ni incidió en una elaboración de la experiencia de la emancipación; sobrepasó las posibilidades de un registro social subjetivo. El "mucho antes o mucho después" parece decir – con la ventaja tramposa que da profetizar sobre el pasado – que el instante del acontecimiento independentista estuvo

siempre en trance de desvanecerse o como posibilidad que no llega a acaecer.

En terreno tan deleznable, los gobiernos posteriores a la independencia se fueron concentrando en torno a personalismos presidenciales que aspiraban a un control omnipotente sin percatarse de que se asentaban sobre pies de barro. Caudillos, amenazas a la integridad territorial, y fragmentación social contribuyeron a que se fuese constelando una forma autoritaria de gobernar y fraguando un "Estado empírico asentado sobre un abismo social". El guión que articula el binomio Estado-nación no unía ambos términos, más bien señalaba una grave factura. En la lógica de los Estados nacionales el monopolio de la violencia permite el orden social si y solo si la idea de nación es incluyente. La estructura de la sociedad sobre la que regía el Estado y su propia constitución hacia que la violencia se ejerciera sobre el pueblo. En los inicios de la república se estaba muy lejos de aquel mito familiar parental y maternal constelado en la Idea de patria, tan importante para los Estados nacionales.

Sin embargo, la República del Perú está por cumplir sus doscientos años, y quizás sea el momento de dirigir la mirada al futuro. Antes de hacerlo, es menester recordar que en el último cuarto de siglo, el Perú, que iba dejando atrás los grilletes feudales, sintió los efectos de tres crisis sucesivas muy serias: en el plano económico, una hiperinflación que fue corregida con medidas sin duda efectivas, pero muy drásticas; en el plano de las relaciones sociales, la violencia desatada por la subversión terrorista arrasó la vida de muchos, grabó a fuego escenas de terror, produjo respuestas que en algunos casos bordearon el terror de Estado, afectó seriamente el tejido social y erosionó el compromiso ciudadano con los derechos humanos; y en el plano político-institucional, el descrédito de los partidos políticos fue seguido por un grave golpe que desestabilizó las instituciones democráticas e hizo que el Gobierno de los años noventa estuviese caracterizado por una lógica autoritaria, vertical y centralista.

A fines 1989, la caída del muro de Berlín marcó el derrumbe de las barreras erigidas por el poder soviético y significó el fin del mundo bipolar. Para los historiadores más circunspectos, señalaba el fin de un siglo corto marcado por enfrentamientos entre las concepciones estatista y liberal de la economía. Para otros, hacía evidente "el destino manifiesto" del capitalismo democrático y marcaba "el fin de la historia". En tales circunstancias, en las que en el Perú se comenzaban a sentir los

efectos de la globalización y se ensayaba la aplicación del Consenso de Washington, se consumó el tránsito de la democracia al autoritarismo y del desarrollismo al neoliberalismo. Las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad se modificaron de manera radical.

Es interesante señalar que durante el pasaje al nuevo milenio, no solo en el Perú sino en toda América Latina, las dirigencias políticas más esclarecidas mostraban dos tendencias: 1) un creciente interés en las políticas de Estado, que, por definición, van más allá de las acciones circunscritas a cada período de gobierno, y que, por lo tanto, requieren continuidad; y 2) la búsqueda y construcción de consensos como modo alternativo a la confrontación. En cuanto a este último punto, es importante tener en cuenta que las políticas de Estado deben conjugar las exigencias de justicia y equidad con los recursos humanos y económicos con que cuenta el país, y en las condiciones de este nuevo milenio, los poderosos incentivos hacia la expresión más libre y explicita de los deseos y aspiraciones individuales hacen más complicado este tema.

Y ya empezamos a mirar al futuro. Los grandes cambios del fin del milenio y la radical modificación de las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad pusieron en primer plano un conjunto de exigencias ciudadanas que se podrían ubicar en tres líneas entrelazadas: 1) equidad, educación y salud; 2) desarrollo productivo y expansión de mercados para generar empleo y bienestar; 3) más espacios e instituciones democráticas para impulsar el diálogo y la participación ciudadana. Por decirlo en breve, la democratización social, la modernización productiva y la legitimación institucional; tres aspiraciones que requieren propiciar importantes reformas en los ámbitos de la sociedad, la economía y el Estado.

Es así que en el año 2001 se esbozaron los lineamientos del retorno a la democracia y sentaron las bases de alguna nuevas instituciones: la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP), en la que sectores públicos y privados del país tenían una tarea centrada en el presente: adoptar acuerdos y coordinar acciones para combatir este mal endémico; la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), cuyo encargo, elaborar un informe sobre la violencia armada interna, la hacia mirar hacia el pasado; y, el asunto sobre el que voy a extenderme, el Acuerdo Nacional.

Se trata de un compromiso del Gobierno, los partidos políticos y la sociedad civil, para elaborar un conjunto de Políticas de Estado

cuyo horizonte está dado por el bicentenario de la independencia nacional. En la perspectiva de ampliar la democracia y hacer confluir las líneas de acción del Estado con una participación de la sociedad que diera legitimidad al proceso en condiciones en las que el sistema de partidos políticos mostraba gran debilidad, se dio este paso inspirado en los partidos de la Moncloa. El Gobierno, los partidos políticos con representación parlamentaria y un conjunto de instituciones de la sociedad civil (asociaciones empresariales y sindicales, la academia, las iglesias) suscribieron un Acuerdo que ha aportado al país un marco de políticas de Estado surgidas de la armonización de criterios de quienes supieron colocar los intereses nacionales y sociales por encima de los partidarios y de grupo.

Las políticas de Estado apuntan a cuatro objetivos: consolidar la democracia y el Estado de Derecho; reducir la pobreza y la desigualdad social; superar el atraso y alcanzar el progreso económico; y promover un Estado eficiente, transparente y descentralizado. En cuanto al primer objetivo, Democracia y Estado de Derecho se mantiene legalidad democrática y, en términos generales, los ciudadanos peruanos apoyan a la democracia y la conciben como un principio positivo; esta sufre la erosión de la corrupción y está fragilizada por la precariedad de los partidos políticos. En lo que atañe al segundo objetivo, Equidad y Justicia social, la lucha contra la pobreza ha dado resultados positivos, particularmente en el ámbito de la reducción de la desnutrición infantil crónica; sin embargo, el coeficiente Gini muestra un alto grado de desigualdad. Además, la conflictividad social parece exasperarse como consecuencia del crecimiento desigual. Ello pone en primer plano desafíos que deberá atender con urgencia, solvencia y voluntad de justicia social e inversión en la administración de justicia, salud y educación que apunten a una redistribución equitativa de la riqueza.

En estos años, el Perú se encuentra en pleno despegue económico y es un país atractivo para la inversión, se mantiene una disciplina fiscal prudente y una política monetaria adecuada. La conciencia de las oportunidades perdidas disipó la ilusión de un crecimiento y desarrollo al margen de las instituciones democráticas y de la economía global. Tal vez el crecimiento pueda estar dependiendo excesivamente de los precios de los *commodities* – el inglés de rigor – es decir, productos que solo han sufrido procesos de transformación muy pequeños o insignificantes.

Además, hay otro asunto de capital importancia, la situación deficitaria en la institucionalización y la infraestructura y la escasa inversión en ciencia tecnología e innovación constituyen uno de los desafíos más importantes del momento. Ha habido un número de conflictos locales casi siempre ligados al uso de algún recurso – minerales, hidrocarburos, agua –, o alguna construcción – carretera, o hidroeléctrica –, esto es, actividades que podrían capitalizar al país y mejorar su infraestructura. El país requiere una visión de largo plazo sobre competitividad con un fuerte énfasis en la educación y una política activa de promoción de la capacidad científica y tecnológica que incluya el financiamiento público. En lo que se refiere al cuarto objetivo, la afirmación de la eficiencia, y transparencia en el manejo del Estado, un avance que vale la pena destacar es aquello que se refiere a la descentralización. El Perú profundo – por usar la expresión de Basadre – está avanzando. Es cierto que la costa del norte y del centro del país son las que muestran mayor empuje, la performance de las regiones mejora día a día.

En el camino hacia una sociedad más próspera e inclusiva, capaz de vivir en paz e legalidad democrática donde prime la ética y el respeto por los recursos públicos, el gran desafío estriba en ver la manera de conjugar la causa de la justicia social y el deseo de bienestar individual, Amartya Sen ha intentado una respuesta dando un sesgo ético e incluso estético a las ideas de John Nash, el brillante matemático que inspiró el film *Una mente brillante*. La teoría de los juegos estudia aspectos importantes de la toma de decisiones en entornos donde interactúan múltiples actores en los que los costos y beneficios de cada opción dependen de las elecciones de los otros participantes. Puesto que construir consensos implica tomar en cuenta la posibilidad de compatibilizar parcialmente intereses distintos, sabiendo que existen y persisten conflictos sustanciales, Sen hace hincapié en que las relaciones políticas y sociales implican, por necesidad, cooperación y conflicto. Por ende, la distribución justa de los beneficios conjuntos que permitan el bienestar individual a un mayor número de personas solo es posible si se sale de la camisa de fuerza propia de los juegos de suma cero.

Hoy día nadie duda del rol que desempeñan las realidades económicas. La nación es un concepto moderno. No hay que olvidar que los países cuyo bicentenario estamos celebrando contribuyeron a darle forma. En los países de Europa y en Los Estados Unidos de Norte América, los

procesos de industrialización impulsaron la homogeneización cultural de hombres venidos de distintas culturas. Las naciones desarrolladas, en sus múltiples versiones históricas, se afirmaron en base a dichos procesos ya que supieron que la aspiración por el bienestar económico constituye un importante incentivo en el que pueden converger vastos sectores sociales, y que la industrialización ampliaba los mercados, y que quienes participan del mercado son, por necesidad, iguales.

Un Perú en muchos sentidos pre moderno inició su camino hacia la modernidad cuando el mundo desarrollado se orientaba a la posmodernidad, o a la desmodernización – si usamos el cáustico término de Edgar Morin. Cuando sus sociedades sienten otros efectos menos gratos de la internacionalización de la economía y de la crisis del estado de bienestar. Los cambios económicos, la transformación de la sociedad de producción en sociedad de consumo y los inmensos avances tecnológicos: la soledad en medio de un mundo de flujos de comunicación propone condiciones que hay que tomar en cuenta y que crean nuevas desigualdades, como señalan Pierre Rosanvallos y Jean-Paul Fitoussi. Un divorcio entre lo social lo político da un auge creciente a los temas de la cultura.

Es inevitable, dada la cercanía de las fechas, hacer referencia a las elecciones generales del pasado domingo. Cinco candidatos disputaron las preferencias de los electores. Cuatro de ellos eligieron formular sus ideas en un discurso con énfasis en el crecimiento económico, que refleja la manera en que las poblaciones que no están cercanas a los límites de la pobreza conciben sus oportunidades y sus intereses, y muestra algo que no se puede ignorar. Uno, propuso críticas al diseño económico vigente en las dos últimas décadas, virtuoso y efectivo en muchos aspectos, pero que desde la perspectiva de los excluidos podría significar un circulo vicioso generador de desigualdad. Lo que no está claro es si la propuesta supone su desmontaje o su corrección. El Acuerdo Nacional puede ser el espacio en el que se busquen los consensos necesarios.

La compleja trayectoria de progresos y regresiones de la historia política del Perú ha ido dejando la huella de una voluntad de tener un país más democrático, más equitativo y más libre. El Perú plural, múltiple, mestizo, del siglo XXI, se beneficia de un largo proceso de aprendizaje social que le permitió ampliar su base cultural. Hemos ido más allá de la pugna entre las visiones indigenistas e hispanistas, de los sueños

mestizos, escuchamos mejor el insistente contrapunto entre las culturas oficiales y no oficiales y procesamos el aporte de los migrantes de todos los continentes. Es cierto que las viejas fracturas se expresan actualmente en la coexistencia de zonas económicas y sociales casi estancadas en el tiempo y zonas urbanas que tienen acceso a comodidades, modas, instrucción y aspiraciones propias de una urbe desarrollada. De ahí la importancia de factores extraeconómicos tales como el lenguaje, la educación y la cultura que proveen los elementos duraderos que articulan, engranan y consolidan las relaciones entre los pueblos. Por ello, impulsar los temas culturales entre Perú y Brasil resulta primordial.

Suriname, Forest and Climate Change

Ewald Limon

Ladies and Gentlemen

First of all I would like to avail myself of this opportunity to voice my appreciation to the leadership of the Itamaraty Institute for the invitation extended to me to participate in this lecture series aimed at informing future Diplomats on Suriname, Forest and Climate Change.

The Itamaraty Institute hereby sets yet another example of the importance Brazil attaches to regional cooperation and collaboration.

Suriname

Ladies and gentlemen

The Republic of Suriname is geographically located at the northern part of the South American continent.

