INTEGRACIÓN: SUEÑO Y REALIDAD EN SUDAMÉRICA

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Ministro de Estado Embajador Antonio de Aguiar Patriota
Secretário-General Embajador Ruy Nunes Pinto Nogueira

FUNDACIÓN ALEXANDRE DE GUSMÃO

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embajador Gilberto Vergne Saboia

La Fundación Alexandre de Gusmão, establecida en 1971, es una fundación pública vinculada al Ministerio de Relaciones Exteriores y tiene por objeto llevar a la sociedad civil información acerca de la realidad internacional y sobre aspectos de la agenda diplomatica brasileña. Su misión es promover la conciencia de la opinión pública nacional respecto a los temas de relaciones internacionales y de política exterior brasileña.

Ministerio de Relaciones Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala I
70170-900 Brasilia, DF
Teléfonos: (61) 3411-6022/ 6034
Fax: (61) 3411-9125
Sitio: www.funag.gov.br

Antonio José Ferreira Simões

Integración: sueño y realidad en Sudamérica

Traducción de Pablo Lluvras Matos

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília, 2011

Fundación Alexandre de Gusmão
Ministerio de Relaciones Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala I
70170-900 Brasília, DF
Teléfonos: (61) 3411-6022/6034
Fax: (61) 3411-9125
Sítio: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Equipo Técnico:
Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho
Fernanda Antunes Siqueira
Fernanda Leal Wanderley
Juliana Corrêa de Freitas

Traducción:
Pablo Lluvras Matos

Programación Visual y Diagramación:
Maurício Cardoso e Juliana Orem

Impreso en Brasil 2011

Simões, Antonio José Ferreira.
Integración : sueño y realidade em Sudamérica / Antonio José Fereira Simões. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
116 p.

ISBN: 978.85.7631.318-2

1. Relações Internacionais (América do Sul). 2. Integração Sul-Americana. 3. Política Exterior.

CDU 327.3(8)

Depósito Legal en la Biblioteca Nacional, de conformidad con la Ley nº 10.994, del 14/12/2004.

A Thomás y Mariana

Tabla de Continido

Prefacio, 9

Capítulo 1 - Fuerzas de Integración, 13

El punto de vista pragmático, 13
- Quién descubrió América (del Sur)?, 13

La visión de la solidaridad, 16
- Sueño y realidad en Sudamérica, 16

Capítulo 2 - Riesgos de desintegración, 19
- La integración sudamericana y el problema mundial de las drogas y delitos conexos, 19

Capítulo 3 - Política Exterior de Brasil hacia Sudamérica, Centroamérica y Caribe, 39

Integración a través de la política: la solidaridad y los círculos concéntricos, 39
- Sudamérica, Centroamérica y Caribe: el desafio de la integración, 39
- Unasur: la madurez de Sudamérica y la construcción de un mundo multipolar, 54

Integración a través del comercio: la sinergia y la complementariedad, 65
- Mercosur: una visión estratégica en su 20º aniversário, 65

Integración a través de la energia: la estructuración de un futuro comúm, 82
- Petróleo, Gás Natural y Biocombustibles: un reto estratégico en Brasil y en el mundo, 82
- Biocombustibles: la experiencia brasileña y el desafio de consolidar el mercado internacional, 99

Prefacio

"No pretendemos ejercer influencia política en ningún Estado fronterizo. Lo que queremos es de modo muy sincero y convencido que todos vivan en paz, prosperen y enriquezcan".

Barón de Rio Branco

En las dos últimas décadas del siglo XX, Brasil se enfrentó a una grave crisis de autoestima. En los años 80, el estancamiento del proceso de crecimiento y desarrollo llevó al país a las sucesivas crisis que culminaron con la hiperinflación, con la grave injusticia social y un sentido de desilusión en muchos sectores. La visión de un país grande, pero muy vulnerable, se quedó muy viva en los que hoy ocupan, en diversas áreas de la sociedad, la posición de "líderes de opinión".

El Brasil del siglo XXI es un país muy distinto. Con las reservas de divisas de US$ 350 mil millones, acreedor del Fondo Monetario Internacional (FMI) y con un alto crecimiento económico, Brasil será, según el FMI, la séptima economía del mundo en 2011, y la quinta en los próximos 10 años. Esta nueva posición requiere un nuevo alineamiento de Brasil con respecto a su política exterior, especialmente con sus vecinos sudamericanos. Es necesario ajustar nuestra percepción de Brasil y sus vecinos, con una comprensión de los nuevos parámetros que nos sitúan en un nivel completamente distinto.

En su obra *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*, Samuel Pinheiro Guimarães recuerda que "es necesario trabajar constante y persistentemente en favor de la creación de un sistema mundial multipolar en el que Sudamérica será uno de los polos, y no solamente una subregión de cualquier otro polo económico o político"[1].

Este compendio tiene por objeto promover el debate acerca de la importancia de los demás países sudamericanos para el Brasil de hoy. Los textos aquí reunidos fueron escritos durante los últimos cuatro años y se publicaron en varios medios de prensa nacional e internacional. Examinándolos nuevamente, me di cuenta de la relación no planificada que mantienen. Tratándose de los riesgos y de las oportunidades de Brasil a mediano y largo plazo, todos ven un nuevo país y conciben la integración regional como un elemento esencial de la inclusión de Brasil en el mundo. Se visualiza un futuro más próspero y pacífico para Brasil, en una asociación sinérgica con sus vecinos. Por encima de todo, estos textos dan una idea del lugar de Brasil en el mundo a largo plazo.

Antes de leer los artículos, el lector puede preguntarse: ¿cuáles son las metas de Brasil en el mundo? Si nuestras metas son el crecimiento económico, desarrollo social, la paz y la seguridad, la apertura de mercados y creación de empleo, la democracia, los derechos humanos, entre otros, ¿cuál es la forma de promoverlas? En la lista de socios internacionales, ¿quiénes son los que nos ofrecen la mejor posición para acelerar la consecución de nuestros objetivos? ¿Con quiénes debemos construir alianzas políticas, económicas y comerciales, entre otros? Como un Estado, ¿debemos siempre reaccionar a los episodios en otros países o mantener los ojos enfocados en nuestros principales intereses a largo plazo?

Es esencial entender que nuestra política hacia Sudamérica se refiere a los intereses del Estado brasileño y de Brasil a largo plazo. Desde la redemocratización en 1985, todos los gobiernos de Brasil han trabajado en forma consistente para la construcción del espacio sudamericano. Fue el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso quien tomó la iniciativa de convocar la Primera Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de Sudamérica en 2000. El Ex Presidente Lula ha profundizado de manera significativa este proceso mediante el desarrollo de una visión futurista que incluya a Brasil y sus vecinos. El Ex Canciller Celso Amorim dictó las estructuras de ese objetivo

[1]GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. p. 275.

con la UNASUR, el MERCOSUR y con el fortalecimiento de la nueva relación con Argentina, Venezuela, Bolivia, Paraguay y otros países de la región.

Los dos primeros textos *¿Quién descubrió América (del Sur)?* y *Sueño y realidad en Sudamérica,* evidencian la existencia de fuerzas de integración en la región, apoyada en la convergencia de intereses a mediano y largo plazo de Brasil y sus vecinos. Registran como pasamos, en 10 años, de una situación en la que los líderes del continente nunca se habían reunido, y la integración era solamente un sueño de la retórica, como en las líneas de Simón Bolívar, a la intensidad de la agenda política y la creciente articulación de Sudamérica. Esto demuestra que la inclinación de Brasil en favor de nuestros vecinos se basa en intereses concretos – y no en la ideología. Es con ellos que nuestro comercio está creciendo a tasas más altas, con alto valor agregado y generando grandes excedentes para la economía brasileña. En el momento en el que escribo este texto, Sudamérica representa el 56% del superávit en el comercio internacional de Brasil, mientras que absorbe el 18% de nuestras exportaciones. Estas exportaciones son de alto valor agregado: el 85% son productos manufacturados. Representan empleos formales y mejores salarios para los brasileños. También explican la política de solidaridad de Brasil con la región: Queremos la apertura de mercados en Sudamérica, pero asimismo nos interesa que nuestros vecinos sean cada día más exitosos. La solidaridad no es sinónimo de ingenuidad. Queremos ser más ricos en una Sudamérica más próspera.

En el artículo siguiente –*La integración sudamericana y el problema mundial de las drogas y delitos conexos*–, se examinan las fuerzas que, en la dirección opuesta a las otras, amenazan con desintegrar la región de Sudamérica a mediano y largo plazo. En particular, requiere especial atención el tráfico ilícito de todo tipo – drogas, armas, mercancías piratas, personas,... –, además del tráfico de influencias, de la corrupción, de las amenazas a las instituciones democráticas y la violación a los derechos humanos. Sin una agenda preventiva de cooperación regional en estas materias, una verdadera matriz sudamericana en cada área –, los países de Sudamérica corren el riesgo de no concretar su visión de la integración. Partiendo de esta constatación, debemos entender iniciativas como la creación del Consejo de Drogas de la UNASUR. También se demuestra que incluso las amenazas al proceso de integración pueden actuar como catalizadores de un programa para construir una mayor integración.

Los textos a continuación, que se basan en las premisas ya explicadas, presentan una visión integrada de la política exterior brasileña para Sudamérica,

Centroamérica y Caribe. Profundizan algunos conceptos clave – como la solidaridad y los círculos concéntricos de la integración (MERCOSUR, UNASUR, CELAC). Explican el modelo innovador y pragmático de la UNASUR, un acuerdo marco en el que se desarrolla la cooperación en varios ámbitos, empezando por los sectores estructurales (infraestructura, defensa, energía, etc.). Subrayan la importancia del MERCOSUR en la víspera de cumplir 20 años, con la necesidad de explorar nuevas áreas: particularmente las áreas de inversiones y servicios. El área de la energía – la base inicial de todo proceso de integración y la generación de sinergias – se examina de cerca, tanto desde la perspectiva del petróleo como de la de los biocombustibles.

Espero que estos textos contribuyan a una mejor comprensión del complejo ejercicio de ingeniería diplomática que es la construcción del espacio sudamericano. Se trata de una iniciativa destinada, no sólo a compartir ideas, sino también a estimularlas y a enriquecer el debate sobre el posicionamiento de Brasil en el mundo. Por lo tanto, recomiendo la lectura de estos textos a todos los que tienen que hacer una contribución para avanzar en la construcción de Sudamérica, sean políticos, militares, administradores públicos, los gobiernos estatales y locales, empresarios, trabajadores, académicos, estudiantes – de hecho, toda nuestra sociedad.

Extiendo mi gratitud a la Fundación Alexandre de Gusmão por la iniciativa de publicar estos textos, lo que constituye inestimable contribución a la reflexión y el debate nacional sobre los temas tratados y decisivos para el futuro de Brasil en el mundo.

1 - Fuerzas de Integración

El punto de vista pragmático

¿Quién descubrió América (del Sur)?

Nuestra integración en Sudamérica no es mercantilista: tiene como objetivo la integración y la solidaridad. Es necesario que todas las partes sientan que ganan algo.

¿Quién descubrió el Nuevo Mundo? Todos sabemos la respuesta. Pero no todo el mundo recuerda cuánto le costó a Cristóbal Colón convencer a los dirigentes y la sociedad de su tiempo respecto a su iniciativa.

Sin el apoyo de Génova, Colón buscó el rey de Portugal, que también rechazó la atrevida propuesta. ¿Por qué explorar nuevos mares, en lugar del floreciente comercio en el Mediterráneo? Más flexibles, los reyes de España dieron una oportunidad a Cristóbal. Meses más tarde, en 1492, cuando se enteraron del descubrimiento de las Américas, muchos sectores ibéricos reaccionaron con el mismo recelo: ¿Nuevo Mundo? ¿Por qué? Fue necesario darle tiempo al tiempo para que se percibiera la nueva realidad.

Actualmente es evidente que los viajes ibéricos produjeron una transformación en el mundo al cambiar el centro de gravedad de la economía global del Mediterráneo al Atlántico mediante la proyección de la zona de

Occidente. Los poderosos centros comerciales de gran alcance de Italia dieron paso a España y Portugal, que se levantaron con riqueza y esplendor. Poco después, el naciente capitalismo holandés e inglés hizo del comercio, el principal impulsor de la prosperidad europea.

En los días de hoy vivimos profundas transformaciones. Fareed Zakaria, en su libro "O Mundo Pós-Americano", explica que el fenómeno es menos de la decadencia relativa de los Estados Unidos y más de la subida de los demás. Para darse una idea, observen los hechos impensables hace 10 años: según la revista Forbes, el hombre más rico del mundo no es estadunidense, sino mexicano.

En la lista de multimillonarios aparecen dos hindúes (3º y 4ºlugares) y un brasileño (8º lugar). Podemos citar otros ejemplos: el centro comercial más grande en el planeta no está en Occidente, sino en Beijing. Entre las multinacionales que se posicionan en los primeros 25 puestos, cuatro son de Brasil, cuatro de México, tres de India, dos de China, uno de Argentina y uno de Chile.

El eje de la economía mundial está desplazándose hacia el sur. La locomotora ya no está ubicada en los países ricos, sino en el mundo emergente. Está sucediendo poco a poco, pero a pasos firmes, la descentralización de la riqueza en el planeta. Entre 1990 y 2007, el PIB mundial aumentó de US$ 22 trillones a US$ 54 trillones y se considera la mitad de ese incremento relativo a los mercados emergentes. Se estima que para 2030, Brasil, India, China y Rusia, los BRIC, representarán el 50% de la producción mundial.

Los que no acompañen esta tendencia pueden ser marginados y perder la capacidad de influencia, como los genoveses, que no vieron los motivos para invertir en el comercio con el Nuevo Mundo y continuaron concentrados en Florencia.

La política exterior de Brasil está muy atenta a estos cambios. Está buscando utilizar las fuerzas que intentan redefinir la geografía política, económica y comercial a favor del desarrollo de Brasil. Bajo esta perspectiva se debe entender la política para Sudamérica. El subcontinente es actualmente, el centro dinámico del comercio internacional del Brasil. Como mercado para las exportaciones brasileñas, Sudamérica es más grande que los Estados Unidos. Entre 2002 y 2008, nuestras exportaciones a la región crecieron 412%, de US$ 7,5 mil millones para US$ 38,4 mil millones de dólares. De este total, el 90% corresponde a productos manufacturados – es decir, aquí se venden los productos elaborados con un alto margen de valor agregado, y

no solamente los productos básicos. En Brasil, las exportaciones a Sudamérica generan impuestos y empleos formales. A diferencia de los países desarrollados que se basan en abundantes subsidios y altas barreras para evitar nuestro acceso, el potencial para la expansión de nuestras exportaciones es muy elevado en Sudamérica.

En sentido contrario, Brasil puede ser una fuente de dinamismo para las economías sudamericanas. En 2002, compró US$ 7,6 mil millones en la región. En 2008, este número aumentó a casi US$ 25 mil millones (más de 220%). Este nuevo dinamismo genera ingresos y empleos a millones de sudamericanos, creando un efecto de estímulo mutuo al crecimiento. La presencia de empresas brasileñas en Sudamérica contribuye a la transformación de la infraestructura de los países vecinos, con la construcción de carreteras, aeropuertos, centrales eléctricas, e industrias petroquímicas. Los fondos del gobierno brasileño financian algunos proyectos, principalmente a través del BNDES. La inversión total en 2009 alcanzó los US$ 8 mil millones para Sudamérica.

Sin embargo, nuestra inclusión en la región no es mercantilista: busca la integración y la solidaridad. Es necesario que todas las partes sientan que están ganando algo. Hay un desequilibrio con los vecinos – las llamadas asimetrías – que tenemos que compensar. John Kennedy dijo que era peligroso ser rico en un mundo de pobres. Es necesario crecer conjuntamente con los vecinos, generando sinergias. Con la UNASUR, estamos creando un frente unido de países que pueden aprovechar el poder de lo colectivo y las oportunidades de este nuevo mundo.

Así como el rey de Portugal rechazó a Cristóbal Colón, todavía hay voces en Brasil que no entienden las oportunidades de la geografía del nuevo mundo. Ya es hora de que Brasil descubra a Sudamérica. Es el lugar de Brasil en el Admirable Mundo Nuevo[2] que está en juego.

[2] Con esta expresión el autor hace referencia a la obra de Aldous Huxley "Un Mundo Felíz" cuyo título ha sido traducido al portugués como "Admirável Mundo Novo".

La visión de la solidaridad

Sueño y realidad en Sudamérica

La política externa brasileña para Sudamérica no es guiada sólo por una visión pragmática de los negocios y la inversión.

Ha pasado una década desde que Brasil tomó la iniciativa de convocar en Brasilia, la primera Reunión de los Presidentes de Sudamérica, celebrada en 2000. Casi ocho años después, en mayo de 2008, el Ex Presidente Lula dio la bienvenida a los Jefes de Estado de la región para firmar el tratado que fundó la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Para los que ahora observan la intensidad de la agenda regional, es difícil imaginar que, hasta hace poco, los líderes del continente nunca se habían reunido. Hace diez años, la articulación de Sudamérica era apenas un sueño. Hoy en día es una realidad.

Las estadísticas demuestran el éxito de la integración sudamericana. Desde el año 2000, el comercio total de Brasil con la región aumentó de US$ 22 mil millones a US$ 63 mil millones. En 2002, nuestras exportaciones a los países vecinos alcanzaron los US$ 7,5 mil millones.

En 2008, llegó a US$ 38,4 mil millones, un aumento de 412%. En 2009, el índice de bienes industriales en las exportaciones brasileñas a la región alcanzó casi el 90% – nosotros vendemos a nuestros vecinos, bienes de alto valor agregado. Estos productos generan ingresos y empleos formales para millones de brasileños.

La presencia de empresas brasileñas en Sudamérica está creciendo y ha transformado la infraestructura de los países vecinos, con la construcción de carreteras, aeropuertos, centrales eléctricas, industrias petroquímicas. Para apoyar este esfuerzo, Brasil financia parte de los proyectos, principalmente a través del BNDES.

El total de préstamos en el 2009 alcanzó los US$ 8 mil millones para Sudamérica. Aproximadamente US$ 3,1 mil millones dólares son para proyectos en curso o ya terminados, y otros US$ 4,9 mil millones para los proyectos ya aprobados.

Son obras que ayudan a la economía brasileña y contribuyen al desarrollo de la región. Las inversiones directas de las empresas brasileñas también han crecido. En Argentina, por ejemplo, se estima el total de las inversiones en

US$ 8 mil millones. Sudamérica es el principal espacio de la transnacionalización de las empresas brasileñas.

Ni ingenuidad ni ideología explican la vertiente sudamericana de la política exterior brasileña. Debido a que Brasil es la economía más grande y diversificada de la región, es inevitable que el país desempeñe el papel de motor de la integración. La solidaridad no es sinónimo de ingenuidad.

Porque queremos abrir mercados en la región, nos interesa que nuestros vecinos sean cada vez más prósperos.

Brasil desea que se extienda la prosperidad y la justicia social a través de Sudamérica. La política de solidaridad no es incompatible con el ejercicio de nuestros legítimos intereses.

Un Brasil que contribuye a la prosperidad continental refuerza sus credenciales como factor de estabilidad y progreso en el mundo. Aunado a esto, avanza la democracia y un sistema económico abierto.

Sin embargo, será necesario fortalecer la conciencia de nuestros intereses comunes a largo plazo. Si los franceses y los alemanes hubieran elegido a finales de la Segunda Guerra Mundial, las ganancias a corto plazo, perdiéndose en las cuentas de la mezquindad en el ejercicio de las reparaciones y las recriminaciones, ¿hubiera sido posible construir el edificio que ahora es la Unión Europea?

La política externa brasileña para Sudamérica es guiada no sólo por una visión pragmática de las inversiones y la viabilidad de los negocios, pero también es impregnada de una visión política, estratégica, social y cultural a largo plazo.