We border the Republic of Guyana in the West. The French Guyana in the East, the Federal Republic of Brazil in the South and the Atlantic Ocean in the North. It is well known that, although Suriname is geographically part of the South American Continent, it is also part of the Caribbean.

Recent data reaffirm that Suriname has more than 90% forest cover. The highest percentage of tropical rainforest cover on earth.

We belief that we might have the highest percentage of forest resources, since our population density is quite low.

Half a million people on a territory of about 64.000 square kilometers.

Most of our population live on a small strip of coastal plains along the Atlantic Ocean.

The forest provides many opportunities that need to be explored, for example: Suriname is among the top five countries of the world when it comes to the availability of fresh water resources, and we have an abundance of biodiversity. None of our known species is being critically threatened or endangered. We, in Suriname, grew up in a diverse environment with everything available-forest, animals and plants on a wide variety of races, different cultures, languages and religion. Our natural and cultural heritage, therefore, provides us with a potential for Tourism, waiting to be further developed.

Suriname has a consistent and dedicated nature conservation policy for well over 50 years.

As a result, about 13% of the country's forest heritage are under some form of protection.

The largest of our nature reserves is the Central Suriname Nature Reserve, established in 1998 by joining three exiting smaller nature reserves into 1.6 million hectares of contiguous tropical rainforest.

The Nature Reserve has been on the UNESCO World Heritage List since 2000.

Of the existing 6.400 km² of land more than 60% are covered with pristine rainforest.

Our forest policy, of which conservation is a pivotal aspect, allows us to retain our standing forests and to have one of the lowest deforestation rates in the world.

Suriname as part of the Guiana Shield

Countries composing the Guiana Shield: Brazil, Columbia, French Guyana, Guyana, Suriname and Venezuela.

Suriname is part of the eco-region known as the Guiana Shield. The Guiana Shield is an area of 250 million hectares which is composed of various eco-systems that house keystone species of biodiversity and store globally significant amounts of carbon and water and provide lively hoods

for many human cultures. Suriname is one of the six countries that share the unique geographical area of the Guiana Shield.

The Guiana Shield initiative has been endorsed by Suriname and the rest of the region. The concept has been embedded in the policies of the various countries focused. The policy of the Government of Suriname is therefore based on both conservation and sustainable management of Forest aiming at poverty alleviation and development.

Suriname, an HFLD country

There are few countries in the world that have an abundance of forest cover and a low deforestation rate of only 0,02%. These HFLD countries offer services to the international community and would like to get the international recognition for these services and an accompanying compensation. In the case of Suriname intact natural forest, serves as a major source for carbon storage within the context of the current Global Climate Regime.

The HFLD countries came from different continents and are mainly developing countries.

HFDL countries in our region are, besides Suriname, Guiana and Brazil (Peru, Paraguay). The Coalition of Rainforest Countries is the negotiating mechanism for these countries.

Suriname, an Amazon Region country

The Amazon Region belongs to one of the largest environmental region. The Amazon Cooperation Treaty sets out the relevance of this region to the environment.

The Manaus Declaration-Summit Meeting of Amazonian Countries on the Climate Change – November 26, 2009, states "The Amazon Forest", as one of the most prestige forest in the world it fulfills functions that support life, holds high wealth of cultural and biological diversity, plays an important role in the Global Climate System and provides for environment services.

The Amazon Forest, including the part within the border of Suriname, further offers crucial sustainable development opportunity.

Suriname is mindful of the important contribution ACTO can play in guiding the Amazon Region on the Climate Change talk. The new

Amazon Strategic Cooperation Agenda should also include provisions that would promote the harmonious and sustainable development of the Amazon Region; develop action to promote food security and the eradication of hunger.

Service of Forest

The forest can be harvested to provide a diversity of private goods including timber, fruits, nuts, rattan and rubber. In the Surinamese case, the Surinamese forest has been subjected to a sustainable forest management mechanism which dates back to the work of old colonial Dutch foresters. The system established strict rules and regulations for the size of timber concessions, as well as logging procedures (low compact logging).

As time passed this grew into the CELOS Management System for sustainable forest management.

Due to early research and sustainable Forestry Suriname has the oldest research and monitoring plots, with over 50 years of data regularly collected and analyzed.

The system is managed by CELOS, the Agricultural Research Institute of the University of Suriname.

Biodiversity

Biodiversity is an important asset of the people of Suriname. It has been conserved through protection and enhancement of habitat and species. In-situ conservation, that is conservation within natural habitats, is a fundamental requirement for conservation of Biodiversity. Suriname has already established a network of protected areas (parks, reserves, etc.) and has done so guided by the national economic and social development strategies.

Areas conserved include unique or vulnerable eco systems and critical habitats for rare, threatened, endangered and endemic species, as well as species and genetic resources that are of economic or scientific interest.

Suriname started the process of increasing the effectiveness of its policies in 2006 with the formulation of a National Biodiversity

Strategy with goods that range from the conservation of Biodiversity till its sustainable use and management. The strategy also embodies suggestions that would facilitate and regulate access to biological and genetic resources and the development of related technology.

The request made by the Heads of State of member countries of the Amazon Cooperation Treaty Organization to the organization (ACTO) to decisively drive a regional science and technology agenda for the Amazon that includes traditional knowledge is therefore supportive of the Surinamese policy in this area.

Suriname needs to add value to it's forest resources. Research and knowledge development, inclusive traditional knowledge, relevant infrastructure, adequate institutional capacity and the establishment of a strong Forest Management Authority are initial but relevant steps that were taken in response to that need.

Climate Change

The Climate Change is at present the most serious challenge mankind has to face. It requires efforts and involvement of every state, private sector institutions and individuals.

We need to work together for adequate responses to the climate change. For both its distant as well as its immediate consequences.

An immediate consequence for Suriname in relation to climate change is the sea level rise. Because of our low-lying coastal area, Suriname will be seriously affected by the rising sea level. Most of our agricultural lands and economic activities as well as the majority of our population, are on the strip of land we have utilized along the coast.

One can imagine the devastating consequences the sea level rise would have for the economy of Suriname and the survival of its citizens. This poses an additional developmental challenges to us.

May I recall the special circumstance Suriname is in as it participates in the climate change talks. As a low lying coastal state, a HFLD country and a member of both the Guiana Shield and the Amazon Region. Other groups of interest to Suriname regarding the climate change talks are the AOSIS group as well as G-77 and China.

These groups are part and parcel of the D.C. mechanism for participating in the discussions.

Suriname has supported several principles that should guide states regarding the Climate Change talks. Several of the views express during these talks are in concert with the position taken by AOSIS, the formal negotiating group for Small Island Developing States (SIDS).

AOSIS has contributed to the positions taken by the G77 and China, the negotiating group for all Developing States.

We belief and the participants at the talk accepted, that the global response to climate change should be (formulated) based on several principles among which:

1. the principle of permanent sovereignty over natural resources.
2. the principle of common but differentiated responsibilities as well as of historical responsibility.

The principle of permanent sovereignty

The principle of sovereignty over natural resources acknowledges that every State has the right to dispose freely (over) its natural resources.

States also have the right to regulate the access and activities of foreign investors.

This principle is an important aspect of International Law and has been included in the Law of Sea Convention of the United Nations (UNCLOS).

The principle of common but differentiated responsibilities

This principle builds on the somewhat older principle of positive discrimination or preferential treatment of Developing Countries.

Under the terms of this principle this different treatment of Developing Countries has gained recognition in International Environmental Law.

Article 7 of the Rio Declaration expresses the principle as follows:

In view of the different contribution to global environmental degradation States have common but differentiated responsibilities. The Developed Countries acknowledge the responsibility they bear in the international pursuit of sustainable development in view of the pressure their societies place on the global environment and of the technologies and financial resources they command.

This principle has been applied in the treaty on the protection of the ozone layer and in the treaties of the climate system.

The Climate Change Convention and the Kyoto Protocol oblige industrialized States to take measures whereby their emission of dangerous green house gases in the period of 2008 – 2012 must be brought back to the level of 1990.

This quantitative obligation does not apply to developing countries.

Although addressing the challenges imposed by the climate change is described as a common responsibility, the contribution from the Developing Countries is partly dependent on the provision of additional financial assistance and access to technology.

Decisions taken at the Climate Change talks should not compromise the ability of Developing Countries to pursue sustainable development. Therefore the sharing of cost should be equitable and should not perpetuate poverty.

At the same time financial institutions should facilitate the access to financial resources for Developing Countries.

SIDS from the Caribbean took the position that mechanisms should be explored to support the Caribbean Community adaptation programs.

Adaptation and capacity building must be promoted and formal and well financed frameworks should be established within and outside the Convention to address the immediate and urgent as well as the long term adaptation needs of vulnerable countries.

As for most of the Caribbean, adaptation is of immediate interest to Suriname. I allude earlier to the vulnerability of Suriname in the case of the Climate Change. We need to adap.

Consequently the Government of Suriname drafted a plan of action for 2008 – 2013, which embodies decisions that would promote adaptation actions in relation to Climate Change.

Regarding it mitigation actions, we also need to enhance our capacity to respond to these challenges. We need to access technology (appropriate technology) to mitigate Climate Change.

REDD (+)

One special aspect for Suriname participation in the Climate Change talks is the forest cover of more than 90% of its territory.

Suriname believes that with that amount of forest cover including pristine forest, it has a contribution to make in the fight against climate degradation.

The forest sector has the ability to reduce emissions, capture and stone carbon and lessen the vulnerability of people and eco systems to the Climate Change. And indeed forest and sustainable forest management can be part of the solution, although forest based Climate Change responses should be designed as a compliment rather than an alternative to strategies for reducing fossil fluel emissions.

The Government of Suriname shares the view that the Climate Change mitigation responsibilities of the KYOTO protocol's Annex I Countries and the need for clear emissions limits must remain the main objectives of the Climate Changes talk.

Suriname participated in the negotiations on REDD and REDD (plus) with emphasis on the formulation of measures that would compensate countries that are already conserving and sustainable, managing their forest.

We are equally interested in the formulation of regulations that would address the drivers of deforestation that lie outside the forest sector and have initiated discussion on land-use-planning.

What are our expectations towards the Climate Change talks?

First of all that by applying the principle of common but differentiated responsibilities decisions will be taken that:

1. Reflect the special and historical responsibility of the ANNEX 1 Countries and therefore lead to reduction in emission and clearing emission targets.
2. Acknowledge the inalienable right of Developing Countries to pursue development and therefore these talks should not jeopardize the development opportunity of these states.
3. Provide incentives for sustainable Forest Management and compensation for standing forest.
4. Provide access to REDD and REDD+ mechanisms on voluntary basis.
5. Provide access to financial resources to tackle all aspects of the climate change.
6. To provide access to appropriate technology.

The expectation up to and during the Kopenhagen Meeting was not reflected by the outcome of that meeting. However Kopenhagen did endeavour to establish some form of cooperation. Unfortunately one of its main decisions, the fast track financing, did not meet expectations. The amount of resources made available to countries did not match the need for urgent actions for the immediate challenges being faced.

Given the Kopenhagen experience with the expectations regarding Cancun were less ambitious.

Cancun continued the search for an outcome that in the end must be acceptable to all. However also that meeting did not take major decisions.

Suriname Environment and Development Aspiration (Suriname Green)

Environment and Forest has always been an aspect of the economy of Suriname, especially timber extraction.

Development Goals

In our current Multi Annual Development Plan for the period 2006 – 2011, Suriname committed itself to achieving the Millenium Development Goals buy 2015, and furthermore it indicated that environment was a cross-cutting theme throughout all sectors of development. The Government of Suriname decided to further build on this strong basis of commitment and has decided to develop a Green Vision and Strategy for our economic development.

Our national development goal is to achieve sustainable economic growth with a robust employment rate. But we do also realize that conventional investments are not always sustainable and may even undermine long-term development opportunities.

In order to achieve our development goals, our development path should be one that balances the needs of our people on one hand, with the requirements for sustainable long-term economic development on the other hand, and based on Suriname's comparative advantages in environment goods and services.

"Suriname Green" is the term we decided to use to refer to the green vision and strategy currently being developed. The approach toward

developing a green strategy is a participatory process that builds on consensus with the involvement of all stakeholders.

The green development strategy we propose is built on two basic principles, namely sustainable forest management and nature conservation, both of which have helped to protect and conserve our forest resources.

Green Development Strategy

In the light of the development of a green development strategy Suriname faces critical decisions: (1) decisions on how to balance conservation priorities with potent economic benefits from other development sectors; (2) decisions on how to deal with threats that ensue from climate change; and (3) decisions on what adaptation and mitigation measures will be necessary.

By choosing to develop a Suriname Green strategy, we have made the choice to align our national development more with emerging international opportunities, especially those related to climate change and biodiversity. At the same time, development sectors which are still priorities will continue to play an important role in our economy, although we will strive to make these sectors 'green'.

In the current Multiannual Development Plan the private sector is recognized as the engine of growth in the Surinamese economy. With a green strategy, Suriname also considers the environment as an engine of growth and development, as a natural capital to be used to advance sustainable economic development.

This strategy thus gives us the opportunity to further explore new national and international partnerships and co-financing opportunities in order to achieve low and zero emission options, for example through new energy options.

Conditions of the strategy

If a green development strategy is to be successful in Suriname, a number of conditions will have to be met:

First of all, a strong and coordinated multi-disciplinary approach is needed to bring together the different development sectors, such

as mining, energy, tourism and water, each with their own specific stakeholders. At the same time, a national approach also requires consultations and negotiations at many different levels: community, sub-national, national and international. Another important requirement to effectively coordinate all sectors, is the development of a comprehensive spatial planning process, using modern methodologies. This will ensure an efficient and sustainable land management, and at the same time serve as a mechanism for conflict resolution for different land uses which ensue over time.

Nevertheless, two major requirements stand out, namely capacity strengthening and investments in new technology. Suriname is a developing country with a small population, and we have experienced a considerable braindrain, especially to Europe, which has caused a capacity challenge in many sectors of our society. At the same time, technological developments take place in the world at a fast pace. We are unable to keep up with this, not only because of our lack of capacity, but also because the costs associated with such technological developments are inconceivably high.

As you may imagine, the choice for a green development strategy will have implications for all other sectors. For example, environmental legislation will have to be adapted to meet the new requirements of green development – something which our Ministry of Labor, Technological Development and Environment has been diligently working on. And there might be challenges as well to 'green' the current tax system, perhaps through specific charges or environmental incentives.

Key elements

We do believe, however, that Suriname Green will allow us to attain our economic development aspirations, since the strategy is based on utilizing the country's vast natural resources as natural capital for economic development, and thus creating a much wider economic basis by specifically diversifying our current economy to make us less dependent on the mining sector.

We also believe that Suriname Green will be able to generate sustainable benefits for us, because we have sizable amounts of carbon stocks in our forests, great freshwater reserves, and an enormous

biodiversity. To avoid that our natural resources are exploited in a non-sustainable manner we will first have to establish the monetary value of these natural assets and utilize them in a sustainable way to create employment opportunities.

A green economic strategy will allow us to participate more actively in a growing global green economy. For example, the demand for environmentally and socially certified goods and services is increasing. If we can develop or produce such goods and services, we will be able to offer these products on new markets.

At the same time, a green development vision and strategy offer us a better framework for participating in the international negotiations on the trade of carbon credits, which, and without doubt, will have great consequences for countries like Suriname, with a high percentage of forests and a low deforestation rate – the so-called HFLD countries.

Finally, it will be vital for us to ensure that we use 'Suriname Green' as a brand-name that is associated with Suriname as the greenest country on Earth.

Uruguay - La Region - El Mundo

Reinaldo Gargano

La República Oriental del Uruguay geográficamente está ubicada en la desembocadura de los grandes ríos que en América del Sur conforman la denominada Cuenca del Plata. La ubicación geográfica la convirtió, desde el segundo siglo de la colonización, en un enclave geopolítico de una extraordinaria importancia.

El Reino de España y el de Portugal, y en el contexto de la lucha por la independencia, el entonces imperio de Brasil y las provincias unidas del Rio de la Plata (más tarde Argentina) disputaron el dominio sobre su territorio. La disputa terminó, luego de varias guerras y prolongadas negociaciones, supervisadas por el imperio de la época – con intereses económicos y políticos largamente acariciados, que le llevaron a dos intentos bélicos de conquista – con la independencia de la República Oriental del Uruguay.

Los avatares del proceso independentista del continente sudamericano configuraron una región integrada por Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay que desarrollaron una historia interrelacionada.

Casi sin interrupción, las tensiones y las distensiones, los progresos económicos y más acentuadamente las crisis económicas, se vivieron por vecindad. El contagio y más peculiarmente las riquezas alimentarias, hídricas, mineras, de infraestructuras naturales – los ríos – y su frontera

atlántica la mostraron como una región particular del planeta, dotada de todos los elementos naturales para incidir fuertemente en el mundo.

Fronteras heredadas de la disputa por el dominio colonial se acentuaron por casi dos siglos, hecho en el que tuvo que ver decisivamente la avidez de las elites dominantes en cada país y el interés económico de las potencias europeas y a partir del siglo veinte el afán expansionista y dominante de los EEUU.

Lo anterior determinó que las capas o clases que dominaron el espacio regional, miraran en forma predominante hacia Europa, orientaran sus economías hacia la exportación, con una conducta extractiva de las riquezas y prácticamente ignoraran el resto del continente. Conducta que estuvo en las antípodas de lo que soñaron y programaron los lideres independentistas.

Dos guerras mundiales, la liberación de los pueblos colonizados por Europa en Asia y África, y sucesivas crisis económicas y financieras, más el derrumbe o implosión de la Unión Soviética y los países bajo su control, cambiaron la realidad mundial. Estos cambios obligaron a la región y no solo a los teóricos de la integración a mirarse a sí misma, a rediseñar sus estrategias políticas y en consecuencia productivas y sociales.

La Región

Si entendemos por región a aquellos países que tienen fronteras con el Atlántico y los ríos interiores, desde el Caribe hasta la Tierra del Fuego, vemos un espacio geográfico y una potencialidad productiva formidable.

Si analizamos la dimensión geográfica de Brasil, de Argentina, de Uruguay, de Venezuela, de Paraguay y de Bolivia, surge de inmediato la pregunta: ¿qué le falta a esta región en el mundo de hoy? sus reservas energéticas, tanto las fósiles, como las hidráulicas y las renovables pueden atender a sus necesidades de desarrollo por doscientos años.

Si analizamos la otra clave de las necesidades del mundo moderno, la producción alimenticia y contamos solo las capacidades de Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, constatamos hoy, que la producción de granos, carnes, frutas – es decir cereales, animales comestibles, productos de la tierra, lácteos – colocan a este espacio geográfico y político en un sitio privilegiado.

Yo he denominado al continente sudamericano – y no sólo a la región – "el continente de la esperanza" y también señalado que un

pasado que todos conocemos y que aquí sólo ha sido esbozado, indica que constituye un atentado al sentido común, algo así como una realidad cuasi obscena que sobre cuatrocientos millones de habitantes, doscientos millones vivan por debajo del nivel de la pobreza.

Cabría preguntarse, en materia de recursos ¿qué es lo que no hay?, Brasil, Argentina, Bolivia y ahora Uruguay, tienen minerales variados y esenciales para el desarrollo de la industria del siglo XXI. Existe, además, un contingente humano formidable. Paradojalmente mientras luchamos por erradicar el analfabetismo, somos simultáneamente exportadores de cerebros científicos hacia el centro del mundo. Producimos, gracias al esfuerzo tributario de nuestros pueblos, las mujeres y los hombres capaces de dirigir, crear, investigar al más alto nivel, pero tenemos incapacidad para retenerlos.

Tema este que no ignora lo que llamamos el mundo desarrollado. Este mundo desarrollado ya se ha dado normas jurídicas para impedir y reprimir la emigración no calificada y al mismo tiempo otras normas para apropiarse de los técnicos, especialistas en ciencias, en informática, en salud, que nuestros países forman.

Los países desarrollados hacen números y evalúan los costos de la formación, y culminan, concluyen, que es más conveniente importarlos y extraer de ellos la mejor atención del presente, pero sobre todo el dominio del futuro.

Como veremos, la integración de la región y de Sudamérica son esenciales para erradicar la pobreza, para gestar el futuro desarrollo sustentable, pero también para dotar al mundo de los equilibrios geopolíticos que garanticen la paz, eliminen el terrorismo y la intervención extranjera.

Uruguay y la Region

Enclave estratégico sí, pero también un destino inevitable en el plano político. Eso es Uruguay hoy. Uruguay no tiene capacidad determinante tanto en población como en dimensión geográfica, como en el plano productivo.

Por ello existe acuerdo mayoritario en el plano político que la región es la opción estratégica para Uruguay. El país no tiene en forma solitaria, capacidad para insertarse en el mundo del siglo presente. Si puede hacerlo

en la región y en Sudamérica, aportando en forma ventajosa su capacidad de vinculación.

El hecho mismo de no ser una amenaza en ninguno de los planos que se analicen, sirviendo por tanto de enlace, pero obviamente además aportando en materia de conocimiento: en lo científico y en lo productivo.

La región nos llevó de la mano a ser integrantes del Mercosur desde sus inicios en 1991, como lo fuimos de la ALADI, pero todo hay que decirlo, al MERCOSUR – este es mi juicio – nos incorporamos "mal, tarde y porque no había más remedio".

Hay que señalar que previamente al MERCOSUR, Uruguay tenía acuerdos con Argentina (cauce) y con Brasil (pec). Si se concretaba una zona de libre comercio entre Argentina y Brasil, con exclusión de Uruguay, aquellos acuerdos caían. Por fortuna quienes habían actuado como espectadores, es decir esperando a ver qué pasaba entre Argentina y Brasil lograron, un poco tarde, darse cuenta de los riesgos que tanto Uruguay como Paraguay corrían si no ingresaban desde el inicio en el proceso de integración.

El tratado de Asunción fue ratificado parlamentariamente por todas las fuerzas políticas en Uruguay, lo que proporciona al Poder Ejecutivo un amplio respaldo en su política de integración.

En marzo de 2011 se cumplen veinte años de la firma del Tratado de Asunción. Un aniversario que debería analizarse con detenimiento a fin de considerar la no realización de algunos de sus objetivos, cuanto para valorar los logros alcanzados en el proceso de integración por los países miembros.

Cabe al respecto mencionar que para la República Federativa de Brasil el intercambio comercial con los países integrantes del MERCOSUR era, en 1990, el 5% del total, y que a fines del año 2010, las exportaciones brasileñas a los países del bloque llegaron al 10.87% (es decir casi un 11%) del total. Exportaciones que se realizan con los aranceles preferenciales o ausencia total de aranceles si se cumplen las normas.

Pese a la dimensión geográfica y poblacional para Brasil, no parece sencillo que se regrese a la situación pre-MERCOSUR. Más bien todo indica que alcanzado este nivel, de lo que ahora debe tratarse es lograr los acuerdos necesarios para eliminar – allí donde subsista – el doble cobro del arancel externo y poner en total funcionamiento el código aduanero común.

En lo que refiere a Uruguay, sólo es posible razonar en el sentido de que es preciso eliminar las dificultades burocráticas que subsisten y poner coto a las maniobras coyunturales que dificultan circunstancialmente el acceso de sus productos manufacturados a Brasil o Argentina.

Los números indican que las exportaciones uruguayas a los países del MERCOSUR, en el último quinquenio, oscilan entre el 25 y el 30% del total de lo que se vende al exterior. A ello hay que agregar que para Uruguay éstos países del MERCOSUR son el destino casi exclusivo de sus manufacturas, vale decir de todo aquello que se exporta con valor agregado, en otros términos, con trabajo uruguayo incorporado, que quiere decir empleo formal.

El Uruguay no vende "exclusivamente" *commodities* al resto del mundo. Existe una cuarta parte de nuestras exportaciones totales que llevan trabajo uruguayo incorporado. Vivimos un tiempo en que el valor de nuestros productos primarios ha crecido en forma excepcional, generando ingresos de gran magnitud para productores y exportadores de los mismos, pero es preciso recalcar que si no existiera el MERCOSUR, esta realidad se vería empañada en forma importante en lo social, en el empleo.

MERCOSUR – UNASUR – Proceso de Integración

Se ha mencionado, con acierto, la importancia que en las relaciones internacionales tienen tanto el contacto como el conocimiento personal de los protagonistas. Estas vinculaciones personales facilitan los acuerdos, dado el conocimiento a fondo que se adquiere de las posiciones y proyecciones de las contrapartes. El profesionalismo de los diplomáticos, la cercanía de los líderes y jefes de gobierno constituyen una parte esencial de la política de integración.

Pero la solidez y permanencia de los procesos de integración proporcionan la institucionalización de los acuerdos, su aprobación por los organismos creados a los efectos y su ratificación por los parlamentos de los respectivos países. Esta aprobación da estatura legal interna a los acuerdos y seguridades institucionales a los ciudadanos que serán, en definitiva, desde sus empresas, despachos, organismos de asesoramiento, los realizadores efectivos de la integración en la región.

Es menester incorporar a este relatorio la evolución institucional del MERCOSUR desde la firma del Tratado de Asunción a la suscripción de

los acuerdos de Ouro Preto, en 1994, hasta la aprobación del Protocolo de Ushuaia que estableció la cláusula democrática.

Este proceso, que al presente ha recorrido veinte años, es un indicador de la fortaleza institucional, lograda a través de la voluntad política de los gobiernos.