Aquí, el idealismo y el realismo se combinan: el primero nos inspira a buscar un futuro mejor, mientras que el segundo nos anima a ponerlo en práctica

2 - Riesgos de desintegración

La integración sudamericana y el problema mundial de las drogas y delitos conexos

1. Introducción

Pensar en el futuro de Brasil requiere una reflexión sobre los desafíos de Sudamérica en su totalidad. Los desafíos son de diferentes órdenes, pero la mayoría pasa a través de nuestros países en forma transversal, haciendo caso omiso de las fronteras y los grados de desarrollo económico y social. Por lo tanto, las soluciones deben ser coordinadas, o no serán eficaces. Tenemos que enfrentar batallas conjuntas para vencer los flagelos combinados de la pobreza, de la miseria, del hambre y de las enfermedades. Debemos encontrar formas de generar ingresos y recursos, superar las barreras a la incorporación de la tecnología en los procesos de fabricación, la búsqueda de fuentes de energía viables, ampliar la integración productiva, fortalecer el sector industrial de la región y fortalecer las instituciones del Estado de Derecho. Y, no menos importante, debemos enfrentar con decisión los desafíos planteados por la llamada globalización de la delincuencia, en particular el fenómeno del tráfico de drogas y otros derechos económicos, sociales, culturales y de salud pública – relacionados con el problema de las drogas.

El hecho de que existan intereses comunes no necesariamente se traduce en una acción colectiva para lograrlos, como demuestra nuestra historia. Esto sirve para cada país individualmente y para regiones enteras. En Sudamérica, la historia de la colonización y una buena parte de la vida independiente de sus naciones han demostrado el poder de la vieja estrategia de *Divide et impera*. Este mismo modelo fue utilizado con igual éxito, desde el punto de vista de los dominantes, en la colonización de África y Asia. ¿Por qué es importante evocar ese pasado y el flagelo común de los sudamericanos en un artículo sobre la integración de Sudamérica y el problema mundial de las drogas? En primer lugar, porque lo que somos hoy es el resultado de procesos históricos que se han iniciado ayer, pero que tienen raíces profundas e influencian nuestra forma de pensar y de actuar. En segundo lugar, porque la evocación de la historia de las dificultades, el sufrimiento y el dolor compartido es un ejercicio útil para aquellos que asumen la labor, como lo hacen hoy los sudamericanos, de seguir el camino que conduce al desarrollo económico y social. La mirada sobre el pasado ilumina los desafíos que enfrentamos y guía en la construcción de un futuro distinto y mejor. Y, por último, porque la historia de Sudamérica tiene puntos de convergencia mutua que se deben tener en cuenta como elementos que, si utilizados correctamente, pueden generar una mayor cooperación y coordinación en la construcción de un orden internacional más justo y democrático y la búsqueda de soluciones duraderas a los problemas que tenemos en la región.

Los desafíos que enfrentan los pueblos de Sudamérica se pueden resumir en un macro desafío, que es la necesidad de romper con el patrón histórico de la fragmentación, la desunión y las rivalidades. Y esto se hace, en lenguaje diplomático, por la compresión de las relaciones bilaterales entre los países vecinos, mediante el fortalecimiento de la integración regional y la creación de acuerdos de cooperación interregional. La dificultad de pasar de la identificación de intereses comunes y desafíos – en áreas como la lucha contra el narcotráfico, el desarrollo económico, la generación de ingresos y el empleo, la mejora de la infraestructura y el acceso universal a los servicios básicos de salud y educación – a la cooperación eficaz puede tener muchas explicaciones, incluyendo los recursos limitados y la fragilidad institucional de muchos países.

Estas vulnerabilidades, sin embargo, han sido durante mucho tiempo una justificación para perpetuar una relación de distancia con los países vecinos y el llamado mundo en vías de desarrollo. El razonamiento a menudo estimulado desde el exterior, seguía la lógica de la fragmentación: los que comparten mi

condición, siendo tan frágil como yo no pueden ofrecer nada que me permita salir de esta condición y transitar un camino diferente. La similitud tendía a ser otra razón para la falta de cooperación. Por lo tanto, nuestros países han tenido que hacer frente no sólo al legado tangible de la colonización y la dependencia externa, que se refleja en los problemas mencionados, sino también a la colonización de las mentes y espíritus. A las dificultades materiales se agregaba un modo de pensar que les impedía ver a los que han compartido los mismos retos como socios en la búsqueda de alternativas para el progreso económico y social. En su lugar, los similares eran vistos como rivales en la lucha por la atención de los más desarrollados. Desde hace mucho tiempo, la regla general fue la de buscar esta forma alternativa de desarrollo en los países centrales, como parte de una estrategia de exclusión de la vinculación que hizo que sus proyectos nacionales se quedaran subordinados a las prioridades dictadas por los fuertes y poderosos.

Esta descripción corresponde a un rasgo estructural de las relaciones internacionales desde la época colonial hasta hace muy poco. Hasta hoy luchamos por superar los vestigios de la mentalidad antigua, para contrarrestar la colonización de las mentes y los espíritus, con el fin de abrir una nueva vía que pueda generar un verdadero desarrollo, basado en las necesidades e intereses reales de las regiones y los pueblos históricamente marginados. En otras palabras, hoy nuestro principal desafío, como parte de los países en desarrollo, y a pesar de todas las diferencias culturales y las peculiaridades que puedan existir entre países que comparten esta condición, es producir una ruptura con los antiguos patrones de dominación, la transformación de los objetivos de intereses comunes en la acción colectiva para transformar el orden internacional hacia la multipolaridad, única forma de garantizar el establecimiento de reglas globales más justas y democráticas en las esferas política y económica para ayudar a fortalecer los esfuerzos nacionales y regionales para lograr el desarrollo económico y justicia social. Esta multipolaridad debe ser construida de una manera concreta, creando verdaderas soluciones a los problemas que nos aquejan, sin importar pseudosoluciones con la "llave en mano", de verdaderas cajas negras que a menudo nos venden o nos imponen desde afuera como soluciones mágicas.

Un campo que exige mayor cooperación entre los países sudamericanos para encontrar soluciones duraderas que respondan a nuestros propios intereses es, sin dudas, el tema de las drogas en su sentido más amplio, tanto en su vertiente de la delincuencia como en su aspecto de la prevención y

reducción de daños. Este artículo tiene como objetivo contribuir a una reflexión, desde la perspectiva de la integración sudamericana, sobre las posibilidades de la cooperación con el fin de encontrar soluciones adecuadas a la realidad de la región. Busca, en primer lugar, proporcionar una visión general de las líneas de fuerza estructurales del proceso histórico que se extiende desde la colonización hasta la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), buscando poner en relieve la esencia de este proceso en lugar de hechos aislados. Además, proporcionaré ejemplos recientes de la formación de voluntad colectiva en la región sudamericana que ha generado frutos en términos de acciones concretas de cooperación, los que pueden tener carácter ejemplar, en el esfuerzo para replicar experiencias exitosas y mejores prácticas en la cooperación Sur-Sur. Al final, tenemos la intención de proponer algunas ideas acerca de la dirección del trabajo político, diplomático y estratégico del Consejo Sudamericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, a ser parte importante de los esfuerzos de UNASUR en la construcción de su propio camino al desarrollo, el bienestar y la integración soberana de Sudamérica en el orden mundial.

2. Un poco de historia: desintegración e integración en Sudamérica

La mayoría de los países de Sudamérica está celebrando 200 años de independencia. El bicentenario de la ruptura de los lazos con la corona española es un momento de reflexión sobre las direcciones de cada nación y del gran sueño de integración de Bolívar, libertador de varios de estos países. Gran parte de esta historia de 200 años demuestra, sin embargo, que en vez de la integración entre vecinos y hermanos, lo que prevaleció fue la lógica de la fragmentación. En lugar de la unión, la intolerancia del colonizador se perpetuó en las guerras coloniales en la búsqueda de los intereses regionales dictados por los jefes de guerra y señores de la guerra ansiosos por tomar posesión de antiguos territorios de los dominios españoles. Brasil ha seguido otro camino, al lograr fusionar dos unidades portuguesas de Sudamérica, el *Grão Pará* y el Brasil inicial. Además, las peculiaridades de la colonización portuguesa, considerada relativamente más tolerante con los poderes regionales, pueden haber contribuido a garantizar la unidad brasileña. Sin embargo, Brasil imitó la rivalidad entre las nuevas naciones de la región, realzando las diferencias con sus vecinos gracias a la peculiaridad de ser un Imperio rodeado de Repúblicas y tener su propio idioma y cultura. Se

reprodujo por mucho tiempo en Sudamérica, la histórica rivalidad entre España y Portugal.

Antes de la llegada del colonizador al continente americano, importantes civilizaciones habían florecido en la región. La civilización azteca ocupaba el actual territorio de México, junto con los mayas, situados en las regiones de Centroamérica. Los incas, a su vez, se extendían a lo largo de la Cordillera de los Andes. Estas civilizaciones poseían un adelantado desarrollo político, económico y social. Además, habitaban en la región una serie de pueblos indígenas que sufrieron, con la colonización, un proceso de expropiación, expoliación, esclavitud y muerte. Millones de indígenas murieron como víctimas de la agresión, y especialmente por las enfermedades traídas por los blancos. Un proceso de algún modo similar, fue el que caracterizó la colonización de África y otras partes del mundo donde, en nombre de una misión supuestamente civilizadora, el colonizador rompió con las formas tradicionales de organización social, exploró la riqueza y diezmó las poblaciones. La ideología etnocéntrica sirvió para justificar las atrocidades. Como anticipó Michel de Montaigne en su obra *Ensayos*, "todo el mundo llama barbarie a lo que no es parte de sus costumbres."

En el caso de los sudamericanos, el patrón de fragmentación heredado de la colonización y la rivalidad ibérica crearon una paradoja. La proximidad geográfica concreta, un hecho de la naturaleza, se transmutó, por efecto de la cosmovisión que prevalecía, en distancia política y rivalidad diplomática. La lógica de la competencia entre los países de la región explica en gran medida porque todavía necesitamos carreteras, ferrocarriles, túneles y conexiones marítimas y aéreas entre nuestros países. Pero también explica la falta, hasta hace muy poco, de programas de cooperación en las áreas de defensa, seguridad y lucha contra el tráfico de drogas. Si al vecino se le ve como un competidor o rival, la desconfianza requiere limitar los contactos, creando barreras para detenerlos. Después de todo, siguiendo este razonamiento, ¿por qué construir un puente en la frontera si eso puede facilitar el movimiento de las tropas invasoras? ¿Por qué debemos crear vínculos entre los organismos de defensa o seguridad, si pensamos que uno de sus principales objetivos es socavar nuestra propia seguridad y defensa?

¿Cómo superar esta percepción errónea? No hay respuestas fáciles, pero las relaciones entre Brasil y Argentina pueden ofrecer algunas pistas. La lógica de la rivalidad sólo fue superada cuando se firmó la conciencia de que íbamos a ganar mucho más juntos que separados. Esto no era solamente la visión de

los líderes políticos, a pesar de que los Presidentes Alfonsín y Sarney, a mediados de la década de los 80, tuvieron un papel central en este planteamiento. El factor que explica la ruptura con la historia pasada de rivalidad y búsqueda de un futuro de amistad y fraternidad es la democracia. Cuando las sociedades civiles han podido expresarse libremente y han logrado influir en los destinos de sus respectivos países, ha sido posible dejar de lado los anticuados perjuicios derivados de una miopía geopolítica. De este modo, los dos países han desarrollado un proyecto de integración, cuya base es el reconocimiento de que juntos somos más fuertes y más capaces de lograr el desarrollo económico y social.

Para que la integración de América tenga un futuro, y todo indica que lo tendrá, es necesario involucrar a las empresas haciéndolas participes de un proceso de cambio de mentalidad que ayude a suprimir la visión del otro como una amenaza. La legitimidad, llave para que la fragmentación de lugar a la integración solamente puede lograrse a través de un proceso que se reconoce como más favorable a los intereses y aspiraciones del pueblo. Hay enormes desafíos en el camino que conducirán al cambio de mentalidades y reclamar un papel central para las sociedades, pero lo cierto es que la historia de la fragmentación apenas ayudó a reproducir una estructura de poder tradicional en las relaciones internacionales, en lo que nuestros países han tenido que conformarse con tratar individualmente con la Potencia del momento, siempre en una posición de inferioridad, disputando la atención de los más fuertes fuera de la región para tratar de obtener limosnas a costa del prójimo. ¿Quién ganó? Seguramente, no fueron los países de la región.

Apenas a finales del siglo XX comenzamos a liberarnos de las amarras de una concepción anticuada de integración internacional. Nuestros países se dieron cuenta de que era necesario cambiar el patrón histórico de su relación con el mundo. Eso es lo que subyace en el acercamiento entre Brasil y Argentina y la firma, en 1991, del Tratado de Asunción, que creó el MERCOSUR. Con una mirada retrospectiva a las últimas décadas, lo asombroso no es la persistencia de las huellas de rivalidad o restos de competencia entre los países de Sudamérica, pero el grado y la profundidad de los avances logrados en tan poco tiempo, hacia una mayor integración, principalmente al considerar este legado histórico. La UNASUR representa, como veremos, la culminación de este proceso de afirmación de una identidad sudamericana en contra de la dispersión y la pulverización histórica de las naciones de la región.

3. UNASUR: ruptura de un paradigma histórico

Cuando la política exterior brasileña busca consolidar un sistema integrado de Sudamérica no es en absoluto el abandono del objetivo de una América Latina unida. Está sencillamente, aprovechando las oportunidades concretas de integración debido a las condiciones geográficas. Nuestra elección de Sudamérica nunca ha excluido a otras dimensiones también cruciales de la integración internacional. Es una expresión, sobretodo, de la realidad de la geografía, que, nos guste o no, impone la necesidad de tratar la proximidad como factor esencial de nuestra diplomacia. Hay una diferencia fundamental entre el escepticismo histórico hacia nuestros vecinos y el proceso de integración sudamericano – herencia de la rivalidad ibérica y la actual visión que se indica en la sociedad brasileña: la proximidad, hoy en día, ya no es vista como un desafío en el sentido negativo, sino como una oportunidad para generar una asociación de integración capaz de garantizar una mayor prosperidad económica y justicia social para todos.

La primera reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de Sudamérica, celebrada en Brasília en 2000, fue el paso inicial del proceso que llevaría a la creación de la UNASUR y sirvió para poner en marcha la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA). Sin duda, fue un paso importante, pero que no rompió por completo con el paradigma de un desarrollo externo de la región. Sin embargo, en la reunión de 2000, no había la nueva visión política del papel que Sudamérica podría desempeñar en la solución de sus propios problemas. Existía una intención más modesta de proyectos comunes de infraestructura para mejorar las relaciones con otros países y regiones. Lo que no fue negativo, al contrario, pero carecía en este momento, de la ambición de crear un desarrollo en Sudamérica uniendo a los países de la región en proyectos conjuntos, para ayudar a superar las deficiencias en las diferentes áreas y resolver problemas que requieren consenso político y cooperación.

Este escenario tiene un punto de inflexión en la Cumbre de Cuzco en 2004, que puso en marcha la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA). Dos años y medio más tarde, los Jefes de Estado y de Gobierno se reunieron nuevamente y lanzaron en 2007, en Isla Margarita (Venezuela), la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). Un año después, en mayo de 2008, gobernantes de la región firmaron el Tratado Constitutivo de la UNASUR, dándole personalidad jurídica y establecer el marco de su acción.

El tratado fue firmado por todos los países sudamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela) y ha sido ratificado por Bolivia, Ecuador, Guyana, Perú y Venezuela. En Argentina y Chile, está a punto de ser ratificado, ya aprobado por el Parlamento. En Brasil, el Tratado fue aprobado por las comisiones pertinentes de la Cámara de Representantes y espera ser considerado por el plenario de la casa antes de ser enviado al Senado.

En su esencia, la UNASUR es el marco en el que se busca articular las relaciones de aproximación e integración entre los países de Sudamérica en diversos campos. El objetivo declarado de la UNASUR no es convertirse en un bloque comercial en el corto plazo, sino ampliar las posibilidades en las áreas de infraestructura, inversión y energía, además de otras posibles, tales como la seguridad y la política de defensa, la política social, la educación y la salud. Lo que se busca con la integración de la región es el uso de la proximidad física y los objetivos comunes – en particular los relacionados con el crecimiento económico y justicia social. Para mejorar sus proyectos de desarrollo nacional, lo que representa una ruptura con el paradigma histórico de buscar el desarrollo de espaldas a la propia región.

La UNASUR tiene su origen en esta observación básica: que debemos aprovechar la proximidad y convertirla en concertación política y en cooperación, ya que la naturaleza de los diversos problemas que enfrenta la región exigen la acción conjunta. El Tratado Constitutivo de la UNASUR adopta enfoque pragmático: en cada área, la diplomacia de los doce Estados miembros tiene un mandato para iniciar, identificar oportunidades y negociar los acuerdos oportunos. No todas las áreas estructurales deben caminar paralelamente. Algunas pueden avanzar más rápido, mientras que otras tendrán un rendimiento más lento.

Aunque el Tratado no haya entrado todavía en vigor, la UNASUR ya es una realidad política en la región, ya que proporcionó el acuerdo para ayudar a Bolivia a superar la grave crisis política interna que amenazaba la propia unidad del país. La Presidencia chilena, *pro tempore*, convocó la Cumbre Extraordinaria celebrada en 2008 en la que los países de la región prestaron su apoyo a una solución negociada y apoyaron la preservación de la integridad territorial del país andino. La UNASUR no sólo intervino en las negociaciones entre el gobierno y la oposición en Bolivia, sino también envió observadores electorales en varias ocasiones y creó una comisión que investigó la llamada *Masacre de Pando*. Por lo tanto, le dio una importante contribución para

asegurar la estabilidad de las instituciones democráticas, así como para la protección y promoción de los derechos humanos. La tarea realizada por la UNASUR no competía con otras organizaciones internacionales, pero sin duda la proximidad geográfica, la sensibilidad a la realidad de un país vecino y el interés compartido en una región estable, dio al bloque sudamericano la capacidad para influir positivamente, lo que otros, tal vez no lo harían. Más recientemente, el Secretario General de la UNASUR desempeñó un papel constructivo en el acercamiento entre Venezuela y Colombia, los cuales restablecieron las relaciones diplomáticas y han creado mecanismos para fortalecer la cooperación bilateral en diversas áreas.

El Tratado de la UNASUR identifica áreas prioritarias que se pueden considerar los ejes estructurales de la integración sudamericana. Esto no es una lista exhaustiva de áreas y sectores, sino una indicación inicial de los proyectos prioritarios para desarrollar y guiar la construcción institucional de la nueva organización. En general, estas prioridades coinciden con los consejos sectoriales de ministros que están creándose gradualmente. En diciembre de 2008, la Cumbre de Sauípe, en Brasil, creó dos Consejos de la UNASUR a nivel ministerial: el Consejo de Defensa y el Consejo de Salud. Además ya existía un Consejo Energético Sudamericano, que, en virtud del Tratado Constitutivo, fue incorporado a la UNASUR. Esta creación de instituciones continuó con la creación de nuevos consejos en la Cumbre en Quito, el pasado 10 de agosto de 2009: el de Desarrollo Social, Problema Mundial de las Drogas, Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación, e Infraestructura y Planeación.

Algunos de estos consejos han generado resultados muy concretos. El Consejo Energético ha elaborado directrices para la estrategia de integración energética, un plan de acción y un proyecto de tratado para la integración internacional. En la Cumbre de Quito se adoptaron las estrategias y el Plan de Acción. Se está trabajando en un futuro Tratado relacionado a la Energía, que debe servir para sentar las bases para los proyectos de gran envergadura, cuyo tamaño excede la capacidad de ejecución de los gobiernos nacionales, así como determinar los términos de referencia para la participación de empresas estatales y privadas de la región en este proceso. La única experiencia similar en el mundo es la Carta Europea de la Energía, cuya elaboración duró más de diez años.

El Consejo Sudamericano de Salud ha avanzado en varias áreas. No sólo se ha reunido de emergencia para discutir y coordinar la respuesta a la

gripe A/H1N1, ha aprobado un plan de acción y se ha estructurado en grupos técnicos para ejecutar los proyectos prioritarios en las áreas de Protección Epidemiológica; Desarrollo de Sistemas de salud Universal; Acceso Universal a los Medicamentos; Promoción de la Salud y Acción sobre los Determinantes Sociales; y Desarrollo y Gestión de Recursos Humanos en Salud. Brasil fue elegido como coordinador del Grupo Técnico de Desarrollo y Gestión de Recursos Humanos para la Salud, lo que refleja el alto interés de Brasil en el tema, como lo demuestra la propuesta de acoger en Brasil una "Escuela Sudamericana de Gobierno en Salud", aprovechando la experiencia de instituciones nacionales, tales como la Fundación Oswaldo Cruz, el Instituto Nacional del Cáncer, el Instituto *Butantã* y de varias universidades públicas.

El Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) también tiene su Plan de Acción para el período 2009-2010. El objetivo es promover un conjunto de iniciativas viables a corto y mediano plazo. El documento presenta un amplio programa para construir una identidad sudamericana en materia de defensa, que se expresará de una forma gradual y flexible, a través de iniciativas en las siguientes áreas: la creación de una red para intercambiar información sobre políticas de defensa; el intercambio y la promoción de una mayor transparencia en relación con la información sobre el gasto y los indicadores económicos de la defensa; planificación para el ejercicio combinado de asistencia en caso de catástrofe o desastres naturales; organización de conferencias sobre las lecciones aprendidas en operaciones de mantenimiento de la paz; hacer un diagnóstico de la industria de defensa de los países miembros, identificando habilidades y áreas de asociación estratégica, con el objetivo de promover la complementariedad; y acciones de educación y formación de recursos humanos, con intercambios entre las academias militares.

También hay avances en otros ejes estructurales de la integración, como es el caso de la infraestructura y la financiación. En el caso del Consejo de Infraestructura y Planificación, el reto será un salto de calidad en el trabajo desarrollado en el contexto de la IIRSA desde el año 2000. Por diversas razones, hay proyectos que fueron ejecutados y otros que se quedaron en el papel. El desafío del Consejo será identificar cuellos de botella de financiación y generar las sinergias para ejecutar proyectos que ayuden a mejorar la integración física y el desarrollo en la región, en vez de guiarse sólo por las políticas y las condicionalidades de las grandes instituciones multilaterales de crédito. En este sentido, otro papel importante en la integración sudamericana

se jugará por el Banco del Sur, cuya acta constitutiva se firmó en Buenos Aires en diciembre de 2007.

En 2009 y principios de 2010, gran parte de la energía de la UNASUR se volvió hacia los temas de defensa y seguridad en la región, que, junto con políticas concertadas es otro eje estructural prioritario para la integración de Sudamérica. La Cumbre de Quito del 10 de agosto de 2009, sirvió para que muchos dirigentes expresaran su preocupación por el uso de bases militares de EE.UU. en Colombia. Se convocó una cumbre en Bariloche (Argentina), el 28 de agosto de 2009, para abordar la cuestión, en la que se adoptó la decisión presidencial aprobando la necesidad de que todos los países ofrezcan garantías de respeto a la integridad territorial y la soberanía de los Estados. Por otra parte, la resolución pidió la reunión de Secretarios de Asuntos Exteriores y de Defensa para diseñar medidas destinadas a promover la confianza en la región, no sólo en términos de cooperación militar con los demás, sino también, ante la insistencia de Colombia, en temas como las drogas y el tráfico de armas y la actividad de grupos armados al margen de la ley.

El observador no informado podría pensar que estas reuniones serían una señal de retroceso en el proceso de integración, ya que están motivadas por la preocupación e incluso tensiones entre los Estados Miembros de la UNASUR. De hecho, la actividad de la UNASUR en el ámbito de la defensa demuestra que existe una conciencia creciente de que los problemas en este ámbito deben ser resueltos a través de la región, que puede y debe dotarse de sus propios mecanismos para encontrar soluciones duraderas. Fue con este propósito que los Secretarios de Asuntos Exteriores y Defensa se reunieron en Quito, en los días 15 de septiembre y 27 de noviembre de 2009. En la segunda reunión, se adoptó una resolución con medidas para fomentar la confianza y transparencia en áreas tales como el gasto militar, los movimientos de tropas en la frontera, registro de acuerdos de cooperación militar, así como las garantías y métodos de verificación del cumplimiento de las obligaciones asumidas. Medidas de fomento de la confianza son normalmente discutidas en la OEA. La novedad en la UNASUR es que las medidas adoptadas no constituyen una mera recomendación para la ejecución voluntaria, pero serán de carácter obligatorio.

El Consejo de Defensa Sudamericano protagonizará la creación de los mecanismos necesarios para poner en práctica las medidas adoptadas. En este campo estamos hablando más que de cuestiones de protección relacionadas con la prevención de los conflictos entre los actores clásicos

que son los Estados. La resolución de los Ministros también incluye acciones de cooperación en materia de seguridad, incluida la cooperación contra el tráfico de armas y contra las actividades de los grupos armados al margen de la ley, como lo requiere Colombia. Es cierto que este debate revela algunas diferencias importantes entre algunos países de la región, particularmente Venezuela y Colombia. Por supuesto que estamos aún lejos del ideal en el área de fomento de la confianza, pero es innegable que estamos dando pasos concretos en la dirección correcta. Hay problemas cuyas soluciones dependen de la cooperación regional debido a sus características intrínsecas. Si no existiera la UNASUR para proporcionar el espacio necesario para este esfuerzo, habría que crearla.

4. El Consejo de Sudamérica sobre el problema mundial de las drogas

Si un país de la región lucha contra el tráfico de drogas, incluso con la cooperación de terceros y con ayuda de alta tecnología, los delincuentes pasan al territorio vecino. Si no hay la confianza necesaria para compartir información relevante y así establecer una cooperación con los vecinos, los recursos utilizados en la lucha contra los delincuentes en un país pueden ser totalmente perdidos. En el ámbito de la defensa, tenemos una situación similar. La percepción de que el vecino es un potencial aliado, en lugar de un adversario, no puede ser impuesta desde fuera, gracias a los poderes extra regionales. La historia de América está repleta de ejemplos de intervenciones externas, golpes de estado y episodios de violencia impulsados por otros países de otra región, desde la época colonial. Se espera que esta época haya sido superada, aunque ha dejado marcas y es comprensible que aún despierte sospechas en algunos países. Así que la mejor manera de crear una agenda positiva en materia de defensa y seguridad, es empezar por el fortalecimiento de la cooperación en la región. Sólo una relación basada en una auténtica cooperación entre los países de la región será capaz de evitar tensiones y desconfianza, creando un entorno más favorable incluso para que la posible cooperación con los países fuera de la región no sea vista como una potencial amenaza.

Antes de fijar la mirada en el potencial que representa la creación del Consejo Sudamericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, detengámonos por un momento en el panorama más amplio de la cuestión. El Informe Mundial sobre las Drogas 2010, publicado por la Oficina de las

Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, hace una pregunta que está lejos de ser retórica: "¿Es posible eliminar o reducir significativamente la totalidad de la oferta y la demanda de drogas hasta 2019, como lo piden los Estados miembros?". Esta cuestión, independientemente de las respuestas de especialistas basadas en el análisis estadístico y cualitativo del fenómeno, ya de por sí constituye un certificado de fracaso parcial, teniendo en cuenta que en 1998, durante el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, los Estados adoptaron la decisión de lograr la "eliminación o reducción significativa" de la producción ilícita y uso indebido de drogas hasta 2008. No se logró este objetivo, al menos no en los niveles esperados. No se requiere ser experto en la materia para verificar que las estrategias adoptadas hasta ahora no han dado los resultados esperados. Quizá, sea posible mencionar algunos éxitos parciales. Es probable que algunas experiencias a nivel nacional resultaran mejores que otras. Pero la cooperación internacional en el tema sigue en gran medida ineficaz, con un crecimiento tanto en la producción y en el consumo de drogas ilícitas, a pesar de los importantes recursos invertidos en equipo, tecnología y represión en el contexto de lo que se conoció como la "guerra contra las drogas".

El problema de la droga demuestra que no hay soluciones mágicas, tampoco las impuestas por razones estratégicas. Existe una brecha entre los avances conceptuales, como la noción de responsabilidad común y compartida, y las políticas concretas para luchar contra el flagelo de las drogas, que, al menos en su versión hegemónica, sigue tratando de manera desigual la distribución de esa responsabilidad. La antigua distinción entre países productores, países de tránsito y países consumidores se está adelgazando rápidamente. Sin embargo, el modelo tradicional parece ser el de seguir apostando con miras hacia el carácter bélico del problema, es decir, la vertiente de la guerra sin tregua contra el narcotráfico y las organizaciones criminales, con el objetivo principal de reducir la oferta, especialmente en los países identificados como productores. Al imponer la visión belicista, se pierden de vista otras dimensiones igualmente importantes, como los aspectos de la salud pública y los factores sociales que conducen a una mayor demanda. A la retórica de la guerra, se acopla una política deliberada de combate unidimensional a la oferte, como si sólo a través de la militarización fuera posible el progreso real en este ámbito.

Los países de Sudamérica se encuentran ante la urgencia de superar no sólo los conceptos, sino principalmente en la práctica, la forma simplista

de ver el asunto. La incansable lucha contra la delincuencia no es incompatible con la perspectiva humanista del tratamiento del usuario y la prevención del consumo de drogas. La punición a los traficantes y el desmantelamiento de redes de distribución, a través de acciones de inteligencia y de represión, pueden y deben convivir con las políticas que ofrezcan alternativas a los agricultores que se dedican a cultivos ilícitos. Todavía es cierto, que acciones integrales y completas que superen la falsa oposición entre "prohibicionistas/militaristas" y "liberal/humanista", no se ofrece como la mejor opción. Por el contrario, si queremos escapar de las supuestas soluciones que prometen resultados con la inmediatez ilusa del toque de una varita mágica, debemos caminar nuestro propio camino, que no siempre es fácil y sencillo. Por la naturaleza transnacional del problema, no hay duda de que este camino debe ser construido colectivamente por los países que, siendo vecinos, están más directamente afectados por lo que está sucediendo en el entorno inmediato. Sólo soluciones gestadas en forma cooperativa por la región pueden aportar soluciones tangibles y duraderas, eliminando el simplismo de las fórmulas – que siquiera sus autores se atreven a ejecutarlas en sus propios países – que han sido ineficaces porque son parciales y unilaterales.

Este camino, más que mero deseo de mentes inquietas, pasó a existir como potencial a partir de la creación en agosto de 2009, del Consejo Sudamericano sobre el Problema Mundial de las Drogas. En 2010, fue posible adelantar un paso con la negociación del Estatuto, cuya redacción ha incorporado una visión amplia y equilibrada. Al reafirmar la noción de responsabilidad común y compartida en materia de drogas, la ley establece claramente que el problema requiere estrategias globales, multidisciplinarias y equilibradas de reducción de la oferta y la demanda. En este sentido, afirma que, para superar "la discriminación contra los países o regiones", el enfrentamiento el problema debe abordarse de manera coordinada en todos los eslabones de la cadena: demanda, producción, tráfico, distribución, desvío de precursores químicos y otras sustancias utilizadas en la producción, el lavado de dinero y otros delitos conexos. En todos estos campos, la ley establece la preparación de programas de cooperación regional, respetando la soberanía y la integridad territorial de los países, los derechos humanos y el medio ambiente.

El siguiente paso, que ya se discute, será el de producir un plan de acción para el Consejo. Entramos en una etapa de promover la expresión a través

de programas y proyectos de cooperación, de los principios generales y los objetivos definidos en el Estatuto. Este plan debe contribuir a dar un salto cualitativo en las relaciones entre los países sudamericanos, generando oportunidades reales para superar la desconfianza y profundizar la cooperación genuina basada en los intereses de la región. Es el caso de crear una matriz sudamericana para la guerra contra las drogas. El plan de acción, una vez consolidado y en funcionamiento, ofrecerá la primera iniciativa global de Sudamérica contra las drogas, rompiendo, en este campo crítico y prioritario, con el paradigma anterior de subordinación, o, en referencia a Nelson Rodrigues, con el complejo de "perro callejero" que afecta parte de la élite de los llamados "bienpensantes" no sólo en Brasil sino en toda la región. Una vez más el principal obstáculo es superar la colonización de las mentes, lo que nos impide pensar con nuestra propia cabeza y forjar nuestros propios conceptos para hacer frente a los problemas sin el sacrificio de nuestros intereses y valores.

Evidentemente, no se puede tomar el trabajo del Consejo de la Droga aisladamente, por muy válidas que sean el plan de acción y los programas que emanan de allí. La consolidación de la UNASUR, en todos sus ámbitos, es un esfuerzo multidisciplinario. Los avances en un área tienen evidentes repercusiones en las demás. Por esta razón, es importante mantener una visión estratégica de dónde estamos y hacia dónde vamos. Varios problemas en el ámbito de las drogas no se superaran sólo con programas para reducir la oferta y la demanda, pero dependerán del éxito en áreas como el fortalecimiento de las instituciones democráticas, el fortalecimiento de las redes de seguridad social y la generación de nuevas oportunidades de desarrollo económico a través de un aumento del comercio regional y la inversión. Si ampliamos el acceso al mercado brasileño para las exportaciones de nuestros vecinos, se generan condiciones adicionales para que el desarrollo de los sectores productivos absorba la mano de obra empleada en anteriores cultivos ilícitos. Si somos capaces de fortalecer los organismos de los países vecinos, como las aduanas y los organismos de seguridad, a través de proyectos de cooperación, estaremos impidiendo que la fragilidad y el vacío de la ausencia de un estado sean explotados por los intereses ilícitos de todo tipo.

Gran parte de los esfuerzos por la sustitución de cultivos ilícitos está condenado al fracaso si no hay una nueva perspectiva de la liberalización del comercio agrícola internacional. Este problema ciertamente va más allá del conocimiento de los expertos en el tema drogas, pero es evidente que la

conexión entre los multimillonarios subsidios agrícolas que otorgan los países desarrollados a sus agricultores y la dificultad de erradicar los cultivos ilegales en algunos países en desarrollo. La eliminación de estos subsidios y la liberalización efectiva del comercio agrícola haría mucho más atractiva la producción de alimentos en los países en desarrollo, al garantizar mercados y precios adecuados para los agricultores y campesinos. La conclusión de la Ronda de Doha de la OMC también podría ser un poderoso incentivo a las políticas más eficaces para sustituir los cultivos ilícitos mediante la siembra legal.

Seguramente nos encontraríamos con otros temas que se manejan de forma aislada, pero que tienen implicaciones en la guerra contra las drogas. Un caso que es necesario mencionar es el esfuerzo de la comunidad internacional para el control y rastreo de armas pequeñas y ligeras, un régimen cuyo fortalecimiento sería esencial para combatir el tráfico de drogas. ¿Cuál es el real interés de los principales productores mundiales de armas en el fortalecimiento de este régimen? Tampoco está claro cómo los recursos financieros que alimentan la industria de las drogas son lavados y reciclados. Después de todo, es en los grandes centros consumidores que la droga tiene su precio final fijado, garantizando al "importador" y "distribuidor" en estos centros la "mejor parte" de los beneficios del comercio ilegal. No se requiere de mucho esfuerzo para comprender que estos temas – los subsidios agrícolas, el comercio de armas y los flujos financieros sospechosos –, quizá debido a que toquen los intereses privados de algunas personalidades globales, son especialmente sensibles y no reciben la debida atención. No parece razonable, sin embargo, cerrar los ojos ante estos problemas.

5. Conclusión

Mucha gente no entiende por qué Brasil debe ayudar en el desarrollo de los países vecinos, pero este es el desarrollo que dará a la región la capacidad para hacer frente a sus problemas en un Estado soberano e integral, generando soluciones a largo plazo a los problemas que afectan a todos los países de la región. En el ámbito de la lucha contra las drogas, no hay soluciones fáciles, y todos tienen algo que aprender y enseñar. Para que la cooperación en la región sea efectiva, debemos hacer el esfuerzo para poner fuera los prejuicios para ver la realidad de cada uno en su entorno económico, social, político y cultural en el que operan. Brasil debe mostrar

solidaridad con aquellos que tienen dificultades y aplicar las enseñanzas de los vecinos para ayudarnos a mejorar nuestra propia experiencia nacional, creando una sinergia y los programas regionales que harán de Sudamérica una "Zona Libre de Drogas".

La creación de la UNASUR representa la madurez sudamericana para construir un mundo multipolar. A pesar de las diferencias políticas, económicas e incluso ideológicas, por fin hemos comenzado a trazar un camino común, buscando soluciones regionales a nuestros problemas. La UNASUR nace de la ruptura de un paradigma histórico, la nueva lógica detrás de los esfuerzos de integración regional. Estamos buscando alternativas reales dentro de la región para el desarrollo, la estabilidad y la paz. Esta visión es coherente con las relaciones adecuadas con los EE.UU., con Europa y Japón. Estamos en la búsqueda de estas alternativas porque son más eficientes y responden mejor a nuestros propios intereses y aspiraciones. Este es un proceso que no está exento de inconvenientes, de idas y vueltas y, en ciertos sectores, de retrocesos momentáneos. El éxito debe medirse en términos de una visión estratégica de largo plazo no por la foto instantánea que retrata solamente un momento. Desde este punto de vista estratégico, la UNASUR ya está dando pasos importantes y demuestra un patrimonio respetable de avances concretos, a pesar del poco tiempo transcurrido desde la firma de la Carta.

Desde la perspectiva brasileña, el éxito de la integración se puede ver con el estado de las estadísticas del comercio y la inversión. Si analizamos no el mes pasado, sino los últimos siete años, es posible distinguir una tendencia de progreso no desdeñable, que demuestra ganancias duraderas que aparecen como consecuencia de la política a largo plazo. En 2002, nuestras exportaciones a Sudamérica fueron de US$ 7,5 mil millones de dólares. En 2008, llegaron a los US$ 38,4 mil millones, un incremento de 412%. Mientras que en 2009 se ha producido una baja aproximada de 26% de los flujos comerciales por regiones, como consecuencia de la crisis mundial, el índice de bienes industriales en las exportaciones brasileñas hacia la región alcanzó casi el 90%, superior a otras regiones, lo que demuestra la alta calidad del comercio regional. En el área de finanzas, el total aprobado por Brasil para Sudamérica a finales de 2009 alcanzó más de US$ 8 mil millones. De este total, alrededor de US$ 3,1 mil millones son para proyectos en curso o ya terminados y aproximadamente US$ 4,9 mil millones en los proyectos ya aprobados pero todavía pendientes. Son proyectos, principalmente, de infraestructura, que ayudan a las empresas brasileñas y contribuyen al

desarrollo de la región. Por otra parte, son cada vez más comunes las inversiones directas de empresas brasileñas en la región y de las empresas sudamericanas en Brasil.

Tenemos el reto de garantizar que estas cifras sigan siendo positivas y se traduzcan en una base más sólida para promover el desarrollo integrado en Sudamérica y en consonancia con los intereses brasileños. Por esta razón, la política externa brasileña hacía Sudamérica se guía por una visión pragmática que permite negocios e inversiones, pero también impregnada de una visión política y estratégica de largo plazo que no descarta la necesidad de garantizar que nuestros socios logren la prosperidad en la región, para que todos puedan crecer. La UNASUR es un instrumento para lograr este objetivo, superando las asimetrías y creando prosperidad y desarrollo para todos. La región sudamericana cada vez más integrada, no puede ignorar la búsqueda de la legitimidad para lograr la totalidad de su potencial. Este nuevo desarrollo debe contribuir a la recuperación gradual de la gran deuda social sudamericana, fomentando los negocios y las inversiones económicamente rentables, públicas y privadas, pero sin dejar de ser un factor de distribución de los ingresos, de refuerzo a las políticas sociales y el acceso de la población a condiciones dignas de vida. Es la legitimidad derivada de los avances sociales que hace de la integración un objetivo permanente de todos los países de la región. Esta es la clave para lograr una región más fuerte, capaz de resolver eficazmente sus propios problemas y dotada de voz e influencia en importantes temas globales. Un Brasil que contribuye a que su región siga adelante por el camino de la prosperidad y la justicia social refuerza sus credenciales como un factor de estabilidad y progreso en el mundo. El éxito de este proyecto ayudará a mejorar la capacidad de Brasil en proyectar los mismos valores e intereses que impulsan nuestro desempeño regional en el contexto más amplio de la lucha internacional por un mundo más justo y más democrático.

El esfuerzo por construir un orden internacional multipolar no está en contra de nadie, sino a favor de nosotros mismos, países sudamericanos que por tanto tiempo estuvimos alejados de la base internacional en la toma de decisiones. El objetivo no es reproducir una orden de exclusión considerando la lógica de que para ganar, otros necesariamente deben perder. En cambio, el aprendizaje de la historia de Sudamérica nos garantiza una sabiduría y un sentido común en la búsqueda de las condiciones internacionales que sean cooperativas y fomenten la paz y el desarrollo de todos, sin ningún tipo de exclusivismo y privilegios ilegítimos. Abogamos por el multilateralismo, el

respeto al derecho internacional y la solución pacífica de las controversias. Abogamos por esquemas más justos en los campos económico y comercial que eliminen las inaceptables barreras a los productos de los países en desarrollo y creen condiciones más estables en la gestión de las finanzas globales, garantizando al mismo tiempo recursos suficientes para la ayuda al desarrollo.