Así, el Tratado de Asunción (1991) nos proporciona el siguiente cuadro institucional de los órganos con capacidad decisoria

<table>
<tr><th>Consejo Mercado Común</th><th>Grupo Mercado Común</th></tr>
<tr><td>Ministros de Relaciones Exteriores</td><td rowspan="2">Funcionarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Economía y Bancos Centrales, art.14</td></tr>
<tr><td>Ministros de Economía de los Estados partes</td></tr>
<tr><td colspan="2">Secretaría Administrativa del Mercosur</td></tr>
<tr><td colspan="2">Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR (art. 24)</td></tr>
</table>

Esta estructura institucional funcionó con regularidad, pese a la novedad de su presencia. La rotación de las presidencias *pro tempore* cada seis meses acercó el MERCOSUR naciente a la ciudadanía de cada país, ocupando medios de comunicación masiva e insertándose en el plano institucional.

Este mecanismo de funcionamiento permitió que al crearse la calidad de "Estado Asociado al MERCOSUR", los presidentes de estos países participaran en las reuniones semestrales y conocieran de cerca a sus interlocutores, sancionando en varios casos acuerdos que aproximaban las economías de sus países a la de los socios fundadores.

La segunda etapa de la evolución institucional del MERCOSUR lo constituyó la sanción del Protocolo de Ouro Preto, en el año 1994. El texto acordado apuntaba al establecimiento – son palabras de su texto – "a un régimen definitivo hasta que se produjera la convergencia plena del arancel externo común".

Este protocolo implicó avances institucionales de gran relevancia. Se incorporaron normas de carácter decisorio, como la creación de la "Comisión de Comercio del MERCOSUR" (CCM), órganos consultivos como la "Comisión Parlamentaria Conjunta", que constituyó un

desarrollo del art. 24 del Tratado de Asunción y un avance declarado hacia el Parlamento del MERCOSUR.

Se creó el Foro Consultivo Económico y social (FCES), se profundizó en torno a la personalidad jurídica internacional, lo que en el futuro permitiría negociar con capacidad jurídica frente a otros bloques.

Entre otros avances se reglamentó el mecanismo de internalización y vigencia de la normativa MERCOSUR.

El siguiente cuadro, tomado de la publicación del CEFIR "MERCOSUR 20 años" permite apreciar con claridad la evolución institucional de la estructura del MERCOSUR:

Evolución de la Estructura Institucional

Ouro Preto 1994

* agrega a los dos órganos ya existentes, el CMC y el GMC, una Comisión de Comercio del MERCOSUR;
* como órganos consultivos desarrolla la Comisión Parlamentaria Conjunta y crea el Foro Consultivo Económico Social;
* como órgano administrativo mantiene la Secretaria del MERCOSUR.

El Protocolo de Ouro Preto al otorgar personalidad internacional al MERCOSUR (art. 34) reglamenta el mecanismo de internalización y vigencia de la normativa del MERCOSUR.

Es a partir de Ouro Preto que también su normativa actualizada determina no solo la personalidad jurídica internacional del bloque, cuestión de gran importancia para la inserción internacional del MERCOSUR, sino que establece así mismo la obligatoriedad para los Estados partes de negociar conjuntamente con quintos países.

Establece así mismo que solo el bloque puede autorizar a uno de sus miembros a realizar acuerdos bilaterales de libre comercio con países de fuera del bloque. Es así que Uruguay logra la autorización para concretar un acuerdo bilateral con México, con el apoyo expreso de los restantes miembros.

Puede afirmarse que en Ouro Preto se consolida la estructura institucional (personalidad jurídica internacional) y se acuerda el rigor de las autorizaciones de flexibilidad. Decisiones que contemplan

políticamente la voluntad de llevar adelante la política de integración, sin dejar de contemplar las situaciones especiales que se presentan siempre que las mismas no afecten a las partes del bloque.

A nuestro juicio, Ouro Preto constituye un jalón fundamental en el proceso de integración regional.

MERCOSUR – Proceso de Integración – Cláusula Democrática

El proceso de integración regional que se ha dado en el MERCOSUR ha verificado diversas etapas, que podemos distinguir:

1) la inicial del Tratado de Asunción en la cual lo medular consiste en la planificación de una zona de libre comercio, en la que se establecen etapas, normas para determinar origen de las mercaderías, excepciones y una fecha límite para dar cumplimiento a la planificación (diciembre de 1994);
2) una segunda etapa que podemos denominar como etapa Ouro Preto de consolidación jurídico-institucional y de afirmación en el marco internacional constituido por los grandes bloques y espacios económicos;
3) una tercera que viene como lógica derivación de las dos primeras donde lo que predomina es lo político institucional. en esta etapa se sanciona el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático del MERCOSUR, al que se suman la República de Bolivia y la Republica de Chile en la 14ª. reunión del CMC, del 24 de julio de 1998, que le otorgó fuerza de ley a la cláusula aplicable a los países miembros, con la consecuencia de la separación automática del país integrante en el que se violara la continuidad constitucional.

Pese al lento progreso, que algunos llaman empantanamiento, de la negociación en materia de doble cobro del arancel externo y el Código Aduanero y a las frecuentes controversias suscitadas en el plano económico (devaluación repentina en Brasil 1999), lo cierto es que el MERCXOSUR gana respeto en el plano internacional.

En pocos meses ante crisis políticas en algunos de sus integrantes pone en juego la cláusula del compromiso democrático, y con la presencia

de sus principales líderes se supera la crisis normalizándose la situación internacional.

Es posible que determinados analistas juzguen como menor este hecho. pero los ciudadanos del MERCOSUR que salíamos de prolongadas dictaduras que no dejaron un solo derecho humano sin violar, que vivimos décadas controlados por regímenes implantados bajo la doctrina de la "seguridad nacional" que fue sinónimo de dictaduras, estos logros democráticos a nivel de la región crearon un nuevo marco político.

El dialogo político se civilizó, se realizan elecciones transparentes en los países integrantes y en los países asociados con las peculiaridades que todos conocemos.

Del Colapso Económico 2001/2002 al Crecimiento Económico

Luego de los gobiernos en que rigieron políticas de ausencia del estado en los procesos económicos, de las crisis sociales vividas en Argentina que hicieron esfumarse las esperanzas y culminaron en el default, sus repercusiones se hicieron sentir de inmediato en los países vecinos.

Así en Uruguay se desató una crisis financiera que llevó a la quiebra a varios bancos, al saqueo de otros por sus propietarios y a una devaluación de gran magnitud.

En el año 2003, comienza una recuperación lenta de las economías de la región las que, a consecuencia de las crisis profundas habían sufrido un grave deterioro social con incremento de la pobreza y el desempleo.

La austeridad fiscal impuesta por la realidad y nuevas políticas de intervención del estado en la economía permiten saldar deudas con los organismos multilaterales ya en los años 2005 y 2006.

Años estos en los que los precios de nuestras materias primas o *commodities* dan espacio a dos cosas de singular importancia:

1) crecimiento del producto bruto interno de nuestros países de carácter histórico. en siete años Brasil crece un 36% en su PIB; argentina un 65% y Uruguay un 53%. para Uruguay en el año 2010 el PIB creció un 8,5%.;
2) disminución de la pobreza en un 50% en Uruguay, donde a fines de 2004 se contabilizaban un millón de personas bajo la línea de pobreza en un país de tres millones quinientos mil habitantes.

Políticas económicas firmes de inversión para expandir el desarrollo junto a políticas sociales inéditas en la región dan mérito a una caída del índice de pobreza en todos los países del bloque, y en lo que refiere a Uruguay a una tasa de desempleo también histórica del 5,4%, por debajo de lo que los economistas llaman el desempleo estructural.

No todas son rosas. El desempleo cae pero aunque aumentan los salarios estos habían partido de niveles tan bajos que aun hoy el 80% de los mismos están por debajo de los U$ 11.000 (pesos uruguayos) como promedio, lo que indica que subsiste mucho empleo chatarra y muy bajos salarios en especial en servicios no especializados.

Pero crece la demanda, los mercados están inundados de dólares baratos producto de la quiebra del sistema financiero de los países centrales y de los trillones de dólares emitidos para salvar a los bancos que propiciaron la crisis.

Esto provoca en Uruguay el incremento de las importaciones, el de los precios de la canasta alimenticia que se alinean con los precios que paga el mercado internacional. existe amenaza de inflación y una polarización extrema de los ingresos o de la riqueza entre los que más tienen y lo que menos tienen.

Para finalizar este apartado entiendo oportuno citar a Gerardo Caetano: "se plantea un fuerte consenso respecto a que el impacto de la crisis en la región fortalece la centralidad de los procesos de integración regional, en procura de construir una agenda de concertación regional sobre temas estratégicos (infraestructuras, energía, comercio, producción de alimentos, innovación en ciencia y tecnología, manejo integrado de recursos naturales, adopción de posiciones comunes en escenarios multilaterales) de cara a administrar estrategias convergentes para acciones en materia de agenda externa acordada y proactiva, de promoción del comercio intrarregional, de reformulación de la nueva arquitectura financiera internacional".

Uruguay-MERCOSUR – Integración - FOCEM

Uno de los objetivos fundamentales de todos los integrantes del MERCOSUR es el de corregir las asimetrías económicas existentes entre los dos grandes países del bloque – Argentina y Brasil – y los dos más pequeños: Paraguay y Uruguay. El mecanismo consensuado fue la

creación jurídico-institucional del Fondo ce Convergencia Estructural de MERCOSUR (FOCEM).

Este Fondo de Convergencia Estructural de MERCOSUR es financiado sustancialmente por Brasil y Argentina en más de un 95%, y una participación menor y podríamos decir de cooperación de los socios menores.

Los aportes de los socios mayores son sin contrapartidas o compensaciones en dinero, aunque todos los proyectos aprobados y en ejecución arrojan beneficios para todas las partes contribuyendo en forma muy importante a la real integración, dado que apuntan a resolver problemas claves de infraestructura y sociales de profunda repercusión en áreas fronterizas, donde existe una aproximación directa de los ciudadanos a sus beneficios en materia de salud, educación, empleo, etc., cualquiera sea la nacionalidad del ciudadano perteneciente al MERCOSUR.

Hemos palpado en forma directa la actitud receptiva y participativa de todas y todos aquellos que se involucran en los pequeños y medianos proyectos del FOCEM que tiene que ver con pueblo, ciudades y medios que conviven muchas veces a ambos lados de las frontera.

Debe quedar claro que los dineros más importantes que aporta el FOCEM están destinados a resolver temas que ejercerán una influencia muy importante durante décadas. el número total de proyectos aprobados desde la creación del FOCEM, en el 2006, asciende a 36 y el monto global de financiamiento se encuentra en el entorno de los US$ 1.000 millones. Cifra ésta que seguramente crecerá en los próximos años, acompañando el acelerado despegue de nuestras economías.

Para subrayar la importancia que el FOCEM tiene para Uruguay, y sin dejar de valorar los proyectos de naturaleza social, mencionaremos dos de gran magnitud:

1) el proyecto en ejecución de interconexión eléctrica Ciudad Medici en Brasil con San Carlos en Uruguay. El tendido eléctrico y el conversor ya en construcción en Melo (Uruguay) permitirá trasmitir 500 megavatios en la dirección que se necesite (Brasil/ Uruguay-Uruguay-Brasil) permitiendo, de esta forma, prever dificultades que puedan surgir en el abastecimiento energético, pieza clave para el desarrollo tanto en el plano industrial como

el agro industrial. Este proyecto dará garantías a los estados y a los inversores particulares para emprendimientos de mediano y largo plazo;

2) el otro proyecto de gran magnitud aprobado es el de "rehabilitación de vías férreas" presentado por Uruguay por un monto de US$ 74.830.970. Este proyecto resolverá un problema fundamental para el transporte pesado, volviendo posible la conexión de la red brasileña con la uruguaya que nunca fue abordada. Y no lo fue porque primó la concepción de la balcanización a tal punto que en una frontera que se pasa a pie las trochas ferrocarrileras lo impedían por sus diferencias que corrieran los trenes. Esto multiplicaba los costos en forma absurda.

Estos proyectos que hemos mencionado a título de ejemplo para Uruguay y Brasil se corresponden con otros de igual magnitud que comprenden Argentina y Paraguay.

El FOCEM es entonces un formidable proyecto de integración regional que contribuye directamente al desarrollo productivo, pero al mismo tiempo contribuirá a resolver viejas disputas políticas.

Integración – UNASUR – Un Nuevo Tiempo Político

América del Sur ha asistido durante los últimos veinticinco años a cambios políticos, transitando de regímenes autoritarios a sistemas democráticos. Con diferentes modelos y ritmos. Esos cambios políticos han sido acompañados por esfuerzos en el plano económico, que intentan con adecuaciones a cada realidad, superar la herencia de atraso, pobreza y dependencia económica que se ha traducido en dependencia política.

En un corto lapso de tiempo, la realidad demostró que la recuperación económica y política solo podía lograrse si la región sudamericana, dividida en más de una decena de países, integraba sus esfuerzos de cambios políticos y económicos. Nacieron así el MERCOSUR y la comunidad andina de naciones (CAN).

Simultáneamente en América del Norte y en América Central, bajo el impulso de los estados unidos se constituye el nafta (tratado de libre comercio de norte América) que comprende a EEUU, Canadá y México,

una gran parte del territorio americano y a cuatrocientos treinta millones de habitantes.