En este esfuerzo, el tema de las drogas no es una excepción. También en este campo queremos encontrar soluciones reales que defiendan nuestros intereses y valores. Sin ello, deberemos conformarnos y pasar diez años más repitiendo el objetivo "de eliminar o reducir sustancialmente" la producción, el consumo de drogas, como lo hicimos hace 10 años, con el peso cada vez mayor en nuestra conciencia, de las víctimas que quedaron en el camino: víctimas de las drogas y de los intereses económicos detrás de ellas, víctimas de políticas equivocadas que con la ilusión de encontrar soluciones fáciles, descartaron la posibilidad de construir su propio camino, más adecuado a la realidad de nuestros países. El Consejo Sudamericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, así como el edificio más amplio de la UNASUR, representa la esperanza de que no vayamos a reincidir.

Un error parece ser el énfasis casi exclusivo en el combate tradicional de la oferta, a través de la represión pura y simple. El primer efecto beneficioso de un Consejo de Drogas en el marco de la UNASUR será equilibrar la balanza, dando prioridad en la agenda internacional otras cuestiones tal vez más complejas, para que la acción global contra las drogas sea eficaz. El Reglamento del Consejo representa una señal importante, subrayando que se necesita mantener una perspectiva integral y equilibrada, con los programas de lucha contra las drogas dirigidos a reducir tanto la demanda como el consumo. El éxito de los programas y proyectos de cooperación que serán generados por el plan de acción del Consejo aún dependen de incluir a la cabeza de la agenda internacional temas relevantes hasta ahora ignorados o al menos percibidos aisladamente, sin claridad en cuanto a su impacto en la guerra contra las drogas. En este artículo, tres cuestiones fueron planteadas a modo de ejemplo: los subsidios agrícolas en los países desarrollados, el comercio de armas pequeñas y ligeras y el movimiento por las redes ilegales, de enormes recursos financieros en los centros de mayor consumo.

Es responsabilidad de nuestros países poner en la agenda estos y otros temas de manera activa, a fin de equilibrar la balanza en favor de acciones

más amplias y eficaces. La totalidad del programa de desarrollo, el fortalecimiento de las instituciones locales y la capacitación de los funcionarios del gobierno tienen un impacto directo en el tratamiento del problema de las drogas. Si la historia sudamericana nos ha legado una lección – y la historia reciente de la cooperación externa para la lucha contra el consumo de drogas no es una excepción – es que las fórmulas importadas rara vez han asistido a nuestros mejores intereses. Se vendieron como panacea, pero se mostraron, en el mejor de los casos, placebos sin efecto sobre el mal que querían combatir. Esto cuando no lo empeoró peligrosamente. La intención de la UNASUR es desarrollar las capacidades locales para que podamos resolver nuestros problemas de manera soberana, que no es equivalente a rechazar *a priori* la cooperación extrazona, sino garantizar que dicha cooperación no es la única alternativa disponible y que cuando se busca a ella, no sea impuesta unilateralmente, pero ayude a realizar los objetivos establecidos en la región para satisfacer nuestros intereses legítimos a largo plazo.

3 - Política Exterior de Brasil hacia Sudamérica, Centroamérica y Caribe

INTEGRACIÓN A TRAVÉS DE LA POLÍTICA: LA SOLIDARIDAD Y LOS CÍRCULOS CONCÉNTRICOS

Sudamérica, Centroamérica y Caribe: El desafío de la integración

1. Introducción

Brasil ha adquirido, en los últimos años, un nuevo perfil internacional. Anclado en una política económica responsable, la estabilidad macroeconómica y políticas sociales sólidas, el país ha crecido de forma constante, ha generado empleos de calidad y ha disminuido la brecha de la desigualdad social. Este esfuerzo interno, sin embargo, no se disocia de la política exterior, que es también un vehículo para mejorar las oportunidades de desarrollo y el bienestar. Siendo reconocido como un país clave en la búsqueda de una gobernanza global más equilibrada en las diferentes áreas, Brasil no le ha dado la espalda a su región. Al contrario, se hizo evidente que este nuevo perfil global del país – producto no apenas de los logros nacionales, sino también una política exterior activa en la búsqueda de una proyección de nuestros valores e intereses – no puede ignorar, para consolidar y dar los resultados deseados, un proyecto de integración coherente en nuestra propia región.

Para entender el papel desempeñado por Brasil en el mundo de hoy, debemos tener en cuenta esta interdependencia entre nuestro proyecto nacional de desarrollo, la región donde geográficamente vivimos y el perfil internacional de potencia emergente que le atribuyen por la creciente influencia de Brasil en varias juntas directivas de las relaciones internacionales. Brasil ha sido llamado a dar su contribución política y diplomática a temas típicos de la esfera mundial, pero lo hace con plena conciencia de que sólo una región fuerte, capaz de resolver sus propios problemas partiendo de una evaluación de sus intereses legítimos, podrá dar al país la sólida base sólida que necesita para consolidar su desarrollo nacional y ampliar su papel en las cuestiones mundiales.

Pensar en el futuro de Brasil en la actualidad requiere pensar el futuro y los desafíos de nuestra región en su conjunto. Los desafíos son de diferentes órdenes, pero la mayoría tiene la característica de atravesar nuestros países de una manera transversal, desconociendo límites y grados de desarrollo económico y social. Por lo tanto, las soluciones también deben ser, en gran medida coordinadas, o no serán eficaces. Tenemos que trabar batallas combinadas para vencer los flagelos de la pobreza, la miseria, el hambre y las enfermedades. Debemos encontrar formas de generar ingresos y desarrollo, superar las barreras a la incorporación de la tecnología en los procesos de fabricación, encontrar fuentes seguras de energía, ampliar la integración productiva, fortalecer el sector industrial de la región y las instituciones del Estado de Derecho. Con la misma prioridad, debemos enfrentar con decisión los desafíos planteados por la llamada globalización de la delincuencia, particularmente el fenómeno del tráfico de drogas y delitos conexos.

Sin embargo, todavía hay escasa comprensión de la política de Brasil para la región. Conceptos como solidaridad se interpretan en la prensa como "ingenuidad" e "idealismo". Lo que hay es un realismo, que se podría llamar iluminado, y que está directamente vinculado a los intereses nacionales de Brasil en este nuevo siglo. La política brasileña para la región es, al mismo tiempo, solidaria y pragmática. La dimensión de la solidaridad se refiere a los valores defendidos por el Brasil en la búsqueda de un orden internacional no impuesto por los más fuertes, sino que proporcione el espacio para que todos puedan aprovechar los beneficios del desarrollo y participar en las decisiones que afectan su destino. El pragmatismo se refiere al tamaño de los intereses, pero no a los de corto plazo, sino a los que se vinculan a una visión estratégica sobre el desarrollo de Brasil y su inserción soberana en el mundo, metas que

seguramente serán mucho más difíciles de lograr en medio de la precaria situación de los demás países de la región.

En otras palabras, somos solidarios, porque esta actitud responde a los valores que sustentan nuestra identidad como nación. Pero esta solidaridad refuerza las condiciones para la defensa de nuestros intereses a largo plazo, es decir, proporciona un marco en lo que se inscribe la búsqueda pragmática de objetivos de desarrollo y el progreso material y la justicia social. Este marco de la solidaridad es lo que garantiza la legitimidad de nuestro proyecto para la región. Así que, el pragmatismo puro, carente de solidaridad, sería, a lo sumo, inocuo, si no seguramente contraproducentes. Carente de pragmatismo, la solidaridad, a su vez, pierde su sentido práctico, se disipa en las buenas obras que crean dependencia de ayuda en vez de generar capacidad de pararse sobre sus propios pies.

Para aquellos que piensan que se trata de una opción ideológica, sólo recuérdense una declaración del Barón de *Rio Branco* a nuestra representación en Paraguay en 1905, que sintetiza una visión muy cercana a la situación actual con respecto a la *rationale* y la política pragmática de solidaridad para la región:

> "Brasil es y quiere ser amigo de Paraguay, sean lo que sean los hombres que lo gobiernan. No hay conflicto de intereses entre los dos países. No pretendemos ejercer influencia política en ningún Estado fronterizo. Lo que queremos es de modo muy sincero y convencido que todos vivan en paz, prosperen y enriquezcan"[3].

De hecho, Brasil tiene interés en que los países de nuestra región prosperen, vivan en paz y contribuyan al desarrollo económico y social de ellos mismos, para que podamos lograr una mejor distribución del poder mundial. Sólo de esta manera, como bien lo sabía el Barón, Brasil puede tener la confianza necesaria para perseguir sus objetivos nacionales, que en realidad son convergentes con el objetivo de una mejor acción colectiva en la región para afrontar sus problemas y superar sus desafíos más urgentes. Al fin y al cabo, la paz y la prosperidad, lo sabemos por experiencia histórica, no serán duraderas si no se construyen como parte de una integración de las naciones de la región. En el pasado, la región fue víctima de las fórmulas que

[3] In*:* DORATIOTO, Francisco. *A política platina do Barão do Rio Branco*. *Rev. Bras. de Pol. Int. , v. 43, n. 2, p; 136, 2000*.

se han impuesto desde afuera, como panacea para los males locales, que prometían precisamente la paz y la prosperidad, pero que resultaron ilusas.

Hoy nuestro principal desafío, como parte de los países en desarrollo y a pesar de todas las diferencias culturales y las peculiaridades que puedan existir entre países que comparten esta condición, es producir una ruptura con los antiguos patrones de dominación, transformando intereses objetivos compartidos en la acción colectiva para la transformación del orden internacional hacia la multipolaridad, la única manera de garantizar el establecimiento de reglas globales más justas y democráticas en las esferas política y económica para ayudar a fortalecer los esfuerzos nacionales y regionales para lograr el desarrollo económico y justicia social. Esta multipolaridad debe ser construida de una manera muy concreta, forjando verdaderas soluciones a los problemas que nos aquejan, sin tener que importar pseudosoluciones, verdaderas "cajas negras" que a menudo nos venden o nos imponen como soluciones mágicas.

Este artículo tiene como objetivo contribuir a una reflexión sobre la importancia de la integración regional con miras a encontrar soluciones adecuadas a la realidad de nuestros países, poniendo en perspectiva como nuestra política exterior solidaria y pragmática puede contribuir a este objetivo y así ampliar la proyección de los intereses de la región en el contexto mundial. En este sentido, busca ofrecer una visión general de las fuerzas impulsoras del proceso histórico estructural que va desde la colonización hasta la creación del MERCOSUR, de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y otras iniciativas de integración y concertación política. Además, da algunos ejemplos recientes de la formación de una voluntad colectiva de la región que ya está cosechando sus frutos en términos de acciones concretas de cooperación, lo que puede tener carácter ejemplar, en el esfuerzo para replicar experiencias exitosas y buenas prácticas en la cooperación Sur-Sur. Al final, tenemos la intención de proponer algunas ideas sobre el sentido político, diplomático y estratégico de perseverar en la construcción de la integración regional para alcanzar el desarrollo, el bienestar y la inserción soberana de los países de la región en el orden mundial.

2. Un poco de historia: desintegración e integración en la región

La mayoría de los países de América Latina está celebrando 200 años de independencia. El bicentenario de la ruptura de los lazos con la corona

española es también un momento de reflexión sobre las direcciones de cada nación y del grande sueño de integración de Bolívar, el libertador de varios países de Sudamérica. Gran parte de esta historia de 200 años muestra, sin embargo, que en vez de construir la integración entre vecinos y hermanos, lo que prevaleció fue la lógica de la fragmentación. En lugar de la unión, la intolerancia del colonizador se perpetuó en las guerras fratricidas, en la búsqueda de los intereses regionales dictados por los jefes de guerra y señores de la guerra ansiosos por adueñarse de los territorios de los antiguos dominios españoles. Brasil ha seguido otro camino para lograr fusionar dos unidades portuguesas en Sudamérica, el *Grão Pará* y el Brasil inicial. Por otra parte, las peculiaridades de la colonización portuguesa, considerada relativamente más tolerante con las competencias regionales, pudieron haber contribuido a garantizar la unidad brasileña. Sin embargo, Brasil imitó la rivalidad entre las nuevas naciones de la región, acentuando las diferencias con sus vecinos debido a la peculiaridad de ser un imperio rodeado de repúblicas, con idioma y cultura propios.

Antes de la llegada de la colonización del continente americano, civilizaciones importantes habían florecido en la región. La civilización azteca, ocupando el actual territorio de México, junto con los mayas, ubicados en las regiones de Centroamérica. Los incas, a su vez, se extendían a lo largo de las regiones de los Andes. Estas civilizaciones poseían una adelantada organización política, económica y social. Además, habitaban en la región un gran número de indígenas que también sufrieron, con la colonización, un proceso de expropiación, expoliación, esclavitud y muerte. Millones de indígenas murieron víctimas de la agresión, y en especial por las enfermedades traídas por los blancos. Proceso muy similar a lo que caracterizó la colonización de África y otras partes del mundo, donde, en nombre de una supuesta misión civilizadora, el colonizador rompió las formas tradicionales de organización social, explotó las riquezas y diezmó a la población. La ideología etnocéntrica sirvió para justificar las atrocidades. Conforme a lo que anticipó Michel de Montaigne, en su obra *Ensayos,* "Cada uno llama barbarie a lo que no es parte de sus usos y costumbres" (*chacun appelle barbarie ce qui n'est pas de son usage*).

En el caso de los latinoamericanos y de los caribeños, el patrón de fragmentación heredado de la colonización creó una paradoja. La tan concreta proximidad geográfica se transmutó, por efecto de la cosmovisión que prevalecía, en distancia política y rivalidad diplomática. La lógica de la competencia entre los países de la región explica en gran medida, que hoy en

día estemos tan carentes de carreteras, ferrocarriles, túneles y conexiones marítimas y aéreas entre nuestros países. Pero también explica la falta, hasta hace muy poco, de programas de cooperación en las áreas de defensa, seguridad y lucha contra el tráfico de drogas. Si al vecino se le ve como un competidor o un rival, la desconfianza requiere limitar los contactos, creando barreras para detenerlos. Después de todo, de acuerdo con este razonamiento ¿por qué construir un puente en la frontera si eso puede facilitar un eventual traslado de las tropas invasoras? ¿Por qué debemos crear vínculos entre los organismos de defensa o la seguridad si pensamos que uno de sus principales objetivos es socavar nuestra propia seguridad y defensa?

¿Cómo superar esta percepción errónea? No hay respuestas fáciles, pero las relaciones entre Brasil y Argentina pueden ofrecer algunas pistas. La lógica de la rivalidad sólo fue superada cuando se firmó la conciencia de que íbamos a ganar mucho más juntos que separados. Esto no era sólo la visión de los líderes políticos, a pesar de que los Presidentes Alfonsín y Sarney, a mediados de la década de 80, tuvieron un papel central en este planteamiento. El factor que explica la ruptura con la historia pasada de rivalidad y búsqueda de un futuro de amistad y fraternidad es la democracia. Sólo cuando la sociedad civil pudo expresarse libremente y comenzó a influir en los destinos de sus países, es posible dejar a un lado los prejuicios anticuados derivados de una miopía geopolítica. Sólo entonces los dos países han desarrollado un proyecto de integración, cuya base es el reconocimiento de que juntos somos más fuertes y más capaces de lograr el desarrollo económico y social.

Para que la integración de Sudamérica tenga un futuro, y todo indica que lo tendrá, es necesario involucrar a las empresas, haciéndoles partícipes de un proceso de cambio de mentalidad que ayude a eliminar la visión del otro como una amenaza. La legitimidad es clave para que la fragmentación lleve a la integración y solamente puede lograrse a través de un proceso que se reconoce como más favorable a los intereses y aspiraciones de los pueblos. Sin duda hay enormes desafíos en el camino que conducirán al cambio de mentalidades y a reclamar un papel central para las sociedades, pero lo cierto es que la historia de la fragmentación sólo ayudó a reproducir una estructura de poder tradicional en las relaciones internacionales, en lo que nuestros países han tenido que conformarse con tratar individualmente con la potencia del momento, siempre en una posición de inferioridad, disputando la atención de los más fuertes fuera de la región para tratar de obtener limosnas a costa del prójimo. **¿**Quiénes ganaron? Seguramente, no fueron los países de la región.

Finalmente a finales del siglo XX comenzamos a liberarnos de los grilletes de una concepción anticuada de integración internacional. Nuestros países han considerado que era necesario cambiar el patrón histórico de la relación con el mundo. Eso es lo que subyace en el acercamiento entre Brasil y Argentina y la firma en 1991, del Tratado de Asunción, que creó el MERCOSUR. Cuando se mira hacia atrás en las últimas décadas, lo asombroso no es la persistencia de las huellas de rivalidad o los restos de competencia entre los países sudamericanos, centroamericanos y caribeños, sino el grado y la profundidad de los avances logrados en tan poco tiempo, hacia una mayor integración, sobre todo teniendo en cuenta este legado histórico.

3. La construcción política de la integración: los círculos concéntricos

Son relativamente comunes las críticas en la prensa sobre lo que sería una proliferación de iniciativas de integración regional, cuyo riesgo es la pérdida de concentración y dispersión de energía. Contamos con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina (CAN), la Comunidad y Mercado Común del Caribe (CARICOM), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), pero también pusimos en marcha la construcción de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y, más recientemente, durante la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe (Cancún, del 21 al 23 de febrero de 2010, decidimos instalar la Comunidad de los Estados de América Latina y el Caribe (CELAC), en lo que sería el producto de la convergencia gradual entre la Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC) y del Grupo de Río. Por otra parte, también existe la iniciativa en la región de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), por no hablar de los antiguos esquemas de integración y facilitación del comercio, como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

El observador desprevenido tiende a creer que las diversas iniciativas que tratan de alguna manera el tema de la integración podrían causar duplicación de esfuerzos o una competencia entre los distintos sistemas adoptados. En otro nivel de análisis, la crítica tiende a reproducir un modo de pensar que ve a estas iniciativas a través del prisma de juego de suma cero. Según los más escépticos, estaríamos atestiguando una disputa por espacios de poder entre países con distintas visiones del mundo y los proyectos de integración internacional. Por lo tanto, el éxito de una iniciativa necesariamente

representaría el fracaso de otra. Estas críticas, sin embargo, no alcanzan su objetivo, porque ignoran el objetivo común, que es sin lugar a dudas, un elemento que impregna cada vez más todas estas iniciativas: el compromiso de aumentar la integración y la cooperación entre los países de la región, un hecho de la realidad que era hace unos años, cualquier cosa, menos clara. Lejos de representar iniciativas exclusivas, podemos considerar, en cambio, las construcciones diplomáticas que tienen diferentes niveles de ambición, pero apuntando en la dirección de una región más unida e integrada.

Para Brasil, el MERCOSUR seguirá siendo el núcleo duro de la integración. Para entender el papel desempeñado por cada una iniciativa de integración, es útil recordar a la vieja imagen de círculos concéntricos. El MERCOSUR sería para Brasil y otros países, el círculo central en el que estaríamos comprometidos y que se caracteriza por un mayor grado de densidad. Los compromisos en el MERCOSUR, que es una unión aduanera y aspira a convertirse en un verdadero mercado común, son de naturaleza diferente de las realizadas en otros sistemas más amplios, sea de consulta y concertación política, como el Grupo de Río, o de carácter multisectorial, como la UNASUR. Estos otros esquemas serían círculos con un radio mayor que a su vez, contienen círculos centrales y que generan compromisos de carácter más general y complementario en relación a aquellos, lo que por lo general no significa tener que cambiar la legislación nacional o aceptar cierta dosis de supranacionalidad. Esto no impide que, en el futuro, los círculos más grandes ganen más densidad y generen una convergencia con los círculos centrales.

La otra duda que se plantea se refiere a la supuesta rivalidad entre un concepto de Sudamérica y la idea de Latinoamérica. El hecho de que nuestra política exterior busca consolidar un sistema integrado de Sudamérica, no implica en absoluto el abandono del objetivo de una Latinoamérica unida, ni subestima el potencial de aumentar la cooperación y unidad entre Latinoamérica y el Caribe. De hecho, solamente aprovecha las oportunidades concretas para la integración, incluso debido a su condición geográfica. Nuestra elección de Sudamérica nunca excluyó a las demás dimensiones también cruciales de nuestra integración internacional. Después de todo, hay que recordar que la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Latinoamérica y el Caribe, es decir, la primera vez que los representantes de la región se reunieron por iniciativa propia para discutir una agenda común, fue en Costa do Sauípe, en diciembre de 2008. Hasta entonces, Latinoamérica y el Caribe era un concepto muy limitado de las Naciones Unidas, el llamado

GRULAC, que funciona más por la distribución de los escaños en los órganos de esa organización que para estimular una efectiva cooperación política y económica.