Los estados centro americanos, luego de largos periodos de enfrentamientos internos, con intervención extranjera directa o indirecta, con etapas de guerras civiles cruentas, consiguen establecer, mayoritariamente regímenes democráticos. Estos países con fuertes vínculos migratorios con estados unidos, articulan también su integración económica y al mismo tiempo acentúan su vinculación con EEUU. De este gigante económico, primera potencia del mundo, hasta ese momento unipolar – dada la implosión de la Unión Soviética – vienen a estos países las remesas que una fuerte emigración hacia el norte envía a sus familias para mitigar la pobreza, pero que pasan a constituirse en un factor muy importante de su vida económica y su estabilidad social.

Los EEUU toman una nueva iniciativa, surgida ya en tiempos del gobierno de George Bush – padre. Crear un tratado de libre comercio que comprendiera a todos los países del continente, con excepción de Cuba.

La Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que es impulsada también por los gobiernos de William "Bill" Clinton en EEUU, luego de un debate continental de dos décadas termina naufragando en la Conferencia de Mar del Plata, con el voto contrario de los países del MERCOSUR (en ese momento bajo la presidencia *pro tempore* de Uruguay), más el de Venezuela.

La descripción realizada párrafos arriba pretende demostrar, a grandes trazos, que en los hechos hay dos grandes espacios en el continente americano. Uno al norte, con EEUU como protagonista principal, que incluye a México – aunque este país mantiene fuertes lazos con países de América del Sur, Uruguay es uno de ellos - y a Canadá. América Central, es esta una apreciación subjetiva pero con fuerte arraigo en la realidad, mira más hacia el norte por razones explicables, que hacia el sur.

Hay entonces dos grandes espacios en el continente, que tienen fuertes vínculos históricos, que hoy viven una realidad nueva, que corta como el canal de Panamá, formas de análisis, comportamientos, alineamientos, especialmente de los países latinoamericanos.

América del Sur, con sus países viviendo la recuperación democrática, y como vimos ensayando caminos de integración económica, tanto del lado de los Andes como del Atlántico, tienen una primera preocupación:

conservar y afirmar las democracias recuperadas y ubicarse en este mundo ahora multipolar.

Así surgen, sin grandes formalidades, instituciones de corta vida como el denominado "grupo de rio", una confluencia política de los países que habían recuperado la democracia con el objetivo de mantenerla, pero sin manifestarlo como objetivo, colaborar para terminar con los regímenes autoritarios que subsistían. No debe menospreciarse la importancia que este conjunto de países ejercieron en un periodo crucial del tiempo moderno de América del Sur. Más allá del esfuerzo de cada país, el conjunto logró que no hubiera retrocesos en materia de libertades democráticas y contribuyó a aislar políticamente a los resabios autoritarios.

Pero estaba claro para los liderazgos que era preciso avanzar orgánica e institucionalmente. En el MERCOSUR se dan pasos decisivos para la constitución del Parlamento del MERCOSUR.

El parlamento latinoamericano contribuye con sus debates generales, sus comisiones especializadas, a afirmar los grandes lineamientos de la integración.

Al mismo tiempo se dan pasos importantes en el MERCOSUR en la generación de instituciones como el banco del sur (institución que el Consejo de Ministros del Dr. Tabaré Vázquez aprobó) que persiguen autonomizarse de los organismos multilaterales surgidos al final de la segunda guerra mundial, y centralizar en una institución financiera sudamericana sus excedentes financieros, producto del ciclo de bonanza que se vive. su objetivo: no depender financieramente de organismos controlados por las grandes potencias, ni de las condiciones que estas impusieron durante décadas a nuestras economías y sistemas políticos.

Este contexto exigía la existencia de una institución política que con gran flexibilidad, unificara políticamente los proyectos de integración. En Brasília, capital de la República Federativa del Brasil, el 23 de mayo de 2008, se aprueba el tratado constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNSSUR).

En su preámbulo se definen sus objetivos, diciendo: "afirmar su determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe". Subrayo

esta última parte porque la UNASUR nace como un tratado constitutivo de la unión de naciones suramericanas pero abierta a las naciones de América Latina y el Caribe, lo que constituye un dato que no debe olvidarse en ningún acto de negociación.

El mismo preámbulo ubica a la nueva organización en el contexto mundial: "seguras de que la integración es un paso decisivo hacia el fortalecimiento del multilateralismo y la vigencia del derecho en las relaciones internacionales para un mundo multipolar, equilibrado y justo en el que prime la igualdad soberana de los estados y una cultura de paz en un mundo libre de armas nucleares y de destrucción masiva".

Lo transcripto no merecería otro comentario. Pero resulta evidente para un buen intérprete, que allí se está planteando que el actual sistema internacional, basado en el voto calificado, el poder de veto en Naciones Unidas, la capacidad de decisión de un número limitado de naciones con capacidad para determinar cuándo se puede intervenir en otros países, es un sistema obsoleto, aun cuándo por la fuerza de los hechos aun persista.

En su cuarta reunión ordinaria de jefas y jefes de Estado y de gobierno la UNASUR sancioó, el 26 de noviembre de 2010, el proyecto de protocolo adicional que establece la "cláusula democrática". Esta mención importa en la medida que la misma constituye la creación de un "espacio democrático" para pertenecer al cual es preciso respetar en cada nación la normalidad institucional y el orden institucional legítimamente establecido.

A nuestro juicio, es materia de las actuales autoridades de nuestros países ejecutar y hacer avanzar estos compromisos, que permitirán, a no muy largo plazo, dar pasos decisivos al proceso de integración. Uruguay depositó, el 9 de febrero de 2011, la ratificación del tratado constitutivo de la UNASUR.

Montevideo, 11 de abril de 2011

Política externa venezolana en la administración Chávez: los cambios en la matriz de identidades

Rafael Duarte Villa[1]

Resumen

El artículo sostiene la tesis de que la política exterior venezolana contemporánea opera fuertes cambios en las identidades tradicionalmente promovidas internacionalmente. Argumentase que la democracia participativa, el énfasis en la identidad sudamericana, la perdida de la identidad de país occidental son los principales cambios en la matriz de identidades que la administración Chávez ha impulsado, lo que la diferencia de la política exterior de los años de apogeo del Pacto de Punto Fijo (1959-1989) y de los de su completo declive (1990-1998).

El sistema político venezolano democrático tuvo su origen en el Pacto de Punto Fijo (1959-1989). El pacto consistió en un amplio acuerdo entre las principales fuerzas políticas del país (partidos políticos, Fuerzas Armadas, empresarios, sindicatos e iglesia. El pacto acuerdo consiguió mantenerse por 30 años (1959-1989) y se propuso, con mucho éxito, metas como la gobernabilidad del sistema político venezolano, la defensa y consolidación de La democracia representativa y la modernización económica y social del país. Sus arquitectos, Rómulo Betanourt y Rafael

[1] Profesor asociado del Departamento de Ciencia Política y del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de São Paulo (USP).

Caldera, consiguieron formular un modelo de Estado e de desarrollo basado en la renta petrolera, al mismo tiempo que incorporaban, de manera clientelista, a actores sociales, como sindicatos y patrones. El Pacto se extiende hasta 1989, inicio de una gran crisis política que alargaría en la década de 90, y que presenciaría la aparición de la figura de Hugo Chávez Frías, sin duda el actor político más destacado en el inicio del siglo XXI en Venezuela.

Desde el inicio del Pacto de Punto Fijo Venezuela es un Estado que se ha encargado de promocionar una política exterior de múltiples identidades[2]: promotora de la democracia, productora de petróleo, país Caribeño, Amazónico, Andino, tercermundista y localizado en el hemisferio occidental (cf., Josko de Gueron, 1992). En un sentido más amplio, durante los años del Pacto de Punto Fijo, la política exterior se definía como un mecanismo de una nación que buscaba su autonomía e inserción internacional a través de múltiples identidades. Sin embargo, es posible afirmar que la política exterior venezolana del Pacto de Punto Fijo priorizó dos de aquel conjunto de identidades: los valores y prácticas democráticas, en torno al cual se organizaba el sistema político, y la intensa dependencia de la economía venezolana y la instrumentalización política del sector petrolero (Cf., Duarte, 2002).

Otras identidades, como la posición tercermundista, fue objeto de un fuerte activismo en la segunda mitad de la década de 70, en el primer gobierno del socialdemócrata Carlos Andrés Pérez, pero su intensidad no fue tan fuerte en otros períodos. Entre las identidades regionales, la política para el Caribe y Centroamérica tuvo su punto de mayor intensidad en la primera mitad de los años 80, a pesar de que la región ha permanecido importante para Venezuela, aún durante los años de la administración Chávez. Otras regiones, como la Andina, tuvieran un lugar importante en la política exterior de Venezuela en los años 70 e 80, pero desde la segunda mitad de os 90 su importancia decayó, lo que culminó con la salida de Venezuela de la Comunidad Andina (CAN) en 2006. Y la identidad occidental ha estado más relacionada con la política de cooperación hemisférica con los Estados Unidos, lo que durante todo el período democrático, hasta 1999, no generó mayores

[2] Se entiende por identidad aquí a los elementos estratégicos que definen un país en su relación con el mundo, y que aprovechan la acción de la política exterior para su promoción.

controversias. Desde inicios del siglo XX las relaciones entre Venezuela y los Estados Unidos recibieron atención reforzada, sobre todo debido a que los Estados Unidos rápidamente se transformaran en el principal socio comercial de Venezuela, su mayor comprador de petróleo y el más fuerte aliado en la promoción de la democracia representativa regional (cf., Kelly y Romero, 2001 (Cf, Josko de Gueron, 1983).

La dinámica de la política exterior en los gobiernos del presidente Chávez, que se inician en 1999, refleja algunos puntos de continuidad en sus identidades que se extiende más allá de los cambios en la naturaleza del régimen político que vigoró hasta finales de los años 90, que fue conocido como período de los gobiernos de Punto Fijo[3]. Por ejemplo, la defensa del petróleo y de la democracia como la principal herramienta de influencia de la política exterior, la identidad caribeña y tercermundista. Esto significa que la administración Chávez ha dado continuidad a algunas de las líneas estructurales de la política exterior venezolana, adecuadas, ciertamente, el momento particular y a las ideas políticas de la elite política que ha gobernado el país desde 1999.

Algunos analistas encuentran razones para argumentar cambios casi radicales en las identidades de la política exterior (Romero, 2007a). Pero, ciertamente, no todo es continuidad, no todos los factores que formaban parte de la matriz de identidades de la política exterior durante la era del puntofijismo se mantuvieron en los gobiernos de Hugo Chávez. El principal factor que explica el cambio en algunos de los puntos de la matriz de identidades de la política exterior se debe al cambio en la naturaleza del sistema político. O sea, el abandono de la democracia representativa como fundamento del sistema político y su sustitución por la idea de democracia participativa, combinada con un fuerte énfasis presidencial en la construcción de un discurso ideológico que se funda en lo que ha denominado de bolivarianismo y "socialismo del siglo XXI"[4] lo que ha supuesto excluir la democracia representativa como un de los

[3] En ese intervalo fueron cinco los presidentes socialdemócratas, todos pertenecientes al partido Acción Democrática (Rómulo Betancourt, Raúl Leoni, Jaime Lusinchi y Carlos Andrés Pérez en dos oportunidades). El partido de La Democracia Cristiana (COPEy) gobernó el país en dos oportunidades a través de Rafael Caldera y Luis Herrera Campins. Caldera abandonaría COPEy en los 90 y sería elegido presidente para el período 94-98.

[4] Este es un concepto de profunda ambigüedad, que mescla elementos como presencia estatal, una economía no capitalista basada en el cooperativismo, justicia social y solidaridad internacional.

elementos estratégicos de la matriz de identidades. En otras palabras, al excluir la "democracia representativa" como un elemento estratégico a ser promovido externamente, y su sustitución por la "democracia participativa", se introduce un nuevo elemento en la identidad de la política exterior, que ayuda también a explicar y entender en gran parte cambios en otros elementos, como la identidad occidental y la transición de una vaga identidad andina y amazónica para un país de identidad fuertemente sudamericana. *En sintesis, la democracia participativa, el énfasis en la identidad sudamericana, la perdida de la identidad de país occidental (y el refuerzo y recuperación, como consecuencia, de la identidad tercermundista) son los principales cambios en la matriz de identidades que la administración Chávez ha operado y que lo diferencian de la política exterior de los años de apogeo del Pacto de Punto Fijo (1958-1989) y de los de su completo declive (1990-1998).*

I. La democracia representativa como nova identidad emergente

Cuando el régimen de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez terminó, en 1958, la democracia representativa pudo finalmente no sólo florecer en Venezuela, sino que también se transformó en un símbolo de identidad de la política exterior, un producto político a ser exportado a otras naciones de la región. Esa fue una meta fundamental durante los años del llamado Pacto de Punto Fijo. De esa manera, durante el gobierno de Rómulo Betancourt (1959-1964), la política exterior venezolana hacia América Latina y el Caribe se encontraba anclada en gran medida en la Doctrina Betancourt. La Doctrina Betancourt negaba reconocimiento político a regímenes autoritarios, de derecha o izquierda, y a los gobiernos nacidos de golpes de Estado militares. Como resultado de ello, Venezuela rompió relaciones con varias naciones latinoamericanas, como la Cuba de Castro y la República Dominicana de Leónidas Trujillo (Cf., Romero, M.T, 2002). Eso permitió que Venezuela, durante el período de Punto Fijo, fuera capaz de intervenir activamente en el proceso de democratización en América Central. En 1983, con Colombia, México y Panamá, Venezuela formó el Grupo de Contadora para promover la paz en la región centroamericana. (Cf., Boersner, 1996). Esta iniciativa demostró ser exitosa mediante la negociación de un acuerdo de pacificación importante en la región.

Así la identidad que tenía por base la promoción de la democracia representativa fue mantenida independientemente de las características personales e ideológicas del presidente de turno. Es notorio que, a partir de 1958, Venezuela ejecutó una política exterior fuertemente centralizada en la figura presidencial, más que servía como un vehículo en la promoción interna y externa de la identidad democrática. Más concretamente, Venezuela adoptó una diplomacia fuertemente presidencial, lo que dejó poco espacio para otros actores, como el Congreso o los representantes de la sociedad civil. No obstante, la política exterior de Venezuela mantuvo, hasta 1999, un cierto grado de continuidad en sus objetivos políticos, que se posicionaban más allá del carácter político de la figura presidencial del momento, e, incluso, del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) en sí. A pesar de las preferencias ideológicas de los ocupantes del Palacio de Miraflores (la sede presidencial en Caracas), Venezuela fue capaz de mantener cierta continuidad con respecto a sus objetivos políticos en las relaciones exteriores. Sin lugar a dudas, el factor que permitió esta continuidad fue la doble identidad de Venezuela como un Estado democrático y petrolero.

La administración Chávez impulsa cambios institucionales, principalmente en la identidad basada en la democracia representativa, que da paso a la democracia basada en la participación. Sin perder de vista los dos ejes fundamentales de la identidad de la política exterior de Venezuela – la democracia y el petróleo – la diplomacia de Chávez desarrolló, en inicios de gestión, cambios institucionales en varios niveles. En primer lugar, se pretendían modelar las relaciones exteriores de Venezuela vía del concepto "diplomacia activa". Entre los objetivos principales de tal diplomacia, podemos señalar: 1) el fortalecimiento de la diplomacia presidencial en sí – como lo demostrarían los muchos viajes del presidente Chávez a diferentes continentes desde los primeros años de su gobierno; 2) al mismo tiempo, una diplomacia comercial apoyada por un papel activo del Ministerio de Relaciones Exteriores capaz de "promover la economía del Estado". Esta última meta intentaba ser complementada por una reforma profunda del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), con la finalidad de facultar a esta institución con las capacidades necesarias para desarrollar lo que fue denominado de una "política exterior independiente". En segundo lugar, en el panorama regional y hemisférico, la política exterior formularía una

nueva estrategia diplomática relativa a los llamados "cuatro fachadas fundamentales" de Venezuela: Atlántico, Caribe, Andes y Amazonía. En tercer lugar, a nivel bilateral, las relaciones de Venezuela con los Estados Unidos, en principio, fueron definidas como guiadas por una "buena voluntad hacia esta nación, pero con claras manifestaciones de independencia y autonomía en el desarrollo y la realización de las relaciones con el resto del mundo.

Desde una perspectiva multilateral, la prioridad de la política exterior procuró un nuevo papel de liderazgo de Venezuela en la OPEP, y en una presencia más activa de Venezuela dentro del G-77 y la OEA. A fin de permitir la realización de estos objetivos, la reforma institucional y la racionalización del MRE recibiría una especial atención. A través de una operación política que vino a ser conocida como "Operación Galileo", Venezuela pretendía establecer una política racional de contratación de un nuevo cuerpo diplomático basado en el mérito personal. La mayor parte del personal de carrera en Venezuela se selecciona sobre la base de criterios *ad hoc*. Según un informe elaborado por el proprio MRE, a comienzos de la década de 2000, en Venezuela, hasta 1998 sólo el 35% de su personal se había incorporado al cuerpo diplomático a través de concurso público y de pruebas. Mientras que el 82% de los jefes de misiones diplomáticas no eran profesionales de carrera. Según el mismo informe, el 66% de los terceros secretarios eran profesionales de carrera, mientras que el 71% de los embajadores no lo eran[5].

Sin embargo, el principal cambio institucional aparece en el tipo de democracia que la política exterior pasaría a promocionar, justamente como reflejo de la institucionalización de la democracia participativa en la Constitución de 1999, que vino a sustituir a la Constitución de 1961. En la nueva constitución, la promoción y defensa de una democracia participativa y plebiscitaria surgió como una de las prioridades de la política interna venezolana[6]. En el discurso oficial, esa meta fue concebida como un resultado directo del hecho de Venezuela ser una nación del

[5] Ver documento: Ministerio de Relaciones Exteriores. La Política Exterior del Gobierno del Presidente, Hugo Chávez Frías: Cien días de gestión: transformar la Cancillería y relanzar la diplomacia comercial (temas Internacionales). Caracas: 2001. Disponible en: site: http://www.mre.gov.ve, consultado en 29/02/2010.

[6] Capítulo V de la Constitución de 1999 ("De los derechos políticos y del referendo popular) correspondiente al título III ("De los derechos humanos y garantías de los deberes").

Tercer Mundo en crísis en sus instituciones representativas y con un perfil político propicio para la evolución hacia una democracia más radical, que según el discurso oficial, era apropiada para la responsabilidad de participar en la construcción de una nueva orden mundial multipolar.

Sobre la base de lo que se ha llamado "socialismo del siglo XXI" y la promoción de una democracia participativa, la identidad de la matriz formada por la defensa de la democracia representativa da paso a la promoción y defensa de la democracia participativa, con lo cual la continuidad de la matriz de identidades se rompe abruptamente. Nada refleja mejor la incorporación de este nuevo factor de identidad exterior que el debate que se desencadenó entre los representantes de los gobiernos de los Estados Unidos y Venezuela en 2001, en la Organización de los Estados Americanos (OEA) sobre el contenido sustantivo de la Carta Democrática de la organización. El debate giró entorno de si la Carta Democrática debía reflejar el concepto de democracia representativa (posición defendida por los Estados Unidos) o si ella debía incorporar el concepto de democracia participativa (contenido defendido por el gobierno venezolano).

Justamente sería en el foro de la OEA, en el segundo semestre de 2001, que Venezuela conocería su mayor revés diplomático sobre la promoción de la democracia participativa[7]. Ha de recordarse que en la Cumbre de las Américas, de abril de ese año, en Quebec, en nota oficial la diplomacia venezolana se posicionó de manera fuerte, contrariando el pensamiento de Washington, en relación al texto de la OEA que instituía la democracia representativa. De acuerdo con la delegación venezolana: "Las reservas del presidente Chávez se centran en dos párrafos del texto firmado por los gobernantes, ambos por incluir la frase "democracia representativa" a la que el jefe de Estado se opone completamente, porque la llamada democracia representativa es una trampa que llevó al pueblo venezolano a la violencia. El Mandatario venezolano se adhiere [continuaba el documento] al concepto de democracia participativa, que complementa, refuerza y amplía a la democracia representativa con base en el pluralismo político, el ejercicio de la soberanía ejercida por el pueblo, el carácter alternativo, el régimen plural de partidos y

[7] En 1991 la OEA aprobó la resolución 1080 o "cláusula democrática". Esta resolución prevé la suspensión del sistema interamericano de aquellos países donde se de quiebra de la orden constitucional democrática.

organizaciones políticas, el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales"[8]. Entretanto, la OEA no sólo rechazó el concepto de democracia participativa como también asumió plenamente el concepto de democracia representativa. "El Gobierno nunca admitió el fracaso en la cita de la Organización de Estados Americanos y, en cambio, ha señalado que insistirá en la tesis de la democracia participativa, pese a la resistencia de Washington" (Soto, 2001). Aquí es necesario destacar y de esta vez aparecía un desdoblamiento conceptual importante, que el objetivo de la diplomacia venezolana era dar cobertura y recubrir de legitimidad al proceso político interno venezolano que venía desarrollándose desde el año de 1999 y que los portavozes oficiales del gobierno denominaron de democracia prebiscitaria o participativa.

Aquellas divergencias en el seno de la OEA marcaron un punto de inflexión en la incorporación de la democracia participativa como nuevo vector de la matriz de las identidades que la política exterior venezolana promueve. Sin embargo, puede afirmarse que el punto más frágil de esa innovación en la matriz de política exterior es que todavía no tiene el consenso interno necesario. Ni todos los sectores políticos y sociales venezolanos concuerdan con la nueva orientación. Ese es su principal problema. Dada la fuerte polarización política y social nacional, entre los sectores que se reconocen como chavistas o antichavistas, quizás el nuevo vector de la matriz de identidades, no vaya más de una política de gobierno y no de una política de Estado. En cualquier caso, el elemento a destacar es que uno de los factores fundamentales de la matriz de la política exterior, a saber la defensa y promoción de la democracia representativa, que ha perdurado por más de 40 años, sufrió una brusca ruptura en los gobiernos de Hugo Chávez.

Por lo tanto, la matriz emergente es caracterizada por el discurso de la política exterior venezolana como la de un país productor de petróleo, con un sistema político de democracia participativa, tercermundista, caribeño y andino. *Y justamente aquí es introducida otra novedad en la matriz de identidades de la política exterior. Más que país amazónico y andino, Venezuela pasó a definirse más claramente como país con identidad fuertemente sudamericana, llevando a un activismo sin*

[8] Ver: Ministerio de Relaciones Exteriores (Caracas). "Inserción protagónica de Venezuela". Documento disponible en el site: http://www.mre.gov.ve, consultado en 28/10/2009.

precedentes para la subregión (que probablemente no existía desde los tiempos de las guerras de independencia sudamericanas. Veamos eso con más detalle).

II. La emergencia de la identidad sudamericana

Venezuela ha promovido una diplomacia bastante activa en América Latina en los años de la democracia de Punto Fijo, sobre todo durante el auge económico de los años 70, cuando Venezuela fue capaz de ampliar su influencia en la escena internacional, en particular en los Andes, Centroamérica y el Caribe. Por más de dos décadas (la política exterior de los gobernantes del Pacto de Punto Fijo, mediados de 1970 y finales de 1990), Venezuela asignó grandes recursos en la cooperación, y por lo tanto, en su proyecto de influencia regional en América Central y el Caribe, compitiendo con México por la influencia en la región.

Esa "competencia positiva" con México tuvo momentos de grande importancia, promovidos por la acción coordenada de ambos países. Dos ejemplos son muy significativos: primero, el Acuerdo de San José, de 1980, que proporcionaría petróleo a precios preferenciales para países centroamericanos y del Caribe (además de establecer mecanismos de salvaguarda que los libraba de las contingencias del mercado internacional). Por el Acuerdo de San José se estableció una cuota de 160 mil barriles de petróleo y derivados por día a once países de Centroamérica y el Caribe; segundo, el Grupo de Contadora (del cual también participaron Colombia y Costa Rica) desarrolló un papel destacado en la mediación de los conflictos armados en Centroamérica, en países como Nicaragua, Guatemala y El Salvador durante la década de 1980.

Disminuido el papel de Venezuela durante los años 90 para Centroamérica y el Caribe, en gran parte como consecuencia de la baja abrupta que experimentaban los precios internacionales del petróleo y de la crisis política interna, la política exterior fue capaz de relanzar su posición política en el Caribe en la administración Chávez. En octubre de 2000, Venezuela celebra el Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas con los beneficiarios del Acuerdo de San José (Barbados, Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Cuba). Con este acuerdo

Venezuela intentaba promover la cooperación energética en la región, así como contribuir para amortecer los impactos económicos de la coyuntura energética internacional. Evidentemente, y coherentemente con su identidad caribeña, los acuerdos fueron un mecanismo político para mantener y ampliar la posición política de Venezuela en la región. El acuerdo estableció la venta de 80.000 barriles de petróleo por día, que sumados a la cuantía de 80.000 barriles de petróleo negociados en San José, representan un total de 160 mil barriles de petróleo por día. Adicionalmente, los presidentes de Cuba y Venezuela – Fidel Castro, en la época, y Hugo Chávez, que mantienen una estrecha relación política – firmaron, en octubre de 1999, un acuerdo de cooperación en petróleo (www.gobiernoenlinea.ve). El acuerdo ofrece un programa de financiamiento a corto y medio plazo – un esquema de pago de 15 años a intereses de 2% – y a precios favorables, que varían entre 15 y 30 dólares por barril, de acuerdo con los cambios de la coyuntura internacional. En compensación, Cuba suministra a Venezuela servicios médicos, medicinas, maestros y técnicos, expertos en turismo, agricultura y entrenadores para diversas especialidades de deporte. También Cuba utiliza azúcar para pagar parte de sus importaciones de petróleo.