La creación de la CELAC representa un paso audaz en la búsqueda de una mayor integración en la región para hacer frente a sus problemas comunes. La CELAC debe preservar el patrimonio de consenso político representado por el Grupo de Río, además de incorporar la dimensión de la cooperación económica y social y la vertiente de desarrollo, característica principal del proceso de las Cumbres de Latinoamérica y el Caribe. Muchos periodistas de la prensa nacional e internacional se han referido, en mi opinión de manera totalmente equivocada, a un supuesto intento de socavar la OEA. Se habla que la CELAC sería una OEA sin EE.UU. y Canadá, a la medida para excluir a las dos potencias. En realidad, la OEA continuará siendo importante para las cuestiones que, por su propia naturaleza, requieren, desde el principio, la participación directa de todos los Estados miembros. Los temas hemisféricos siguen teniendo la OEA como el principal foro de discusión, pero en otros ámbitos, las organizaciones subregionales pueden ser más eficaces e incluso complementar los esfuerzos hemisféricos. No hay, por lo tanto, una contradicción. Por supuesto, la UNASUR, por ejemplo, puede estar en mejores condiciones para mediar en un conflicto entre los países sudamericanos que la OEA, por la sencilla razón de ser una organización más cercana, integrada por los países de la región, con una comprensión más profunda y directa de la realidad subregional.

En este sentido, el énfasis en Sudamérica no es en detrimento de Latinoamérica, el Caribe e incluso de los esfuerzos más amplios de cooperación de la OEA. En lo que respecta específicamente a los esfuerzos de integración sudamericanos, son una expresión, sobretodo, de la realidad de la geografía, que, nos guste o no, impone la necesidad de hacer frente a la proximidad como factor esencial de nuestra diplomacia. Hay una diferencia fundamental entre el escepticismo histórico hacia nuestros vecinos y el proceso de integración en Sudamérica – herencia de la rivalidad ibérica – y la visión actual que se afirma en la sociedad brasileña: la proximidad, hoy en día, no solamente es vista como un desafío en el sentido negativo, sino también como una oportunidad para generar una integración basada en la solidaridad, capaz de garantizar la prosperidad económica y justicia social como condición para nuestro propio bienestar.

Este reconocimiento de la importancia de la integración sudamericana no es una propiedad exclusiva de ningún partido o tendencia ideológica. Es fruto

de la madurez de nuestra propia identidad como nación cristalizada en políticas estatales, incluyendo, sobretodo, nuestra diplomacia. Por este motivo, nuestro desempeño en Sudamérica, lejos de buscar presuntas victorias ocasionales y ventajas a corto plazo, tiene como objetivo construir una plataforma más sólida para la proyección de los intereses del país. En este mismo espíritu, de hecho, residen todos nuestros esfuerzos de integración, no sólo en Sudamérica, sino también en Latinoamérica y el Caribe. Por intermedio de la integración sudamericana, se busca utilizar la proximidad física y objetivos comunes para mejorar sus respectivos proyectos de desarrollo nacional. Sudamérica ofrece un área de actividad diplomática que no había sido ocupada debido a las rivalidades históricas y la percepción errónea de que vale más buscar los lazos políticos y económicos fuera de la región como si hubiera conflicto entre este objetivo y una mayor integración de Sudamérica. La UNASUR tiene como objetivo llenar ese vacío, no para hacer frente a otras regiones, sino mejorar nuestras propias capacidades.

La UNASUR representa la culminación de este proceso de afirmación de una identidad sudamericana en contra de la dispersión y de la pulverización histórica de las naciones de la región. Un antecedente importante de la UNASUR fue la primera reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de Sudamérica, celebrada en Brasília en 2000. Este fue el punto cero del proceso que llevó a UNASUR y sirvió para poner en marcha la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). Sin lugar a dudas, fue un paso importante, pero no rompió completamente con el paradigma de un desarrollo hacia afuera de la región. Detrás de la reunión de 2000 no había una nueva visión política del papel que Sudamérica podría desempeñar en la solución de sus propios problemas, sino una intención más modesta de articular proyectos comunes de infraestructura para mejorar las relaciones con otros países y regiones. Esto no quiere decir que sea negativo, por el contrario, pero carecía en ese momento, de la ambición de crear desarrollo también dentro de Sudamérica, uniendo a los países de la región en proyectos conjuntos para ayudar a superar sus deficiencias en diferentes áreas y resolver problemas que requieren consenso político y cooperación.

Este escenario comenzó a cambiarse con la Cumbre de Cuzco, en 2004, que puso en marcha la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA). Dos años y medio después de la Declaración de Cuzco, los Jefes de Estado y de Gobierno se reunieron nuevamente y lanzaron en 2007 en Isla Margarita (Venezuela), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Un año

después, en mayo de 2008, gobernantes de la región firmaron el Tratado Constitutivo de UNASUR, dándole personalidad jurídica y estableciendo el marco de su acción. El tratado fue firmado por todos los países sudamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela), y ha sido ratificado por Bolivia, Ecuador, Guyana y Venezuela. En Brasil, el Tratado fue aprobado por las correspondientes comisiones de la Cámara de Representantes y espera ser examinado por el plenario de la casa, antes de ser enviado al Senado.

En esencia, la UNASUR es el marco en el cual se busca articular las relaciones de aproximación e integración entre los países sudamericanos en diversos campos. El objetivo declarado de la UNASUR no es convertirse en un bloque comercial a corto plazo, sino ampliar las posibilidades en las áreas de infraestructura, inversión y energía, además de otras posibles, tales como la seguridad y la política de defensa, la política social, la educación y la salud. Lo que se busca con la integración de Sudamérica es el uso de la proximidad física y los objetivos comunes – en particular los relacionados con el crecimiento económico y justicia social para mejorar sus proyectos de desarrollo nacional, lo que representa una ruptura con el paradigma histórico de buscar el desarrollo a espaldas de la propia región. La UNASUR tiene su origen en esta observación básica: que debemos aprovechar la proximidad y convertirla en factor político y de cooperación, ya que la naturaleza de los diversos problemas que enfrenta la región exigen la acción conjunta. El Tratado Constitutivo de UNASUR adopta un enfoque pragmático: en cada área, la diplomacia de los doce Estados miembros tiene como mandato inicial, identificar oportunidades y negociar los acuerdos oportunos. No todas las áreas estructurales deben caminar paralelamente. Algunas pueden avanzar más rápido, mientras que otras tendrán un rendimiento más lento.

Aunque el Tratado no haya entrado todavía en vigor, la UNASUR ya es una realidad política en la región. La UNASUR proporcionó el acuerdo para ayudar a Bolivia a superar la grave crisis política interna que amenazaba la propia unidad del país. La Presidencia *pro tempore* chilena, convocó la Cumbre Extraordinaria celebrada en 2008 en la que los países de la región prestaron su apoyo a una solución negociada y apoyaron la preservación de la integridad territorial del país andino. La UNASUR no sólo intervino en las negociaciones entre el gobierno y la oposición en Bolivia, como además envió observadores electorales en varias ocasiones y creó una comisión para investigar la llamada

Masacre de Pando. Por lo tanto, prestó una importante contribución para asegurar la estabilidad de las instituciones democráticas, así como para la protección y promoción de los derechos humanos. La tarea realizada por la UNASUR no estaba compitiendo con otras organizaciones internacionales, pero sin duda la proximidad geográfica, la sensibilidad a la realidad de un país vecino y el interés compartido en una región estable, dio al bloque sudamericano la capacidad de influir positivamente, lo que otros, tal vez no lo harían.

4. Brasil como un promotor de la integración

La geografía determina nuestra posición en el mundo, la proximidad física con los vecinos se impone y la región se convierte en una dimensión ineludible de nuestra política exterior. No se puede dejar de verse afectado por la región, como no es posible no afectarla por las decisiones tomadas aquí. Los problemas de la región necesariamente tendrán repercusiones en Brasil que, a su vez, tendrá dificultades adicionales para lograr sus objetivos de desarrollo, bienestar y prosperidad, si los vecinos se sumergen en el caos, la violencia, la pobreza y el desamparo. La interdependencia requiere la búsqueda de soluciones conjuntas y políticas convergentes. En Sudamérica, esta interdependencia es más evidente e inmediata, pero también existe en relación con otros países de Centroamérica y el Caribe. Un golpe de Estado en Honduras, por ejemplo, es un grave precedente que tiene repercusiones en toda Latinoamérica y el Caribe y no sólo en Centroamérica. El interés de Brasil es fortalecer los esquemas de integración en toda la región, respetando los tiempos, los grados de ambición y las densidades posibles en cada caso, pero sin desviarse de la meta de dar forma a las iniciativas de cooperación que respondan a los intereses y aspiraciones de la propia región.

Brasil, incluso por su situación económica, tamaño de territorio y población, tiene una responsabilidad diferente en los esfuerzos de integración. No estamos interesados en reproducir en la región una relación de subordinación, ni reforzar la imagen de Brasil como un país que impone sus intereses a expensas de los demás. Lo que algunos consideran demasiado indulgente con la reacción de presuntos ataques contra nuestros intereses, es en realidad, nada más que la defensa de los intereses nacionales, sin embargo, desde una perspectiva estratégica. Ser duro con los débiles casi nunca es el

modo adecuado de defender nuestros propios intereses de largo plazo. En su lugar, se corre el riesgo de asumir una postura antipática que a su vez, se volverá en contra de nuestros propios objetivos y aspiraciones. La práctica de la diplomacia discreta, la solidaridad y generosidad no equivale a una falta de firmeza en la defensa del interés nacional. Esta postura, al contrario, es lo que garantiza que nuestros vecinos tengan la conciencia de que la relación con Brasil, especialmente en las esferas económica y comercial, es algo positivo que debe ser profundizado.

Tradicionalmente, los países que pasan a tener intereses económicos en el extranjero utilizan el poder militar. ¿Cómo proteger nuestros intereses y sostener este crecimiento, sin poder militar, al igual que otros países? Tenemos que ofrecer opciones para tener una relación que sea beneficiosa para todos y que no genere odios ni rencores de cualquier orden. Más que esto, debemos ser siempre solidarios. Nuestra expansión capitalista en la región no puede causar reacciones adversas, bajo el riesgo de perjudicarnos. Más bien, debería ser valorada positivamente. La brecha que separa a Brasil de otros países ha crecido, aumentando asimetrías estructurales. Los superávits de Brasil con la región y la penetración de las inversiones brasileñas en los países sudamericanos demuestran que la región es la frontera natural de la expansión de la economía nacional.

Hay dos maneras de manejar esta situación: a) reproducir la actitud inspirada en la relación de potencias imperialistas tradicionales con la periferia; b) forjar una nueva relación en la cual la expansión del espacio económico brasileño no se llevará a cabo por la fuerza o por medio de la explotación depredadora, sino que signifique un verdadero desarrollo para toda la región. La primera opción generaría resentimientos y no estaría de acuerdo con los valores defendidos por Brasil en el ámbito internacional. Por esta razón, tanto por el pragmatismo, como por la solidaridad, es la segunda opción que dirige la política exterior brasileña.

De hecho, el crecimiento de Brasil en los últimos años llevó a la creciente internacionalización de nuestras empresas, hoy presentes en varios países de Latinoamérica y el Caribe. En el pasado, nuestro modelo de sustitución de importaciones requería una mirada hacía el mercado interior, pero en la actualidad las condiciones para nuestro desarrollo son la internacionalización de la economía y de las empresas. Con los vecinos, Brasil tiene una relación privilegiada, ya que son el principal destino de nuestros productos manufacturados, con mayor valor agregado, y nuestras inversiones en el extranjero. Si tomamos la balanza comercial con los países sudamericanos, que se reproduce en menor medida

con los países de Centroamérica y del Caribe, vemos que tenemos superávit con casi todos (en Sudamérica, Bolivia es la excepción, a causa de las importaciones de gas). Aproximadamente 32% del superávit de Brasil provino de Sudamérica. En 2008, sólo un país – Venezuela – representaba la mayor parte del superávit comercial de Brasil. En 2009, fue el segundo país (después de la gigantesca China). En Argentina, tenemos un stock de inversión estimada en más de US$ 10 mil millones. El comercio con el MERCOSUR, pasó de US$ 5 mil millones en 1991, a US$ 37 mil millones en 2008. Por otra parte, en los años 70, Brasil representaba el 30% del PIB de Sudamérica, mientras que hoy representa el 52%. En el contexto de Latinoamérica y el Caribe, en su conjunto, Brasil representa el 40% del PIB.

Es posible llegar al menos a dos conclusiones claras de estos números. En primer lugar, que el aumento de la presencia de Brasil en la región a través de la inversión y el comercio ha sido constante y ha beneficiado nuestras empresas y nuestra balanza de pagos. En segundo lugar, que esa presencia cada vez mayor se produce en un contexto de aumento del peso relativo de Brasil en la economía de la región en su conjunto. Si unimos estos dos extremos, se impone aún una tercera conclusión: hay demasiados incentivos y una creciente responsabilidad para Brasil en su búsqueda de la consolidación de la integración regional, no sólo porque es la forma más eficaz de superar los obstáculos para el desarrollo de la región, que debe rescatar a una deuda social histórica con la mayoría de la población, sino también porque es la mejor manera de aprovechar nuestro propio desarrollo, lo que inevitablemente implica la prosperidad de la región. La construcción de la política de integración, que persigue nuestra política exterior, en lugar de una profesión de fe en un concepto abstracto de fraternidad regional, es la imposición de la realidad objetiva del comercio, de los negocios, de la inversión y de la configuración del poder en el ámbito internacional.

5. Conclusión

Nuestra integración con Sudamérica, Centroamérica y Caribe no se opone al fortalecimiento de las relaciones con otros socios y regiones. Sin embargo, no debemos perder de vista que es en la región que nuestras empresas están empezando a internacionalizarse. Esta es también la región que presenta el más alto coeficiente de productos manufacturados de alto valor agregado de nuestras exportaciones. Para el resto del mundo, predominan las exportaciones

de *commodities*. Si queremos insertarnos en las corrientes más dinámicas del comercio internacional, ampliar nuestra participación en los flujos de inversión, promover las exportaciones de bienes y servicios que incorporan tecnología de punta, no hay duda de que la región es la plataforma natural para llegar al nivel que nos permita alcanzar mayores logros. En este sentido, el MERCOSUR, por ser una unión aduanera, garantiza el medio ambiente y el tiempo necesario para que podamos aumentar nuestra productividad.

Esta estrategia de integración progresiva en todos los niveles a través de instancias que pueden ser consideradas como los círculos concéntricos de diferentes densidades y grados de ambición ha sido un éxito. La región en su conjunto tiene ahora más legitimidad para crear sus propias instituciones, ya que cuando se importaban fórmulas en el pasado, frente a las crisis de balanza de pagos y la deuda externa, sólo se profundizaron las dificultades y el costo social del ajuste requerido. En la actualidad, la región tiene mucho que enseñar a sus antiguos tutores: las políticas macroeconómicas por lo general más coherentes, incluso con un cierto grado de regulación del sistema financiero infinitamente mayor que la mayoría de los países desarrollados. La región puede servir de ejemplo y, a pesar de las dificultades causadas por la crisis del Norte, ha logrado mantener la trayectoria de crecimiento económico y el fortalecimiento de las redes de seguridad social.

Resulta paradójico que algunos sectores en el Brasil contemporáneo todavía necesiten que los extranjeros señalen nuestros éxitos. Tenemos dificultades en reconocer el éxito de nuestras políticas y, a menudo, buscamos lejos de la región, incluso por cierto reflejo condicionado, las respuestas, que están muy cercanas a nosotros, en nuestro propio país o en el entorno. Un ejemplo concreto de esto fue la edición de septiembre de la revista *The Economist*, conocida portavoz del pensamiento liberal, que se rindió a las evidencias que Latinoamérica y el Caribe poseen un peso en las relaciones internacionales que ya no puede ser ignorado. El sugerente título *El patio trasero de nadie: el ascenso de Latinoamérica*, si hubiera sido escrito en Brasil, sin lugar a dudas habría sido criticado por presunta vanagloria triunfalista, con inspiración más o menos ideológica. De hecho, la revista sólo retrató, aunque a través del prisma de su visión del mundo particular, un hecho irrefutable: la región tuvo un promedio de crecimiento del 5,5% entre 2003 y 2008 con una inflación baja; en el mismo período, más de 40 millones de personas salieron de la pobreza; más de 110 millones de personas en la región se están beneficiando de los programas de transferencias de rentas, como el *Bolsa Família*; la región es relativamente

pacífica y más democrática que otras partes del mundo; se percibe un aumento de la clase media y una disminución relativa de las desigualdades sociales; empresas de Latinoamérica hoy son multinacionales respetadas en todo el mundo, entre otros ejemplos de éxito. Estos hechos no significan que la región ha superado el retraso y los graves problemas sociales, ni que se eliminaron los obstáculos a su pleno desarrollo en áreas como infraestructura, energía, finanzas y ahorro interno, inversión en ciencia, tecnología e innovación. Sin embargo, muestran que la región comenzó a caminar con sus propios pies. Lo más importante es no ser "patio trasero de nadie", sino una región que demuestra la capacidad de tener una voz independiente y contribuye activamente a un orden internacional más democrático y justo. Debemos aprovechar este impulso en la región para fortalecer los esquemas de integración y cooperación regional de manera que los éxitos se reproduzcan y, al ganar mejor proyección política e institucional, se consoliden por siempre.

La política brasileña para la región tiene como objetivo fortalecer esta tendencia positiva. La visión que nos motiva es la de que este objetivo no será un resultado automático del libre juego de las fuerzas del mercado, más bien, requiere un proyecto político de integración. Esta visión se debe a nuestra tradición diplomática, pero debe aclararse porque su premisa es una concepción de Estado en contraposición a la ideología del neoliberalismo. Expresa buen juicio de la diplomacia que no se deja llevar por la fantasía de que sólo la lógica del mercado puede conducir al desarrollo y el bienestar. Recupera, por lo tanto, el papel del Estado como instrumento de defensa de los intereses colectivos, tanto desde el punto de vista de cada país individualmente, como en la búsqueda de la integración regional. En consecuencia, la construcción real de que la integración, a través de instituciones y esquemas asociativos, significa la madurez política de la región en su intento de convertirse en un espacio de bienestar y democracia, paz y prosperidad. En otras palabras, para que la región – incluyendo a Brasil, se posicione en el lugar que le corresponde en el orden internacional multipolar que aparece en el horizonte a principios de este siglo.

UNASUR: la madurez de Sudamérica y la construcción de un mundo multipolar

Pocos temas de política exterior merecen ser tan ampliamente discutidos por la sociedad brasileña como la integración de Sudamérica. La creación de la UNASUR es parte de la madurez de la región. El objetivo de este trabajo es contribuir a la comprensión, desde una perspectiva política y estratégica, de la importancia de la UNASUR como un cambio de paradigma en la relación sudamericana, oportunidad para acelerar el desarrollo de los países miembros y la proyección internacional de la región en un mundo multipolar.

Palabras clave: Sudamérica, integración regional, política exterior.

1. Introducción

Dos años y medio después de la Declaración de Cuzco, una carta de intención anunciaba la fundación de una comunidad sudamericana de naciones, los Jefes de Estado y de Gobierno en la región pusieron en marcha en 2007, en Isla Margarita, Venezuela, la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). Un año más tarde, en Brasília, representantes de la región firmaron el Tratado Constitutivo del bloque sudamericano, dándole una personalidad jurídica internacional y estableciendo el marco de su acción.

Conformada por doce Estados – Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela –, la UNASUR abre una fase sin precedentes en las relaciones internacionales en Sudamérica. Aunque merezca una amplia cobertura y ya esté consolidada como un mecanismo de referencia, la UNASUR es objeto de diversas críticas, especialmente en la prensa, se percibe cierta desconfianza hacia ella. El problema parece surgir de las concepciones inexactas sobre lo que es y lo que representa la UNASUR.

El objetivo de este trabajo es contribuir a la comprensión, desde una perspectiva política y estratégica, del significado de la UNASUR como un cambio de paradigma en la relación de Sudamérica, oportunidad para acelerar el desarrollo económico y social de los países miembros y la proyección internacional de la región en un mundo multipolar.

2. UNASUR como ruptura de un modelo histórico

Para entender el significado histórico de la UNASUR, es necesario ante todo, recordar que las relaciones entre los países de Sudamérica se forjaron bajo el signo de la desconfianza mutua, que hasta la fecha, en varias ocasiones, se encuentra presente.

Desde los movimientos de independencia, en el siglo XIX, la América española estaba fragmentada en muchos Estados. Se formó un modelo de relaciones político-económicas con un concepto de archipiélago: cada unidad se ha mantenido relativamente aislada la una de las otras, mientras que cada una de ellas estaba vinculada directamente con las potencias extranjeras, inicialmente en Europa, como Gran Bretaña, y desde el siglo XX, los Estados Unidos.

Brasil ha mantenido en general, una relación cordial, aunque alejada de las nuevas repúblicas españolas reproduciendo una línea política divisoria que marcó la larga historia entre Portugal y España. El perfil político del recién independiente Brasil – un imperio formado por los herederos de la monarquía portuguesa – contrastaba con la visión republicana dominante en las Américas y dio lugar a profundas desconfianzas mutuas. Este patrón de alejamiento duró casi hasta la década de los cincuenta. Los contactos y las visitas eran poco frecuentes. En sus casi veinte años en el puesto, el presidente Getulio Vargas visitó a un solo país – Argentina.

Se han promovido esfuerzos regionales de acercamiento regionales progresivos a partir de los años 50, ante un contexto internacional difícil, poco receptivo a las demandas de desarrollo de la región de Latinoamérica. A finales de 1950, se desarrollaron dos iniciativas de integración. La primera, liderada por Brasil, trató de renovar los acuerdos arancelarios entre Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile que requerían de una adaptación después de la creación del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). La segunda fue inspirada por la Comisión Económica para América Latina Central (CEPAL), y trató de crear un mercado común entre los países andinos. Las dos iniciativas se fusionaron y se creó, con el Tratado de Montevideo, la ALALC (la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), en el que se incluyó a México.

Transformada en los años 80, en la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), el mecanismo nunca tuvo una influencia decisiva en la profundización de la integración, aunque fue muy útil en el establecimiento de

un marco legal para fomentar la utilización de complementariedades económicas. El proceso de formación de la ALALC lanzó las semillas para la formación, en los años 60, de la Comunidad Andina. En el contexto de las relaciones entre Brasil y Argentina, llevadas a cabo en los gobiernos de Sarney y de Alfonsín, se generó el clima para la firma del Tratado de Asunción, de 1991, y el nacimiento del MERCOSUR.

Sin embargo, la aproximación en términos de comercio se consolidó con el tiempo, en dos esferas separadas: la Comunidad Andina y el MERCOSUR. Por otra parte, las relaciones entre los países de estos dos bloques no fueron capaces de crear una realidad de integración efectiva como en la Unión Europea. Sudamérica continuamente, se veía en desintegración en los niveles político, social, ambiental, etc.

3. La UNASUR como un boceto para la integración en varias dimensiones

En esencia, la UNASUR es el marco en el que se busca articular las relaciones de aproximación e integración entre los países de Sudamérica en diversos campos. La integración de Sudamérica se desarrolla alrededor de lo que llamamos áreas estructurales. El Tratado Constitutivo de la UNASUR conecta los campos del diálogo político, de la energía, de la infraestructura, del comercio, del medio ambiente y de las políticas sociales. Se evidencia que la relación no es exhaustiva y está abierta a posibles oportunidades para la integración en otras áreas. El enfoque es pragmático: en cada área, la diplomacia de los doce Estados Miembros de la UNASUR tiene la función inicial de identificar oportunidades y negociar los acuerdos pertinentes. No todas las áreas estructurales deben proceder en paralelo: algunas pueden avanzar más rápidamente, mientras que otras tendrán un desempeño más lento.

3.1. La energía, infraestructura y política como "áreas estructurales"

En Sudamérica, la energía es el campo crucial, debido a su capacidad para generar sinergias de gran impacto y se extiende a otras áreas como la productiva, la comercial, la económica además del campo político. Cabe recordar que la integración europea se inició por la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA). Incluso antes de la creación de la UNASUR, en diciembre de 2006, durante la Segunda Cumbre de

Sudamérica, celebrada en Cochabamba, se firmó la Declaración de la Integración Energética Sudamericana, que allanó el camino para la integración en este ámbito, reconociéndola como una zona fundamental para la integración regional.

Sudamérica posee claras ventajas estratégicas en lo que se refiere a la energía. En el conjunto, la región creció 30% entre 1996 y 2006, generando un excedente de producción de 6,5 mil billones de BTU. En particular, la región se destaca por la producción de energía hidroeléctrica, con el 20,33% del total mundial, y responde por el 9,01% de la producción de petróleo (y sólo 4,99% del consumo mundial). Sudamérica tiene 8,5% del total de reservas probadas de petróleo en el mundo. Venezuela representa el 6,6% de este total (79,7 mil millones de barriles), seguida por Brasil (1%, con 11,8 mil millones de barriles), Ecuador (0,4%, 5,1 mil millones de barriles) y Argentina (0,2%, 2,3 mil millones de barriles). Se espera la certificación de las enormes reservas de petróleo descubiertas en Brasil, en el pre-sal, y el petróleo extra pesado de la Faja del Orinoco, en Venezuela. En el caso venezolano, se estiman las reservas en 314 mil millones de barriles, de los cuales 180 mil millones ya han sido certificados. En el caso de que se confirmen las estimaciones, Venezuela superará a Arabia Saudita, que tiene reservas de 264 mil millones de barriles, hecho que la pondría en el primer lugar en el *ranking* mundial. Las estimaciones iniciales del pre-sal elevan las reservas de Brasil a los 24 mil millones de barriles, pero la expectativa es que el número crezca en proporción al mejor conocimiento de los campos.

Estas cifras le permiten a la región ser, no solamente una exportadora de energía, sino que la ubican en el mapa geoestratégico mundial. Aún más importante, es la oportunidad para la integración, para superar los cuellos de botella causados por las limitaciones energéticas individuales.

Las oportunidades para la integración en la industria del petróleo tienen como protagonistas centrales las grandes empresas estatales, como Petrobras y PDVSA. Las dos empresas tienen características diferentes, pero complementarias. La importancia de PDVSA se explica principalmente por las vastas reservas de petróleo de Venezuela bajo su control.

Petrobras tiene la presencia internacional más diversificada. Para poder llevar a Brasil a la autosuficiencia, Petrobras tuvo que profundizar, y mucho, en el dominio de nuevas tecnologías que hoy en día la ponen en la frontera tecnológica de la perforación en aguas profundas. En 2002, las operaciones de la compañía fuera de Brasil eran relativamente pequeñas (66.000 barriles

por día producidos en el extranjero), pero esta situación cambió radicalmente con la compra, en ese año, de la empresa argentina Perez Company, lo que aumentó la producción de Petrobras en el exterior a 247.000 bpd. Hoy en día, la empresa brasileña tiene operaciones en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Venezuela, Paraguay y Uruguay, apenas por nombrar a la región.

En menores proporciones, el sector del gas tiene potencial para generar importantes sinergias, aunque más pequeño que el sector de la industria petrolera y la energía hidroeléctrica. Considerando que Sudamérica tiene una oferta agregada de gas de 207 trillones de pies cúbicos (TCF), su consumo no sobrepasa los 104 trillones – lo que genera excedentes extraordinarios. Las mayores reservas están en Venezuela (66% del total), Bolivia (13,7%), Argentina (9,2%), Brasil (5,3%), Perú (4%) y Colombia (1,7%). El campo de Júpiter, a 37 km al este de Tupi, descubierto recientemente por Petrobras, tendrá según las estimaciones preliminares, más de 28 trillones de pies cúbicos (TCF) de gas natural, convirtiendo a Brasil en una de las mayores reservas de la región. La ubicación de gran parte de las reservas está en países que carecen de mercado suficiente para consumir, pero pueden ser llevadas a centros de consumo importantes en los países vecinos. El mercado brasileño de gas natural tiene tasas de crecimiento alrededor del 15% al año, y la mayor parte del gas se consume para uso industrial (57%).

Con motivo de la Primera Cumbre Energética Sudamericana, en abril de 2007, los presidentes sudamericanos crearon el Consejo de Energía de la UNASUR, representados por los Secretarios de Energía de los respectivos países. Se les dio la tarea de elaborar propuestas de Directrices para la Estrategia de Integración Energética, el Plan de Acción y el Tratado de Integración Energética. Las Directrices y el Plan de Acción fueron aprobados en la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, celebrada en Quito, el 10 de agosto de 2009.

Se está trabajando para un futuro Tratado de la Energía, que debe sentar las bases para ubicar e impulsar grandes proyectos – cuyo tamaño excede la capacidad de ejecución de los gobiernos nacionales –, y determinar los términos de referencia para la participación de las empresas estatales y privadas de la región en este proceso. El modelo a ser adoptado en el plan regional debe ser lo suficientemente flexible para permitir la coexistencia de diferentes perspectivas de integración energética, en particular, con respecto a la participación de la economía privada o mixta. Es importante considerar

que la única experiencia similar en el mundo es la Carta Europea de la Energía, cuya elaboración tardó más de diez años.

Con respecto a la infraestructura, la UNASUR tiene el reto de cambiar su modelo tradicional de "desarrollo hacia afuera" – es decir, dedicado exclusivamente a los centros dinámicos de la economía mundial – para complementarlo con un modelo de "desarrollo hacía dentro", es decir, diseñado para explorar las posibilidades del continente sudamericano. La internalización del dinamismo económico significa la creación de la infraestructura necesaria – como carreteras, ferrocarriles, puentes, conexiones aéreas y marítimas, comunicaciones, etc.

La importancia de la infraestructura como sector de base de la integración motivó la puesta en marcha, desde la primera Cumbre de Sudamérica, en Brasília, en 2000, de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). De la definición de los doce "ejes de integración espacial," IIRSA busca apoyar la integración de los mercados para mejorar el comercio intrarregional, aprovechando, en primer lugar, las rutas de integración física más evidentes; apoyar la creación de cadenas productivas para alcanzar competitividad en los mercados más importantes del mundo; y reducir los costos mediante la creación de una plataforma logística vertebrada e insertada en la economía mundial. En el contexto de la UNASUR, un patrón equivocado, traído inicialmente de la IIRSA, se ha corregido. La propuesta inicial era la de construir caminos para el flujo de mercancías fuera de la región. Ahora está claro que Sudamérica sólo se consolidará como un espacio económico propio construyendo sus rutas de integración en la región, sin desmejorar las rutas de la distribución de la producción hacia afuera de la región.

Políticamente, la UNASUR se propone, en el marco del Tratado Constitutivo, servir como un foro de consulta política, que reúne las posiciones de los Estados nacionales hacia las cuestiones internacionales. Sin embargo, como lo demuestra la experiencia del año pasado, la UNASUR se proyecta más allá de esta función y ya está consolidándose como un foro de referencia en la gestión de las crisis regionales. Es muy significativo el hecho de que la UNASUR lleve a cabo esta función, sin – por primera vez en su historia – la participación de potencias extranjeras. La región está asumiendo la responsabilidad de sus propios problemas, como lo demuestra su acción decisiva en la Cumbre Extraordinaria de Santiago, en 2008, para poner fin a la crisis política interna entre los grupos de la oposición y el gobierno boliviano, que amenazaba la integridad misma del país.

El tema del Acuerdo Militar entre los EE.UU. y Colombia es el último ejemplo. Las preocupaciones de los países de la región con la presencia militar extranjera en los países vecinos promovió la convocatoria de una cumbre de la UNASUR, en Bariloche. Como dijo el Ex Presidente Lula en la reunión, independientemente de los resultados finales, sería un largo camino si se estableciera un foro presidencial para tratar el tema. Hasta hace poco, sería imposible imaginar que esa reunión tendría lugar: basta recordar que en 1999, cuando Ecuador ofreció la Base de Manta a los EE.UU., no existían las condiciones necesarias para que los otros países que pudieran resultar afectados aclarasen la situación y las garantías sobre los usos de la base.

Para hacer frente a los retos actuales, en particular las medidas de fomento de la confianza y garantías, la reunión en Bariloche ordenó acciones concretas. Además, se estableció una estrategia de cooperación sudamericana contra el tráfico de drogas. Estas acciones deben ser desarrolladas por el Consejo de Defensa Sudamericano y el Consejo Sudamericano de la Lucha contra el Narcotráfico, de conformidad con lo establecido por los doce presidentes de la UNASUR.

Sería un error grave no tener en cuenta los resultados de la Cumbre de Bariloche. El sector de defensa es aquél en que la integración es más difícil, ya que trata de las cuestiones más delicadas relacionadas con la soberanía de los países. Hay que recordar que las negociaciones sobre la Unión Europea siguen caracterizadas por la amplia controversia, debido a los puntos de vista diferentes sobre el valor de la OTAN, liderada por los EE.UU., para la seguridad europea. El consenso sobre la creación, en 2008 y 2009, del Consejo de Defensa Sudamericano y el Consejo de la Lucha contra el Narcotráfico es un logro significativo para la UNASUR. Estableciéndose como órganos permanentes de la UNASUR, estos consejos representan la propiedad, por región, de los problemas relativos a la protección y al tráfico de drogas, antes tratados de forma desorganizada y con la participación de potencias externas. No se trata de esperar que ellos, por el hecho de existir resuelvan todas las cuestiones que reciben. Es necesario crear las condiciones institucionales para el enfoque regional de estos temas, e incluso visando el efecto de las medidas adoptadas.

Es importante señalar, según el proceso de integración política de Sudamérica, el papel desempeñado por los tres países: Brasil, Argentina y Venezuela. Estos son, respectivamente, los países con mayor producto interno bruto de la región. Cada uno tiene una proyección política reconocida, incluso dentro de los grupos

subregionales, como el MERCOSUR, la Organización de Cooperación Amazónica y la Alianza Bolivariana para las Américas. El mantenimiento de un eje de consulta intensa y continua entre Brasília, Buenos Aires y Caracas es un requisito previo para la promoción del proyecto de la UNASUR.

Esto no significa que los demás países sudamericanos tengan menos importancia en el proceso – por el contrario, no hay Sudamérica sin la participación de todos –, pero significa que el diálogo intenso entre Brasil, Argentina y Venezuela debe tratar de poner el interés común de la integración por encima de las diferencias individuales y lograr la construcción de proyectos específicos capaces de contribuir a la integración de todos.

En Brasil, la responsabilidad del proceso es particularmente elevada. Como ha señalado el Ex Canciller Celso Amorim:

> "Reconocemos que el destino de Brasil está vinculado a sus vecinos en Sudamérica. Al mismo tiempo que nos vemos como sudamericanos, reconocemos la singularidad de Brasil en el contexto mundial. No hay ninguna incoherencia. La posición de Brasil como actor global es consistente con nuestro énfasis en la integración regional, y viceversa. De hecho, la capacidad de coexistir en paz con nuestros vecinos y contribuir al desarrollo de la región es un factor importante de nuestra presencia internacional".

Además de los ámbitos mencionados en este documento, la UNASUR tiene otras dimensiones fundamentales. El intercambio económico comercial es esencial, pero no se puede colocar por encima de lo demás. El objetivo que se persigue es hacer converger los procesos de integración comercial que, por separado, han sido tratados por el MERCOSUR, la Comunidad Andina, Chile, Surinam y Guyana. Obsérvese: La UNASUR no fijó objetivos sobre el alcance del libre comercio hasta una fecha determinada. Su enfoque más pragmático y flexible se destina a garantizar que el progreso hacia la apertura económica y la integración se lleve a cabo, cuando puedan ser aceptados por los sectores económicos de varios países, para que se mantengan en el largo plazo. Además es necesario destacar la importancia de la dimensión social de la UNASUR, cuya velocidad puede superar incluso la del área comercial. El comercio y la inversión pueden ser instrumentos útiles para promover el crecimiento, pero no necesariamente para el desarrollo y el bienestar social. Países de la UNASUR como Brasil y Venezuela han tenido exitosas experiencias

en políticas sociales, que a su vez, pueden ser implementadas en otros países.

4. Conclusión

Al concluir, cabe resaltar que son pocos los temas de política exterior que merecen ser tan ampliamente entendidos por la sociedad en la integración de Sudamérica. La creación de la UNASUR es parte de la madurez de la región. Como una joven pareja que para desarrollar la armonía de su relación, necesita pasar más tiempo solos que en la compañía de los padres y hermanos, así es la región. Las relaciones con EE.UU., la Unión Europea, Japón y China siguen siendo importantes y es nuestro interés vivir en armonía con toda la familia, pero para profundizar en el "matrimonio" necesitamos aprender, cada vez más, para crear nuevos elementos de convivencia entre nosotros. Hay dos premisas básicas en la construcción de este proceso de vida que es la integración.

La primera de ellas es que la integración sudamericana debe ser concebida como un proyecto estratégico de Brasil y sus vecinos. No se trata sólo de verlo en el contexto de los mecanismos tradicionales de la regionalización, dirigido a la creación de zonas de libre comercio y promover las inversiones. Expresa, sobre todo, una visión del contexto político, la construcción de un continente sudamericano articulado en las más variadas dimensiones. Los objetivos son, internamente, aprovechar plenamente las potenciales sinergias y oportunidades, y, en el exterior, fortalecer las posibilidades y el peso político de la región sobre temas globales en un mundo multipolar. La cuestión, por lo tanto, tiene más que ver con el lugar que Brasil y Sudamérica ocuparán en el mundo, a mediano y largo plazo, que con concepciones puramente mercantilistas de la integración. La UNASUR es la plataforma en construcción, que da a Brasil la posibilidad de proyectarse en su condición geográfica, beneficiarse de la coordinación de políticas, la apertura de los mercados, la integración productiva, la creación de la paz, la integración social y otros aspectos. Estos beneficios también se lograrán de la misma manera por los vecinos.

La segunda premisa es que la integración en Sudamérica debe, por otra parte, ser concebida como un proceso. Es decir, que se construirá en fases sucesivas y a largo plazo. No se puede evaluar en una forma estática. Tampoco hay la expectativa de que se dará sin generar ninguna dificultad. La fase inicial

de la construcción en Sudamérica necesariamente implica muchas discusiones y muchas negociaciones, a fin de identificar los denominadores comunes que son los cimientos del edificio. El trabajo diplomático en el ámbito de la integración es, precisamente, hacer frente a cada una de las dificultades – que son naturales – y encontrar formas de superarlas. La Unión Europea es el ejemplo central de la integración, como fue concebido en este caso y construido de forma constante durante los últimos sesenta años, y sigue construyéndose; tiene una dimensión económica, pero no está restringido a ella, y tiene un carácter visionario respecto al fortalecimiento del poder europeo en el contexto de los cambios mundiales.

En el proceso de construcción de Sudamérica ha de prevalecer, por lo tanto, un alto sentido de pragmatismo. Aunque se da prioridad a las dimensiones estructurales de la integración – tales como la energía, la infraestructura y la política –, no hay predefiniciones que puedan encarcelar a las oportunidades de progreso, ni metas artificiales. La UNASUR puede hoy mostrar más avances en un tema específico que en otro – lo que no debe ser visto como un problema, sino como parte de su proceso de construcción. La integración es parte de un ejercicio que implica, en primer lugar, la ruptura de un modelo pasado, para en una segunda vuelta, construir un nuevo modelo, sería poco realista creer en una rápida transformación. Los frutos potenciales son visibles a largo plazo. Los expertos en el tema, como el rumano-británico David Mitrany, indican que los beneficios generados por la integración en una zona determinada tienden a irradiarse a otras áreas, y, para demostrar los beneficios, estimulan nuevos esfuerzos para profundizar en las diversas dimensiones.

MERCOSUR: Una visión estratégica en su 20º aniversario

1. Introducción

En 2011, el Tratado de Asunción, que creó el MERCOSUR, completa 20 años. Este es quizás, un buen momento para iniciar una reflexión sobre los logros y las prioridades estratégicas del bloque en el futuro inmediato. El debate sobre el MERCOSUR, de su papel como motor del desarrollo regional y su ámbito de aplicación y los beneficios para los Estados miembros, parece ser un rasgo ontológico del bloque. Desde el comienzo de la formación del MERCOSUR, a través de los momentos de sincero entusiasmo y de los períodos de estancamiento, nunca hubo un consenso absoluto sobre las decisiones y estrategias empleadas para lograr una mayor integración entre los socios. Pese a este histórico debate y algunas controversias, la verdad es que sigue impresionando la curiosidad de los empresarios, parlamentarios, funcionarios públicos, trabajadores y de las organizaciones de la sociedad civil en lo que se refiere al MERCOSUR.