También en América Central, en los últimos años, el gobierno de Venezuela promovió la creación de la Petrocaribe, y financió la construcción de una refinería en Nicaragua. Venezuela también ha promovido, junto con los gobiernos de izquierda más radical centroamericanos – caribeños y andinos – Cuba, Nicaragua, Ecuador y Bolivia – la creación del bloque conocido como el ALBA (Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe). Pero la agenda de política exterior en la administración Chávez es aún más amplia. De igual, Venezuela defiende una alianza de empresas petroleras estatales de América Latina (PetroLatina), la integración de las Fuerzas Armadas de América Latina y la creación de una alianza de defensa regional que excluya a los Estados Unidos.

Un elemento nuevo de la política exterior del presidente Hugo Chávez en relación a la política de influencia en Centroamérica y el Caribe es que ya no tiene a México como un fuerte competidor por el liderazgo regional, país éste que desde su entrada en NAFTA, en la primera mitad de la década de 90, ya no ejerce en la región el papel de activista que desarrolló en décadas anteriores. Por el contrario, la administración

Chávez no descuidó la región, y, de alguna manera, ha dado continuidad a los objetivos de los gobernantes del Pacto de Punto Fijo.

Sin embargo, la principal novedad de la administración Chávez está relacionada con el creciente interés de Venezuela en la movilización de los recursos de la política exterior, principalmente el petróleo, para desarrollar un papel de creciente influencia en América del Sur. O sea, Venezuela ha reformulado sus identidades de país andino y amazónico para la de país sudamericano. Esta "*sudamericanización*" de las identidades llevó a Venezuela a un abandono de la Comunidad Andina en 2006, y a su ingreso en el Mercosur, primero como miembro asociado, en 2004, y después como miembro pleno, en 2006 (a pesar de que todavía falta la ratificación del Congreso paraguayo).

La *sudamericanización* de las identidades de la política exterior ha significado un fuerte activismo y capacidad de iniciativa regional. Venezuela propuso, entre otras iniciativas, la creación de un Banco del Sur como alternativa financiera regional al Banco Mundial y el FMI; un acuerdo en materia de cooperación petrolífera con Argentina; un consorcio nuclear entre Argentina y Brasil; el desarrollo de un gasoducto en el Mercosur. En el campo de los medios de comunicación, ha promovido la creación de la Televisora del Sur – la Telesur. Menciónese también que Venezuela invirtió en la compra de bonos de la deuda externa de países.

La administración Chávez se transformó en una fuente inagotable de iniciativas regionales, sean estas políticas, económicas o de integración. El resultado ha sido un claro incremento en la visibilidad de la política exterior de Venezuela. No obstante, es importante identificar Cuáles son las bases históricas de ese intenso activismo contemporáneo para América del Sur. Será necesario aclarar que el activismo del gobierno de Venezuela no es dato nuevo. Es un legado y un vector de los años de la democracia que comienzan en 1958, y se puede considerar como una constante en la historia de la política exterior venezolana. En la década de 70, el gobierno del socialdemócrata Carlos Andrés Pérez, autor de la nacionalización de la industria petrolera, en 1976, acuñó el sueño de transformar a Venezuela en uno de los principales líderes del Tercer Mundo y de organizaciones como el Movimiento de Países No Alineados. Venezuela también ha ejercio influencia en varias regiones debido a su papel en la OPEP (Cf., Romero, MT, 2002).

Los gobiernos de Chávez han continuado esta tradición de un país que, sin capacidades políticas sólidas, ha buscado ejercer, desde el comienzo del período democrático, el papel de actor regional latinoamericano determinante, a pesar de que tal conducta es limitada por sus recursos de poder, tales como el tamaño de su territorio, su población, y el tamaño de sus problemas sociales internos[9].

Por otra parte, la base material de este activismo, es decir, el petróleo y su uso como un recurso para la política exterior, no es nueva. Además del componente democrático Venezuela ha insistido en el carácter político del petróleo como una herramienta diplomática para los países en desarrollo para promover un multilateralismo económico posible (Cf., Ewell, 1996). En los años del Pacto de Punto Fijo, los recursos del petróleo fueron movilizados como un mecanismo político intenso en la implementación de una política exterior sub-regional, como ya notamos anteriormente, en América Central y el Caribe. Es decir, antes de las administraciones Chávez, el petróleo ya se movilizó para la realización de proyectos políticos de influencia en la región latinoamericana, o como un recurso político global a efectos de negociaciones diplomáticas, como en el caso de la participación en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

Sin embargo, un tercer vector de la política exterior para América del Sur incorpora una característica perniciosa de la cultura política venezolana: el personalismo, que es válido para explicar la velocidad con que decisiones y agendas son formuladas en relación al Sudamérica. La democracia, en el proceso decisorio, no ha sido un elemento fuerte de la cultura política de Venezuela, que hasta la instauración de aquel sistema en 1958 experimentó sólo un *intemezzo* democrático breve en la década de 1940, de febrero a noviembre de 1948, interrumpido por el golpe militar que derrocó al socialdemócrata y escritor Rómulo Gallegos llevando al poder al último de los dictadores Venezolanos, Marcos Pérez Jiménez Este rasgo fuerte de la cultura política autoritaria del país puede

[9] Venezuela es un país de aproximadamente 27 millones de habitantes, con un territorio de 1.16 millones de kilómetros cuadrados. Tiene un índice de mortalidad infantil de 25,54 por cada 100 personas que nascen, una tasa de analfabetismo de 5%, y un índice de pobreza no extrema de 21%. Para el año de 2009, Venezuela tenía un PIB de aproximadamente 326 mil millones de dólares americanos, lo que a transforma en la cuarta economía latinoamericana (atrás de Brasil, México y Argentina). En 2009, presentó una inflación de 25%. (Fuentes diversas: FMI, Banco Mundial y Banco Central de Venezuela).

explicar por qué un gobernante elegido democráticamente, por segunda vez en 1988, Carlos Andrés Pérez, fue responsable por el "Caracaso", levantamiento popular que mató a más de mil personas en febrero de 1989 cuando protestaban contra las medidas neoliberales adoptadas por Pérez. Aunque las diferencias de un período democrático personalista a otro son de grado, el personalismo do presidente Chávez llega a un grado muy alto, ya que instituciones de rendición de cuentas vertical (en la sociedad) u horizontal (el Congreso, por ejemplo) son frágiles. Este aspecto distingue el personalismo de las elites gobernantes de Punto Fijo en relación con Chávez.

El carácter personalista del proceso de tomada de decisión de la política exterior es complementado por otras dos características. En primer lugar, el bajo grado de autonomía que experimenta el MRE en relación con el presidente. El presidente es un actor político muy activo en el proceso decisorio de la política exterior de Venezuela. En segundo lugar, hay poco espacio para una diplomacia abierta que incorpora en su proceso de tomada de decisiones otros actores, ya sea la sociedad civil (en el sentido *down-top*) o desde el propio Estado (en el sentido horizontal) al nivel de las propias agencias gubernamentales. La única excepción – probablemente como un subproducto del impacto de la globalización – es la aparición de la poderosa empresa estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA) como un actor de política interna e externa. Ejemplo de eso fue que, en la década de 90, este actor comenzó a desarrollar acciones autónomas, tales como la negociación de contratos con otros Estados sin necesariamente ser sometidos al beneplácito presidencial o al acuerdo del MRE (Romero C., 2002: 126).

La inmensa capacidad de iniciativa para Sudamérica, como mostramos en páginas anteriores, está relacionada bastante con esa flexibilidad del Ejecutivo para encaminar las decisiones. Por ejemplo, una de las constantes críticas que la administración Chávez recibe es que la incorporación de Venezuela en el Mercosur, así como la salida de la Comunidad Andina, estuvo fuertemente conducida y ejecutada por el Ejecutivo (fundamentalmente por el Presidente) sin que fueran incorporados o consultados otros actores de la sociedad civil (como representantes de la industria, sindicatos, partidos de oposición, entre otros) (Romero, 2007a).

Es cierto que el presidente Chávez heredó una tradición institucionalizada, ya presente en la Constitución de 1961 y reforzada por la Constitución de 1999, que concentra el poder de decisión en política exterior en el Ejecutivo, especialmente en el presidente de la república[10]. Pero también es cierto que la agenda de política interna y exterior se desarrolla, en la Venezuela de hoy, en función parte debido a las características y la idiosincrasia del presidente y sus ideas, muchas veces espontáneas y circunstanciales. Indicativo del personalismo extremo en la política exterior ha sido el cambio constante de ministros que han dirigido el Ministerio de Relaciones Exteriores. Hasta mediados de 2007, seis ministros de Relaciones Exteriores habían pasado por el MRE en el gobierno de Chávez, en contraste con la relativa estabilidad que los ministros de Relaciones Exteriores de Venezuela tuvieron en el pasado. Por ejemplo, durante el gobierno de Rafael Caldera (1994-1998), el canciller Burelli Ribas completó todo el período presidencial al frente del MRE.

Por otra parte, la administración Chávez también heredó un órgano de la política exterior, el Ministerio de Asuntos Exteriores, o La Casa Amarrilla, cuyo cuerpo diplomático no está profesionalizado en comparación con otras cancillerías, como las de Argentina, Brasil y Perú. Ninguno de los ministros de Relaciones Exteriores de del presidente Chávez ha sido diplomático de carrera. Al mismo tiempo, hay poca o ninguna autonomía de los ministros de asuntos exteriores y de la propia institución do MRE como un todo en relación al presidente. Durante la administración de Hugo Chávez, ninguno de los ministros de relaciones exteriores ha tenido el margen de autonomía con respecto al presidente que tenían los ministros del pasado. En el período de Punto Fijo, algunos de los ministros de relaciones exteriores, como el social demócrata Simón Alberto Consalvi (1974-1978) y el democratacristiano Velazco Zambrano (1979-1983) tuvieron una cierta autonomía con respecto al presidente. Esta debilidad institucional refuerza la tendencia a definir los objetivos de la política exterior en términos de creencias e intereses de la figura presidencial, menos que en términos de objetivos racionales e impersonales.

[10] Capítulo II ("Del poder ejecutivo nacional"), sección segunda (artículo 236) de La Constitución de 1999.

Sin embargo, esos varios elementos que internamente han permitido un rápido crecimiento de las iniciativas para América del Sur, llevando a lo que hemos denominado de "*sudamericanización*" de las identidades, no ha sido realizado sin tensiones externas. El caso de la naturaleza de la integración que se promueve y la delicada cuestión del liderazgo sudamericano han derivado en tensiones en el ámbito regional. En el primer proceso, la integración, hay diferencias de fondo entre lo que la elite Venezolana en el poder concibe como un proceso de integración, y lo que otros países entienden como integración, por ejemplo, el Brasil. En otras palabras, hay una gran diferencia de opinión sobre cuál debe ser el carácter político del proceso de integración regional. Venezuela propone un proceso de integración en bases no sólo económicas sino también políticas: concibe la integración como un proceso anticapitalista, de acuerdo con su visión de "socialismo del siglo XXI". Es una visión distante del modelo que coloca fuerte énfasis en la naturaleza económica del proceso de integración, visión esta propuesta por el Brasil y el resto de los países del Mercosur. "Se trata de una integración que en el medio plazo se basa en un modelo no-capitalista, en el ejercicio de la democracia participativa, en la promoción de una economía que combina la propiedad estatal con responsabilidad social y cooperativa, y la regulación y reducción de la inversión extranjera directa" (Romero, 2007b). Complementariamente, hay un fuerte énfasis venezolano en la construcción de un proceso de integración, como el Mercosur, en que los aspectos que tienen que ver con la corrección de las fragilidades sociales sean predominante (Arieche, 2009). Probablemente, los presupuestos políticos en que se basa este modelo alternativo de integración pueden explicar el vacilante y ambiguo discurso que el gobierno venezolano desarrolla desde el primer semestre de 2007: desease el ingreso definitivo al Mercosur pero condicionado a una revisión profunda del carácter político de este mecanismo de integración, porque no tendría sentido para Venezuela lo que el presidente ha llamado del "viejo Mercosur".