Puede parecer paradójico que siendo objeto de las críticas de algunos sectores, el MERCOSUR sigue siendo de gran valor como factor de desarrollo para los diferentes grupos de la población. En lugar de buscar la explicación de esta aparente paradoja sólo en números y cifras sobre el comercio exterior, generalmente citados para demostrar que el progreso se puede medir, quizá sea útil evocar la fuerza simbólica de la noción de integración como un proyecto político y estratégico. La desventaja de un análisis basado en un factor intangible – la fuerza simbólica del MERCOSUR – es ampliamente superada por la percepción clara de que habrá un observador cualquiera, relativamente bien informado, de su eficacia como factor de movilización para los corazones y las mentes, esencial en cualquier proyecto político a largo plazo. En este sentido, el MERCOSUR solamente puede ser entendido si lo consideran como un ambicioso proyecto de integración, dotado de poder simbólico y que tiene como objetivo la liberalización del comercio – el aspecto más promovido del proceso – es una de muchas dimensiones que componen el proyecto de construcción de un sistema integrado, donde los aspectos económicos y comerciales se integran a los aspectos políticos, sociales e institucionales de manera inseparable.

¿De dónde viene este poder simbólico que le garantiza al MERCOSUR una ambición más allá de la liberalización del comercio? Los antecedentes del MERCOSUR pueden ofrecer algunas pistas. El bloque, después de todo, no fue el resultado de un análisis de la teoría de la ventaja comparativa o la intención puramente "comercial", sino un proceso de acercamiento político entre Brasil y Argentina en el momento de reencuentro de estos países con la democracia como una especie de garantía para que el binomio democracia/desarrollo encontrara un terreno adecuado para florecer y dar frutos. Por esta razón, al leerse hoy el Tratado de Asunción, se evidencia el nivel de ambición establecido para el MERCOSUR. Sin embargo, a lo largo de su historia, el bloque solo osciló entre los objetivos originales, más ambiciosos, de integración y la configuración de un mercado común y un programa más netamente dirigido hacia la liberalización del comercio. A pesar de estas fluctuaciones, que coinciden con momentos de sincero entusiasmo y períodos de pesimismo sobre el futuro del bloque, nunca se perdió ese poder simbólico, que se mantuvo como patrimonio de las sociedades. Otro aspecto es que, en definitiva, el MERCOSUR siempre fue capaz de avanzar, de superarse a sí mismo, de reinventarse. Esto fue lo que permitió mantener viva la posibilidad de rescatar el MERCOSUR como un proyecto estratégico de integración.

Este artículo pretende aportar elementos para evaluar los logros alcanzados hasta la fecha y las perspectivas de progreso hacia este ambicioso proyecto de integración. Por lo tanto, serán examinados los antecedentes más inmediatos del MERCOSUR, en particular, las características generales de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y su sucesora, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) tratando de resaltar el elemento innovador representado por el MERCOSUR en el contexto de la integración regional en Sudamérica y Latinoamérica. A continuación, se examinarán las circunstancias que llevaron a la sucesión de momentos de optimismo y pesimismo sobre el MERCOSUR, así como la reanudación de los esfuerzos para proporcionar al bloque un sentido más ambicioso de integración. En la parte final se presentará una visión general de los últimos resultados concretos y las perspectivas para los próximos años. Con la exposición, tenemos la intención de contribuir a una reflexión sobre el pasado, presente y futuro del MERCOSUR, sin perder su carácter de proyecto político y estratégico compartido por los países participantes y sus respectivas sociedades.

2. Antecedentes del MERCOSUR

Los antecedentes del MERCOSUR remontan a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y su sucesora, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Para entender lo que es el MERCOSUR como una iniciativa de integración regional, en particular su carácter innovador, es importante tener en cuenta el contexto y la evolución de estas dos experiencias.

En la década de 1950, Brasil empezó a negociar con los países del Cono Sur, con el apoyo de la CEPAL, para establecer un acuerdo de libre comercio en el hemisferio sur. En paralelo con la negociación del acuerdo de libre comercio del hemisferio sur, en las reuniones ordinarias de la CEPAL continuaron las discusiones sobre la implementación de las ideas que emanan de la integración regional en el proceso iniciado por el Grupo de Trabajo de la Comisión de Comercio de la CEPAL, que estaba reflexionando sobre el tema. En julio de 1959, se celebró en Lima la reunión entre los cuatro que estaban preparando el acuerdo de libre comercio, además de Bolivia, Paraguay y Perú, con el apoyo de la CEPAL, en la que se decidió agregar los nuevos socios para el proyecto puesto en marcha por Brasil. Fue aprobada la convocatoria de reunión gubernamental para la negociación y la firma de un proyecto de acuerdo. Debido al ofrecimiento de Uruguay, se celebró en Montevideo, en septiembre de 1959, el primer período de sesiones de la conferencia. El proceso de negociador brasileño de la ZLC se fusionó con la iniciativa lanzada por el Grupo de Trabajo de la CEPAL, y generaría finalmente, la ALALC.

Aunque, en general, ambos procesos darían lugar a un aumento del comercio en la región, había una gran diferencia de alcance entre ellos. El proyecto brasileño de ZLC emanaba, por encima de todo, de una iniciativa que se enfocaba principalmente en los intereses "comerciales". Brasil entendía que la profundidad del proceso no debía ser demasiado pronunciada. La iniciativa lanzada por el Grupo de Trabajo de la CEPAL, a su vez, se dirigió hacia un mercado común. En la Segunda Reunión de la Conferencia Intergubernamental para el establecimiento de un zona de libre comercio (Montevideo, febrero de 1960), en la que se completaron las negociaciones y fue firmado el Tratado de Montevideo, fundando la ALALC, Brasil tuvo una participación activa y proporcionó un sustituto, con base en el proyecto que estaba negociando con los tres países del Cono, lo que acentuaba el

carácter de zona de libre comercio del tratado. La posición brasileña finalmente salió victoriosa.

En este contexto, el Tratado de Montevideo, de 1960, creó un acuerdo de libre comercio que debería ser perfeccionado en los doce años, para tener más tarde, un gradual y progresivo establecimiento del mercado común latinoamericano, manera que se encontró para acomodar las dos tendencias diferentes que se manifestaron durante el proceso negociador. Los instrumentos básicos utilizados por el Tratado fueran reducir los aranceles y eliminar barreras no arancelarias a través de negociaciones multilaterales de listas comunes y también de las listas nacionales, producto por producto. También hubo una previsión de suscripción de Ajustes de Complementación Económica por sector industrial. La compatibilidad con el GATT se obtuvo en largas negociaciones con la invocación del artículo XXIV del Acuerdo General.

A diferencia de la relativa homogeneidad de los países participantes en la negociación de la ZLC patrocinada por Brasil, los miembros de la ALALC eran países con estructuras económicas muy diferentes, en distintos grados de desarrollo, lo que aumentaría la tensión interna, incluida en la raíz de sus pobres resultados. La oposición entre "comercializadores", posición con la cual Brasil se identificó, y "desarrolladores", opinión que fue especialmente asumida por los países andinos, que esperaban crear las condiciones de la ALALC para su desarrollo industrial, daría lugar a crecientes tensiones a lo largo de los años que perjudicarían los objetivos originales de la organización. Otro de los problemas que afectaron la eficacia de la ALALC, fue el hecho de que no representaba para Brasil, ni para varios de sus miembros, un proyecto nacional, sino un mero instrumento para apoyar el proceso de sustitución de importaciones dentro de una realidad económica autárquica.

La contradicción básica entre los intereses de los países grandes, medianos y pequeños, las condiciones económicas de los años 70, la división entre los países con regímenes democráticos y un número creciente de regímenes militares condenaría a la ALALC a terminar sus días. La proximidad de la fecha fijada para el final de la transición a la zona de libre comercio (el 31 de diciembre de 1980) obligó a los gobiernos a desarrollar un nuevo proceso de negociación. Al igual que en otras ocasiones, la posición de Brasil sería crucial para las negociaciones comerciales regionales, y el 12 de agosto de 1980, el Canciller Ramiro Saraiva Guerreiro firmó el Tratado de Montevideo 1980, que dio origen a la ALADI. La retención misma del nombre fue, de alguna manera, una victoria de Brasil contra los países andinos, Argentina y Chile,

que optaron por adoptar un nuevo nombre para indicar el cambio de fondo. Brasil, por el contrario, abogó por la continuidad del nombre que refuerza la prevalencia del *status quo*, que no representaba ninguna amenaza para el modelo de sustitución de importaciones. El nuevo tratado suprimió las listas comunes, y las listas nacionales fueron sustituidas por los Acuerdos de Complementación Industrial, limitados a las partes signatarias y los países de menor desarrollo relativo. Se planteó la creación de una Preferencia Arancelaria Regional (PAR), cuyo acuerdo se firmó apenas en 1984, y sucesivas prórrogas fueron negociadas, sin impacto efectivo sobre el comercio. Del sueño del gran proceso de integración de todos los países, se llegaba a un proceso que favorecía a los acuerdos bilaterales o plurilaterales. La multilateralización se limitaba a la sola excepción, la PAR.

Durante este período, la integración regional tuvo pocos resultados concretos. Se pospusieron plazos para enmascarar la realidad de los mediocres resultados deseados por muchos de los participantes. En Brasil, la autárquica realidad de la economía nacional en ese momento necesitaba una solución de difícil ecuación: reducir las importaciones y aumentar las exportaciones. Latinoamérica se había transformado en un importante mercado para la exportación de productos brasileños manufacturados, y en este contexto, el esquema regional de ALADI era relevante, sobretodo considerándose que esta contribuyó efectivamente para reducir la dependencia del mercado estadunidense. La nueva realidad política y económica que se acercaba con el fin de la Guerra Fría, la globalización y la regionalización, impondrían cambios y ajustes de gran importancia a Brasil y sus vecinos, con significativas alteraciones al proceso de integración.

3. "Merco-optimismo" y "Merco-pesimismo"

A mediados de los años 80, el comercio entre los países de Latinoamérica estaba en una fase de reducción progresiva. El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, la crisis de la deuda y el fracaso de los mecanismos de la ALADI ayudaron a componer el marco de la "década perdida", impregnado por una sensación de aislamiento de la región en un mundo en el que el regionalismo económico mostraba signos de revitalización. En este entorno, la reanudación de los regímenes democráticos en Brasil y Argentina y la existencia de una visión compartida de los asuntos mundiales – la dependencia externa, el aumento de vulnerabilidad, la

necesidad de aumentar la competitividad y la integración internacional – crearon las condiciones para desencadenar un proceso de integración. Alrededor de la idea de una matriz de contenido político – la eliminación de la rivalidad histórica entre Brasil y Argentina, los dos países reactivarían de un modo más profundo la idea de Brasil de formar una zona de libre comercio entre los países del Cono Sur.

El acercamiento entre Brasil y Argentina, y más tarde la creación del MERCOSUR representaron además, una respuesta a los cambios políticos y económicos en el mundo. A mediados de los años 80 y aún más en los 90, el poder de atracción de la economía de EE.UU. parecía abrumador. La concentración de poder político y económico en los EE.UU., junto con la tendencia hacia la consolidación de bloques económicos, contribuyó a que se optara por crear una alternativa de integración regional que pudiera responder a nuevos retos para la inclusión de Brasil y sus vecinos en el ámbito internacional. A mediados de los años 80, los EE.UU. indicaban su preferencia por un nuevo regionalismo, tratando de utilizar la fuerza de la gravedad de su economía para atraer a los llamados países del Hemisferio Occidental. Esta tendencia se haría más evidente con el lanzamiento de la Iniciativa para las Américas, en 1991, y, más tarde, la conformación del Área de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN) y el proyecto de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

El documento que marca el acercamiento político y económico entre Brasil y Argentina es el *Ata de Foz de Iguaçu*, firmada por los presidentes José Sarney y Raúl Alfonsín en 1985. Al año siguiente, se firmó el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), que en su contenido estimaba la integración de las diferentes áreas y la liberalización del comercio entre los dos países. En noviembre de 1988, se firmó el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, que determinaba la creación de un mercado común en diez años. El proceso fue profundizado por los presidentes Collor de Mello y Carlos Menem, quienes deciden, en julio de 1990, – un mes después del lanzamiento de las negociaciones del TLCAN –, anticipar la creación del mercado común para finales de 1994. Paraguay y Uruguay se suman al proceso y en marzo de 1991, se firma el Tratado de Asunción, que dio origen al MERCOSUR. En diciembre de 1994, los presidentes de los cuatro países firman el *Protocolo de Ouro Preto*, y se establece el Arancel Externo Común (AEC), en vigor desde enero de 1995. El MERCOSUR, cuyo objetivo final es la formación de un mercado común, sin dejar de ser una zona de libre

comercio imperfecta, sería ahora también una unión aduanera, aunque incompleta. Desde el *Ata de Foz do Iguaçu* hasta el *Protocolo de Ouro Preto*, un largo camino había sido recorrido.

El MERCOSUR se basa en los conceptos: liberalización progresiva del comercio hacia la integración en la economía mundial; asignación de recursos utilizando las señales del mercado; acción del sector público en respuesta a las demandas del sector privado, que está reorganizando su producción en consonancia con la nueva realidad; inclusión de bienes, servicios e inversiones. En resumen, el MERCOSUR es un buen ejemplo de la nueva generación de acuerdos regionales dirigidos a la llamada integración más profunda. El Tratado de Asunción se compone de 24 artículos y cinco anexos, con el establecimiento de principios generales para las relaciones entre los socios. Entre las características principales del MERCOSUR se destacan la flexibilidad y la construcción sólida. En efecto, tal como lo conocemos y en toda su complejidad, no se negoció a la primera y no se concentra en un solo documento. En este punto, se parece al proceso de integración europea, construida a lo largo de muchos años en varios instrumentos, y se diferencia del TLCAN, negociado en una sola vez y sin alteraciones hasta ahora.

El MERCOSUR es, por lo tanto, un proyecto conjunto de cuatro socios, que encaja en la perspectiva de fortalecer las estructuras nacionales, con el fin de facilitar la inserción en la libre competencia en un segundo momento. La constitución del bloque representa una ruptura con la historia pasada de esfuerzos fallidos para integrar Sudamérica. También rompió con una tendencia histórica en Brasil para evitar la participación en procesos de mayor integración.

La metodología para la liberalización del MERCOSUR fue diferente. En lugar del intercambio bilateral de concesiones arancelarias, que caracterizó las iniciativas en la ALALC y la ALADI, el nuevo bloque buscó la liberalización del comercio a través de un cronograma universal, automático y lineal de eliminación de las barreras arancelarias intrazona. Además, el MERCOSUR ha roto con el pasado, porque tenía la intención de ir más allá de la simple liberalización del comercio, incorporando también el objetivo de un mercado común con economías integradas efectivamente; de ahí la presencia en la agenda de temas tales como la coordinación macroeconómica, servicios, compras gubernamentales, políticas de competencia, procedimientos aduaneros, libre circulación de trabajadores, entre otros. El objetivo final,

ciertamente ambicioso, es la libre circulación de mercancías, personas y capitales.

El MERCOSUR es una obra económica y política, y su proceso tiene momentos de rápida profundización, como el sucedido entre julio y diciembre de 1994, y los períodos de estancamiento, cuando las condiciones internas de los socios requieren una pausa para tomar aliento. El volumen de comercio ha crecido rápidamente entre los miembros, del comienzo del proceso hasta el año 1997: de US$ 5,1 mil millones en 1991 a US$ 10 mil millones en 1993, alcanzando más de US$ 21 mil millones en 1997. Luego sufrió con la Crisis Asiática, la Crisis en Rusia, y especialmente la devaluación de la moneda en Brasil y los problemas posteriores derivados de la final del llamado régimen de transición – fin de las excepciones para entrar en vigor, de forma permanente, la zona de libre comercio – y cayó a alrededor de US$ 15 mil millones en 2000. Este comercio sufrió otro golpe con la Crisis Argentina de 2001/2002, pero luego inició su recuperación.

Ya el comercio entre Brasil y sus socios del MERCOSUR creció de US$ 4,5 mil millones en 1991 a US$ 42 mil millones en 2008. De 2002 a 2008, el comercio entre Brasil y los miembros del MERCOSUR se disparó de US$ 9 mil millones a casi US$ 36 mil millones. Con la crisis financiera y económica mundial, en 2008/2009, los datos de comercio de Brasil y el MERCOSUR se ha reducido a US$ 29 mil millones. El total del comercio interno del MERCOSUR se ha reducido de US$ 42 mil millones en 2008 a US$ 33 mil millones en 2009. Desde el segundo semestre de 2009, el comercio entre Brasil y los socios volvió a recuperarse. En el período de enero a junio de 2010, las exportaciones brasileñas aumentaron 53,5%, y las importaciones 33,3%, comparando con el mismo período en 2009. Las cifras mensuales de comercio se encuentran aproximadamente entre US$ 2,2 (enero) y US$ 3,3 (junio) mil millones, cercanos a los registrados en 2008, antes del impacto de la crisis (el 2,8 en enero y 3,1 en junio).

La historia del MERCOSUR ha sido una sucesión de momentos de optimismo y pesimismo. En general, estos estados de ánimo corresponden al comportamiento de las economías de sus principales socios. Los momentos de crisis tienden a causar pesimismo económico, ya que el comercio intrazona decae y surgen algunas tensiones comerciales, dando la impresión de regresión en los aspectos de la zona de libre comercio y la perpetuación de las imperfecciones de la unión aduanera. En tiempos de bonanza económica, con un crecimiento de ingresos y empleos, hay por supuesto más espacio

para avanzar en la agenda de la integración y el optimismo tiende a reforzarse. También es cierto que las dificultades y los conflictos comerciales entre los miembros, incluso en momentos de coyuntura favorable, siguen existiendo, porque a menudo nacen de problemas estructurales de competitividad.

Cabe resaltar que los sectores sensibles en el comercio del MERCOSUR son los mismos desde la época de las listas de excepciones de la ALALC y la ALADI. En los momentos de mayor crecimiento, sin embargo, estas dificultades se alivian y hay más margen de maniobra. La integración ofrece nuevas oportunidades, pero también puede requerir algunos de los costos cuando se estimula la competencia. En estos casos, hay necesidad de un esfuerzo nacional para garantizar que todos los regímenes de protección son transitorios y se acompaña de las contrapartes de los empresarios, que deben ser alentados a invertir en la innovación y la modernización de los procesos de producción, buscando aumentar su competitividad. En algunos casos, puede ser necesario un esfuerzo de conversión, pero lo importante es que, en general, se aumente el comercio de bienes y servicios con mayor valor agregado, generando mayores ingresos para todos. El esfuerzo nacional será sin duda tanto más eficaz cuanto mayor es la evidencia tangible de las ventajas del proceso de integración profunda que se busca, lo que debería incluir el acceso al mercado de consumo ampliado, el aumento de inversiones cruzadas, la operación de los fondos para ayudar a combatir los desequilibrios regionales y la creciente integración de las cadenas de producción entre las economías de los miembros.

A pesar de los cambios de humor, la integración se ha visto, en general, como factor de desarrollo. Es probable que no se haya reforzado lo suficiente que el proceso de integración, lejos de ser un mero instrumento para la integración de nuestros países en el mundo, también puede ser concebido como la propia fuente de desarrollo y bienestar. Es desde luego, un proceso que tiene un valor en sí mismo. Esto no significa el retorno a la autosuficiencia o al rechazo de las relaciones con otros países, pero la necesidad de que el área integrada no sea más rehén de la coyuntura internacional cambiante y volátil, ganando una densidad que va a seguir profundizando con cierta autonomía. En este sentido específico, sin aislarse del mundo, una verdadera integración puede ayudar en el futuro para prevenir o mitigar los efectos de las crisis externas, creando un espacio de prosperidad que se basa, en gran medida, en la expansión del mercado de consumo dentro de la zona (no sólo por la liberalización, sino también la incorporación de nuevos consumidores

que se benefician del crecimiento económico y políticas sociales) y en la transformación de las ventajas comparativas de cada socio en las ventajas competitivas de todo el bloque.