La profundización de una identidad sudamericana de la política exterior venezolana también ha hecho aparecer otra tensión: las desconfianzas sobre motivaciones venezolanas cuanto al liderazgo político en la región. En este sentido, ciertamente hay sospechas de que Venezuela estaría usando su discurso y sus recursos petroleros como una manera de ampliar su influencia regional. El punto alto

de esas sospechas fue la (re) nacionalización del petróleo boliviano y el gas, en mayo de 2006. Este fue un momento simbólico en las relaciones de Venezuela con la región, especialmente con el Brasil, no sólo por la participación venezolana en el asesoramiento del decreto de nacionalización boliviana, sino también porque la participación de Venezuela presentó dos aspectos importantes de su política exterior para la región de América del Sur: en primer lugar, mostró que la diplomacia de la administración Chávez tenía alguna influencia real sobre los actores políticos y sociales en la región andina, especialmente en países como Bolivia y Ecuador. Segundo, que Venezuela estaría intentando una ampliación de su política de internacionalización petrolera. Hace más de dos décadas que cualquier élite venezolana en el poder ha intentado promover la internacionalización de la industria petrolera. Aunque los gobiernos del Pacto de Punto Fijo, en la década de 80, tenían una filosofía diferente sobre el funcionamiento de la democracia (el modelo no era la democracia participativa, como el actual gobierno), los gobiernos del presidente Chávez han dado continuidad a meta de la internacionalización del petróleo venezolano. De este modo, y dada la complejidad de la estatal Petróleos de Venezuela, la re-nacionalización del petróleo y el gas bolivianos se presentaron como una oportunidad para que el Estado venezolano pudiera promover su política de internacionalización en suelo sudamericano, aunque el costo a pagar podría ser el sacrificio de la cooperación con Brasil, dado el impacto sobre las inversiones de la Petrobras en Bolivia.

Pero cuál es el límite del activismo venezolano para Sudamérica? Ese activismo es cargado de fuertes connotaciones ideológicas, tales como *bolivarianismo*, socialismo del siglo XXI, democracia participativa. Ese aspecto probablemente ha limitado una mayor influencia venezolana sobre algunos países de la región, más interesados en la ayuda económica que Venezuela les pueda prestar (caso de Argentina) y menos en las coincidencias ideológicas. Las reacciones a Venezuela, que surgen de Brasil y otros países como Colombia, Chile y Perú, han servido para mostrar al gobierno de Venezuela los límites de una política exterior basada en recursos petroleros y en la exportación de ideas no consensuales en el ámbito sudamericano (como la de la organización de sus sistemas políticos en términos de democracia representativa).

III. Los cambios en la identidad occidental

Un tercer cambio muy importante en las identidades de la política exterior es el redimensionamiento de Venezuela como país hemisférico occidental y su refuerzo de la identidad tercermundista. En verdad, el redimensionamiento político de las relaciones con los Estados Unidos en la administración Chávez ha significado, en la práctica, un cambio en la identidad de Venezuela como país localizado en el hemisferio occidental. De la revisión de las relaciones bilaterales entre Venezuela y Estados Unidos, país del cual fue estrecho aliado y seguro proveedor de petróleo durante todo el periodo de los gobiernos de Punto Fijo, ha derivado relacionamiento diplomático bastante tenso, especialmente en la administración de George W. Bush.

Al principio del gobierno Chávez, la principal preocupación de los Estados Unidos con respecto a Venezuela era que ocurriese una ruptura institucional, o también una radicalización autoritaria del gobierno del presidente Chávez. Otros puntos de discordia estaban relacionados con la posición venezolana de no permitir el uso del espacio aéreo venezolano por aviones estadunidenses con objetivos militares. De alguna manera eso reflejaba la posición venezolana y su percepción crítica del Plan Colombia, que la diplomacia venezolana visualiza desde una visión geopolítica, o sea, como una posibilidad de militarización de la región sudamericana, que crea puntos de frisión no sólo con el gobierno estadunidense mas también con el gobierno colombiano. Simétrico con este tipo de pensamiento, no parece sin sentido argumentar que la propuesta venezolana de criar un ejército latinoamericano que vendría a sustituir al obsoleto TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, de 1948) desentona mucho de la propuesta americana sobre seguridad hemisférica, que prefiere no una renovación o dinamización del TIAR, más mantenerlo en su actual estado inerte.

Ahora, es indudable que el momento de mayor tensión en las relaciones bilaterales entre los dos países aconteció por motivo de los acontecimientos del 11 de septiembre, y, especialmente, por motivo de los bombardeos norteamericanos al Afganistán. Inicialmente, la posición venezolana, expresada oficialmente por el mismo presidente Chávez, era de que no se podía " combater el terror con más terror", en referencia a que los bombardeos americanos estaban ocasionando una

cantidad alta de bajas entre la población civil. Obviamente, eso produjo una reacción inmediata de Washigton que llamó a su embajadora en Caracas para consultas, más que también produjo reacciones duras de sectores republicanos en el Congreso americano que pidieran una revisión inmediata en las relaciones entre ambos países. Sin embargo, estos mismos sectores hicieron hincapié en identificar la posición venezolana como teniendo por fuente principal al presidente Chávez, y no al cuerpo diplomático en general. Como afirmara un representante republicano, "Este es el mismo presidente Chávez que fue el primer jefe de estado en violar las sanciones multilaterales contra Irak al visitar a Saddan Hussein después de la Guerra del Golfo".

Sin embargo, las relaciones entre Venezuela y Estados Unidos han llegado a ser especialmente problemáticas después del intento de golpe de estado de abril de 2002 contra el presidente Chávez. Desde aquella época, Chávez endureció el tono de sus discursos, culpando a los Estados Unidos por dar cobertura a los grupos políticos y económicos internos que intentaron retirarlo del poder por las vías de facto. De hecho, desde entonces es común escuchar el discurso del presidente Chávez amenazando con bloquear el suministro de petróleo a Estados Unidos y alertando para las amenazas del "imperio Yanki". Sin embargo, Venezuela ha mantenido sus compromisos, y hasta 2006, continuaba exportando casi 48% de la producción de su petróleo para o mercado estadounidense.

¿Qué puede explicar la radicalización de la posición venezolana y el alejamiento de la identidad occidental que, hasta entonces, había cultivado. Particularmente esas relaciones han sido conflictivas por tres motivos: en primer lugar, debido a la posición de Venezuela de la era Chávez en mantener una política de elevación de los precios del petróleo dentro de la OPEP, al costo de aproximarse de países tenidos como adversarios ideológicos de los Estados Unidos. En segundo lugar, por el temor estadounidense de perder un proveedor de petróleo seguro que ya ha demostrado que es capaz de ejercer una influencia en otros mercados. En tercer lugar, Venezuela ha sido capaz de acercarse a naciones consideradas hostiles a Estados Unidos, como Irak de Saddan Hussein, Libia, Siria y Cuba, y de forma más reciente e intensa, a Irán. Debido a la percepción actual de estos países como enemigos de los Estados Unidos, una fuerte ola de críticas se fue generando en los Estados Unidos sobre la administración Chávez. En respuesta a los

protestos de los Estados Unidos, Venezuela ha reafirmado su capacidad soberana de mantener relaciones con cualquier país en defensa de sus intereses nacionales. Por último, el constante discurso, a lo largo de los años de los gobiernos Chávez, que tiene como principal destinatario el "imperio" americano (Cf., C. Delgado, 2002. Duarte, 2005, Furtig, Henner & Susanne Gratius, 2009).

Desde el intento fracasado de golpe de estado contra el presidente Chávez, y en el ámbito estrictamente político y diplomático, muchos han sido los motivos de discordia entre Venezuela y Estados Unidos: las críticas venezolanas a la guerra en Irak; el Plan Colombia y la posición del gobierno Chávez frente a las FARC; las vistas de Chávez a gobiernos del Medio Oriente, como Libia, Siria e Irán; el estrechamiento de relaciones y el apoyo venezolano al programa nuclear de Irán; la derrota de Venezuela en su aspiración de un puesto no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU; la posición radical de Venezuela frente al Alca, las acusaciones de los Estados Unidos de que Venezuela se estaría transformando en una fuente de desestabilización, debido a la compra de armamentos sofisticados de países como Rusia y China; el fuerte estrechamiento de las relaciones entre Venezuela y Cuba; las acusaciones de los Estados Unidos de que Venezuela no coopera en la lucha contra el narcotráfico; las posiciones diferenciadas cuanto al tipo de democracia (representativa u participativa) que debería reflejar la carta Democrática de la OEA; las diferencias frente al golpe de estado que retiró del poder a Manuel Zelaya en Honduras; y las acusaciones venezolanas de que "el imperio" prepara una invasión contra el país, lo que sería reforzado por los acuerdos sobre uso de bases militares estadunidenses en Colombia. Así Venezuela es un de los países que mantienen el más amplio espectro de diferencias con los Estados Unidos en el mundo.

La consecuencia no sólo ha sido una profunda revisión de una alianza hemisférica sólida, sino que, al mismo tiempo, Venezuela se aleja de su identidad occidental, para reforzar su identidad tercermundista. Al promover la lucha contra el neoliberalismo, la revolución pacífica bolivariana, los ideales integracionistas, la democracia participativa y la lucha contra la globalización, y un discurso anti imperialista, han conducido a Venezuela a una posición cada vez menos pro-occidental, y, por otra parte, más reivindicatoria de Venezuela como país de Tercer Mundo. Esta diplomacia de

contra-agenda (Romero, 2007a) distancia a Venezuela de la potencia occidental. Al mismo tiempo, Venezuela busca alianzas bilaterales y multilaterales para contrarrestar una visión unipolar de la política mundial actual, mismo sin tener recursos políticos de peso para influenciar buena parte de las decisiones internacionales.

Conclusión:

Si bien la administración Chávez ha dado continuidad a aspectos estructurales de las identidades de la política exterior del período del Pacto de Punto Fijo – tales como el petróleo como mecanismo político, el tercermundismo y el activismo para Centroamérica y el Caribe – no hay duda de que cambios han modificado las identidades venezolanas promovidas por la política exterior, fundamentalmente en tres de ella: democracia, el papel para Suramérica y el abandono de una identidad occidental. Sin embargo, todavía es temprano para decir con más fundamentos hasta donde todos o algunos de esos cambios serán de largo plazo. La pregunta que queda formulada es: ¿gobiernos de tonalidades políticas e ideológicas diferentes a la actual elite política en el poder en Venezuela serán capaces de dar continuidad a los cambios promovidos por la administración Chávez en algunas de las identidades de la matriz de política exterior?

Bibliografía:

ARIECHE, Mariana A. 2009. "Entre a integração política e a politização: o ingresso da Venezuela no Mercosul*", Cadernos de Relações Internacionais*, V. 2, no. 1, p. 75-106.

BOERSNER, Demetrio. 1996. *Relaciones Internacionales de América Latina. Breve historia*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

DELGADO BARRIOS, Claudia. 2002. "La política exterior venezolana con el gobierno de Hugo Chávez y su efecto en las relaciones diplomáticas con Estados Unidos", final thesis of Master's Degree in International Relations and Communication. Universidad Complutense de Madrid, España.

DUARTE VILA, Rafael. 2005. "Dos etapas en la política exterior venezolana frente a Estados Unidos en el período de Hugo Chávez". *Revista del Cendes*, no. 55 (enero-abril), 2005, pp. 21-46.

DUARTE VILLA, Rafael. 2002. "O enfant terrible da política externa latino-americana: a diplomacia de Hugo Chavez frente aos Estados Unidos, *In*: *Revista Conjuntura Política*. UFMG, (s/v), n. 35, p. 1-9.

EWELL, Judith. 1996. *Venezuela and the United States: from Monroe's hemisphere to petroleum's empire*. Londres: University of Georgia.

FURTIG, Henner & GRATIUS, Susanne. 2009. "Iran and Venezuela: bilateral alliance and global power of energy: projections, 21/04/2009, FRIDE - by. Available at: http://www.fride.org/publication/592/iran-and-venezuela:-bilateral-alliance-and-global-power-projections. Consultado en 01, 09 2010.

JOSKO DE GUERÓN, Eva. 1983. "La formulación y ejecución política como un problema en la agenda", en Instituto de Estudios Políticos (ed.): *La agenda de la política exterior de Venezuela*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

JOSKO DE GUERÓN, Eva. 1992. "Cambio y continuidad en la política exterior de Venezuela: una revisión", en Carlos Romero (comp..): Reforma y política exterior en Venezuela. Caracas: Copre-Invesp-Editorial Nueva Sociedad.

KELLY Janet y ROMERO, Carlos. 2001. *The United States and Venezuela. Rethinking a Relationship.* New York: Routledge.

ROMERO, Carlos A. 2007a. "La entrada de Venezuela en el Mercosur: repercusiones internas", (Caracas), Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, p. 1-44.

ROMERO, Carlos. 2007b. "Venezuela en el contexto global" *, impreso.* 2007, p. 1.

ROMERO, Carlos A. 2002. "El pasado y el presente de la Política Exterior de Venezuela", en RAMOS ROLLÓN, M. (Ed.), *Venezuela: Rupturas y continuidades del sistema político (1999-2001)*. España: Ediciones Universidad de Salamanca.

ROMERO, María Teresa. 2002. *Política exterior venezolana (El proyecto democrático, 1959-1999)*. Caracas: Los libros de El Nacional, Caracas.

SOTO, Gioconda. 2001. "Fracaso em la OEA, liderazgo en el sur", El Nacional(Caracas), 30 de enero de 2001, p. A-5.