Para el MERCOSUR superar este tipo de "trastorno bipolar", que va desde el pesimismo más fatalista al optimismo desenfrenado, y viceversa, es importante perseverar en el camino que comenzó a ser seguido en 2003. En ese momento, los Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva y Néstor Kirchner firmaron el "Consenso de Buenos Aires" y se comprometieron a profundizar el MERCOSUR no sólo con respecto a la liberalización del comercio, sino también en los aspectos descuidados por mucho tiempo que permitirán construir un verdadero mercado común mediante la corrección de las imperfecciones de la unión aduanera sin hacer a un lado la atenuación de las asimetrías en el bloque, la articulación de políticas comunes para la integración efectiva de las cadenas productivas y la promoción de una agenda social fuerte. En otras palabras, era necesario deshacerse de los restos de la ideología neoliberal que, aunque no era frecuente en el momento de la fundación del MERCOSUR, acabó por imponerse en la construcción actual del bloque, lo que explica algunas visiones, aún recurrentes en algunos entornos, de que la lógica del mercado debe determinar, en última instancia, el éxito o el fracaso de la integración, como si el resultado final solo dependiera de la asignación gratuita de los factores productivos como resultado de la liberalización del comercio. En este sentido, el "Consenso de Buenos Aires" representa un verdadero contrapunto al "Consenso de Washington".

4. Resultados recientes y perspectivas: el MERCOSUR en movimiento

Constituye un ejemplo paradigmático de esta nueva forma de ver, la creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) en 2004 y ejerciendo funciones desde 2006. El Fondo es un instrumento creado para la mitigación de las disparidades, la financiación de proyectos que puedan tener un impacto significativo en el desarrollo, el aumento de la competitividad y el fomento de la cohesión social de los Estados miembros. El Fondo financia proyectos para mejorar la infraestructura, especialmente de las pequeñas economías y regiones menos desarrolladas del MERCOSUR. Se compone de contribuciones no reembolsables llegando a US$ 100 millones por año, además de las contribuciones voluntarias. Las

contribuciones son hechas por los países que integran el MERCOSUR, proporcional al PIB de cada uno. Así, Argentina es responsable por el 27%, Brasil por el 70%, Paraguay con 1%, y a Uruguay corresponde el 2%.

Con el FOCEM, se busca atacar una fuente de constante tensión que explica, al menos en parte, el "merco-pesimismo" en algunos países de la región, especialmente en los más pequeños. De hecho, el MERCOSUR fue duramente criticado en el pasado por no contar con mecanismos para mitigar las asimetrías entre los miembros del bloque. Los países más pequeños se frustraron con los resultados, por no tener las condiciones necesarias para sacar el máximo provecho de la unión aduanera, como el acceso privilegiado al mercado más grande de los vecinos o la capacidad de atraer inversión para explorar este mercado ampliado. Con las inversiones del MERCOSUR en la mejora de la infraestructura de los países más pequeños, aumenta la competitividad sistémica de las economías, creando una base más sólida para las nuevas inversiones productivas destinadas a las exportaciones hacia los países del MERCOSUR y otros mercados. El FOCEM, cabe recordar, es todavía joven, y los proyectos financiados necesitarán algún tiempo para madurar, a fin de que puedan tener efectos más visibles. Además, los países están en proceso de aprender a identificar sus necesidades y formular proyectos de manera más eficiente. Sin embargo, no hay duda de que el FOCEM tiene un gran potencial como herramienta, en la lucha contra los desequilibrios regionales y reforzar la legitimidad del proceso de integración.

En la Cumbre del MERCOSUR, en San Juan (Argentina), el 3 de agosto de 2010, nueve proyectos fueron aprobados para financiación a través del FOCEM que se suman a 25 ya aprobados anteriormente. Los nuevos proyectos alcanzan la suma de US$ 795 millones, de los cuales US$ 650 millones provienen del Fondo. Estos proyectos involucran a las líneas eléctricas, carreteras, apoyo a las pequeñas y medianas empresas, la reforma de las escuelas públicas y el saneamiento. Entre los proyectos aprobados, se destacan la construcción de la línea de transmisión de Itaipú-Villa Hayes, por un valor de US$ 555 millones, y la construcción de líneas de transmisión para la interconexión eléctrica entre Uruguay y Brasil, por un valor de US$ 106 millones. Estas iniciativas tienen una importancia estratégica para la seguridad energética y el desarrollo industrial en Paraguay y Uruguay, favoreciendo la promoción de una percepción positiva de los socios más pequeños en relación al proceso de integración. En Paraguay, la línea de transmisión solucionará el problema de la falta de luz en Asunción, permitiendo la plena utilización de la

energía de Itaipú y llevando energía al Chaco paraguayo, un área históricamente aislada.

El FOCEM, aprobó además, un nuevo reglamento estableciendo procedimientos operativos más ágiles para la ejecución de proyectos. El nuevo Reglamento prevé, por primera vez, un "tratamiento MERCOSUR" que determina que los recursos utilizados en el FOCEM sean en su totalidad destinados a las empresas y a los proveedores del bloque.

El nuevo impulso dado al MERCOSUR en los últimos años, tomando como ejemplo la creación del FOCEM, no desconsideró la agenda económica y comercial tradicional, sino que trató de profundizarla con el objetivo de seguir firmemente en la consolidación de la unión aduanera, al mismo tiempo avanzando en otros temas y en una agenda política, social e institucional cada vez más importante.

La cumbre de San Juan puede ser considerada como una de las más importantes del MERCOSUR, desde la adopción del Protocolo de *Ouro Preto*, de 1994, según los resultados obtenidos en el proceso de construcción de un mercado común. De hecho, en San Juan se llegó a la decisión histórica sobre la eliminación del doble cobro del Arancel Externo Común (AEC) y la aprobación del Código Aduanero del MERCOSUR. Estos avances, importantes para alcanzar la consolidación efectiva de la Unión Aduanera, consagrada en el *Protocolo de Ouro Preto*, eran esperados desde hace más de seis años y aseguraron que el bloque pudiera, considerando este nuevo fundamento, prepararse para construir una nueva agenda para los próximos diez años.

La Decisión CMC 10/10, aprobada en San Juan, establece el programa en tres etapas para la eliminación del doble cobro del AEC y el diseño de un mecanismo para distribución de los ingresos aduaneros. El programa incluirá, en la primera etapa (desde el 1º. de enero de 2012), sólo los productos sin transformación; la fase siguiente (desde el 1º. de enero de 2014), los bienes gravados con tasas de impuesto de importación del 2% y 4 %; y el tercer paso (que se definirá entre 2016 y 2019), los activos que quedan gravados a tasas superiores al 4%. La adopción del Código Aduanero del MERCOSUR (CAM), en San Juan, es otra herramienta de importancia fundamental para el pleno funcionamiento de la unión aduanera. El código estandariza las normas y procedimientos de aduana dentro del bloque, lo que da una mayor seguridad jurídica para los operadores comerciales. El CAM tendrá efectos directos sobre la circulación de mercancías dentro del bloque y es un requisito previo para avanzar hacia un territorio aduanero único entre los miembros del bloque.

En San Juan, el CMC aprobó la revisión del Protocolo de Compras Gubernamentales del MERCOSUR (Decisión CMC 23/06), con miras a completar el trabajo antes de diciembre de 2010. La revisión fue motivada por tres factores principales: (i) la reanudación de las negociaciones del bloque con la Unión Europea; (ii) la contratación pública brasileña de bienes, servicios e infraestructura a la luz de los preparativos para el Mundial de la FIFA 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016; (iii) las dificultades que Brasil y Uruguay encontraron para interiorizar en el Protocolo. El Protocolo sobre Contrataciones Públicas del MERCOSUR es una herramienta de política comercial esencial para la profundización de la unión aduanera. El instrumento ofrece trato nacional no discriminatorio en las licitaciones públicas a los proveedores de bienes y servicios y los proveedores de obras públicas de los países participantes.

Estos resultados concretos – que están lejos de ser una lista exhaustiva de las mejoras, demuestran que el MERCOSUR está en movimiento y en constante evolución. Sin embargo, no significa que hemos entrado en una fase libre de pruebas y desafíos. La aplicación efectiva del programa de consolidación de la unión aduanera requerirá de mucho esfuerzo y de nuevas negociaciones para producir un mayor cumplimiento del AEC, con una racionalización de las regulaciones a través de una mayor transparencia en las decisiones relacionadas con el tema y el establecimiento de plazos. En este campo de gran complejidad en la consolidación de la unión aduanera también se requerirá, entre otras iniciativas: racionalizar poco a poco el uso de las listas nacionales de excepción al AEC, definir normas comunes para la importación y armonizar los regímenes nacionales de importación especial, aprobar disposiciones comunes para los bienes de capital no producidos, para definir una nueva política automotriz común, dar un nuevo impulso a las negociaciones para la liberalización progresiva de los servicios y un acuerdo de inversión, revisar el protocolo de defensa de la competencia para institucionalizar los mecanismos de cooperación en este ámbito.

Es esencial agregar a la agenda económica y comercial del MERCOSUR las agendas política, social e institucional. Este aspecto también debe ser destacado. En el MERCOSUR hay foros y mecanismos de participación de los parlamentarios, empleados, empresarios, líderes locales y regionales además de organizaciones de la sociedad civil. Estos mecanismos deben ser fortalecidos para volverse cada vez más activos y dinámicos. Este pilar social reforzado será un poderoso antídoto contra un MERCOSUR alejado de la

realidad y de las aspiraciones de los ciudadanos. Así, el MERCOSUR preservará la legitimidad que es esencial para cualquier proyecto de integración profunda, que requiere cambios significativos en las legislaciones nacionales en beneficio de las normas comunitarias. Estos cambios sólo son posibles si son percibidos como necesarios y beneficiosos, no sólo por los gobiernos, sino también por sus respectivas sociedades. Cuanto más profunda la integración, más complejas las negociaciones y los cambios legislativos, lo que requerirá la participación de los diferentes segmentos de las sociedades directamente afectadas por el proceso en curso.

En la visión actual de la integración, el MERCOSUR tiene tres vertientes principales: económica y comercial, social (derechos colectivos) y ciudadana (derechos individuales). En la económico-comercial, como se mencionó anteriormente, la Cumbre de San Juan proporcionó importantes avances. En el ámbito social, se produjo un verdadero progreso en varias áreas. Los más destacados, en los últimos años, son el establecimiento del Comité de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales, la creación del Instituto Social del MERCOSUR y la elaboración de un Plan Estratégico para la Acción Social del bloque. Sin embargo, aún queda por definir, en los próximos años, un programa para el desarrollo del MERCOSUR Ciudadano, que incluiría la consolidación y creación de derechos, garantías y beneficios que afectan directamente a los ciudadanos de los países del MERCOSUR. Algunas medidas se han tomado, como el acuerdo que facilita la residencia, el estudio y el trabajo de los nacionales del MERCOSUR, pero todavía estamos lejos del ideal de la libre circulación de personas y la definición de un estatuto de la ciudadanía en el MERCOSUR. Este objetivo es tan estratégico como la consolidación de la unión aduanera, que permitirá a los ciudadanos sentir el MERCOSUR como un proceso que aporta facilidades, derechos y beneficios tangibles en áreas como la residencia, la seguridad social, el empleo, la educación, la protección al consumidor, entre otras cosas.

5. Consideraciones finales

Actualmente, las economías de los países del MERCOSUR son mucho más sólidas que en el pasado. Políticas macroeconómicas responsables conviven, en nuestros países, con políticas sociales que han contribuido a reducir las desigualdades sociales e incorporar a millones de personas a la clase media.

La crisis de 2008 vino a comprobar que no somos inmunes a la inestabilidad económica y financiera provocada en otras regiones. Sin embargo, a diferencia del pasado, nuestra región no fue la fuente de la crisis y tampoco estuvo en su epicentro. Sufrimos con la reducción del comercio, pero los efectos negativos fueron menos graves que los experimentados por muchos países desarrollados. El impacto fue menor y la recuperación se inició antes, lo que demuestra que tenemos una gestión eficiente de la economía. De hecho, las mismas agencias de calificación crediticias han elevado continuamente la calificación de los países del MERCOSUR e incluso los analistas más conservadores están de acuerdo, quizás por primera vez en la historia reciente, que no hay riesgo de ataques especulativos contra las monedas o crisis monetarias y de balanza de pagos en el futuro previsible. Brasil debe superar el 7% de crecimiento del PIB en 2010. Argentina debe alcanzar un nivel similar, probablemente superior al 6%. Para los demás miembros plenos del MERCOSUR no se estiman números muy distintos. Por el contrario, para los EE.UU. se prevé un crecimiento entre el 2% y el 3%, mientras que el crecimiento en la zona del Euro debe ser un poco más del 1%. El promedio mundial deberá registrar, en la mejor de las hipótesis el 4%. Estos números indican que el MERCOSUR vive un momento privilegiado, junto a otras economías emergentes y en desarrollo, especialmente de Asia, y se encargarán de aumentar el crecimiento mundial promedio.

Si nos fijamos en el comercio de vehículos en el MERCOSUR, que es un comercio de alto valor agregado, se evidencia un dinamismo cada vez mayor para superar la crisis en ese sector. El MERCOSUR, cabe señalar, ya se ubica en el puesto cuatro del mercado mundial de automóviles. En 2008, el comercio bilateral en el sector automotriz entre Brasil y los otros socios del MERCOSUR fue de US$ 13,5 mil millones. En 2010, en el período de enero a agosto, el comercio intra-MERCOSUR de toda la industria automotriz (vehículos de motor y autopartes) superó los números anteriores a la crisis, llegando a aproximadamente US$ 15,5 mil millones. Aún más importantes son las nuevas inversiones anunciadas. En la misma semana de septiembre, cuando se informó de la probable presencia en Brasil de un fabricante de automóviles chino (esta es una inversión que podría alcanzar los US$ 400 millones), un italiano y un fabricante francés anunciaron la producción de nuevos modelos de vehículos en Argentina, con vistas al crecimiento del mercado brasileño y las exportaciones a otros países (apenas un nuevo modelo mundial de la automotriz italiana, producido en su planta de Ferreyra, en la

provincia de Córdoba, implicará inversiones que deben generar 750 empleos directos y cerca de 3.000 indirectos).

El MERCOSUR sufrió en el pasado por la falta de sincronía entre el comportamiento de la economía y la dinámica del comercio intrabloque, por una parte, y la voluntad política, por otra. El momento presente es privilegiado porque la economía y la política van de la mano. Esta situación es un estímulo adicional para la profundización del MERCOSUR. El punto de vista de Brasil es que el MERCOSUR no sólo puede beneficiarse de esta situación, sino que también puede y debe ayudar para que sea irreversible. Por lo tanto, es posible decir que Brasil ya no ve al MERCOSUR como parte de una simple agenda de libre comercio, como en la década de los 90, sino como una empresa mucho más profunda y compleja, cuando la liberalización del comercio es un aspecto entre otros igualmente importantes y necesarios. A pesar de la situación favorable, las dificultades y obstáculos no pueden pasarse por alto o minimizarse. Nosotros no estamos construyendo una integración entre países desarrollados y homogéneos. El MERCOSUR es un proyecto de los países en desarrollo que tienen, sin excepción, una deuda social importante, y las deficiencias de la infraestructura y los desequilibrios regionales. Por lo tanto, el proceso debe tener en cuenta las necesidades y las limitaciones típicas de los países en desarrollo, y no puede basarse en modelos importados, aunque experiencias como la de la Unión Europea puedan servir de inspiración en algunos aspectos.

Muchas de las críticas al MERCOSUR vienen de una mala comprensión de la importancia estratégica de la integración. Se critica al MERCOSUR porque hay fallas en el libre comercio (se citan medidas de protección comercial adoptadas de forma unilateral) o en función de las brechas del AEC, además de otras imperfecciones de la unión aduanera. De hecho, la mayoría de estos problemas se deriva de la idea errónea de que el proceso de integración debe resumirse a la liberación del comercio o en la equivocación, no menos grave, de pensar que no podríamos profundizar la integración entre países en desarrollo. Estos errores ayudan a explicar por qué se ha abandonado por tanto tiempo, sobretodo en la década de 90, la agenda de integración económica más profunda, cuyo objetivo es crear condiciones para una mayor convergencia macroeconómica, la integración de cadenas productivas regionales y el fortalecimiento de los aspectos institucional y social.

Esta agenda más amplia, siempre y cuando se adapte a las necesidades de nuestros países, es esencial para evitar que la liberalización del comercio

se choque con la resistencia, a los golpes procedentes de la heterogeneidad económica y social y con la persistencia de asimetrías en el bloque. Al contrario de lo que se divulga normalmente, fue la reanudación de esta ambiciosa y multifacética agenda, lo que permitió desbloquear las negociaciones para la consolidación de la unión aduanera. De hecho, los países más pequeños, preocupados por algunos aspectos de la mejora de la unión aduanera, comenzaron a entender mejor los beneficios de la integración desde los beneficios tangibles devengados, por ejemplo, los proyectos del FOCEM. Avanzamos en la agenda económica y comercial tradicional, al reconocer que la integración debe responder a los desafíos del desarrollo, a través de políticas y planes de acción concretos.

En 2011, todavía estamos relativamente lejos del mercado común verdaderamente integrado que es la promesa contenida en el Tratado de Asunción. Sin embargo, estaremos mucho más cerca que hace cinco o diez años. Esto se debe a que recuperamos la visión estratégica del MERCOSUR, que ya no se considera sólo como una herramienta para incrementar el comercio, aunque esto sea innegablemente importante. Pasamos, por lo tanto, del MERCOSUR instrumental (o funcional para el aumento de las exportaciones brasileñas) al MERCOSUR como un valor en sí mismo, o sea, como un objetivo estratégico de la integración, lo que presupone dar al bloque la configuración de un espacio regional para generar prosperidad, el bienestar y la justicia social en el que los respectivos proyectos nacionales de desarrollo convergen y se refuerzan mutuamente. Más que una herramienta para cambiar el orden internacional en la forma requerida por cada uno de sus miembros, el rescate del MERCOSUR estratégico del Tratado de Asunción representa el cambio real de ese orden por la aparición de un nuevo polo de poder y la consiguiente aparición de una nueva geografía económica mundial.

INTEGRACIÓN A TRAVÉS DE LA ENERGIA: LA ESTRUCTURACIÓN DE UN FUTURO COMÚM

Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles: un reto estratégico en Brasil y en el mundo

1. Introducción

La lucha por el control de las fuentes de energía ha sido uno de los vectores más importantes para la comprensión de diversos acontecimientos en la historia del hombre. En el tiempo de las cuevas, los grupos que primero dominaron la técnica de obtención de fuego pasaran a tener una ventaja comparativa importante sobre los demás. Con el comienzo de la era de los hidrocarburos, en el siglo XIX, la búsqueda de control de las fuentes de energía poco a poco ocupó más espacio en la política de los países. Actualmente, aproximadamente el 96% de los vehículos de transporte en el mundo dependen del petróleo para su locomoción.

En la matriz energética mundial proyectada para 2030, el petróleo representa el 37%; el gas natural, 28% y el carbón otros 28%. La suma de los hidrocarburos y carbón alcanza el 89% de la matriz[4]. También de acuerdo a estos datos, la participación relativa de las fuentes renovables sería apenas del 4%.

La falta de petróleo puede llevar al deterioro de las más grandes economías del mundo y poner fin a las máquinas de guerra más sofisticadas. Como señaló el Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de EE.UU., el Senador Richard Lugar, "el poder coercitivo de la energía en realidad equivale a un ataque militar"[5].

En términos de precio, el barril llegó a US$ 70. Los expertos admiten que incluso podrá llegar a US$ 100. El precio ha sido severamente presionado por la inestabilidad política en regiones productoras en el Oriente Medio y por el significativo incremento de la demanda.

La energía debe ser vista no sólo por su aspecto económico, tecnológico, sino más bien en el aspecto político. La pregunta central que se plantea hoy en día no es si existe la tecnología suficiente para desarrollar las reservas de petróleo restantes. Es fundamental comprender la dificultad de acceso a estas

[4] Global Energy Outlook to 2030, IEA, 2003.
[5] The Wall Street Journal, 14/6/06, "In Oil's New Era, power shifts to countries with reserves".

reservas, sea debido a factores tales como la nacionalización, el cierre de los mercados o la inestabilidad política. La realidad geopolítica de la materia y sus implicaciones económicas directas significan que muchas de las principales cuestiones estratégicas internacionales están vinculadas o deriven directamente de los problemas de acceso a los recursos energéticos.

A nivel mundial, la división de los recursos energéticos no sigue el grado de desarrollo económico. Por lo tanto, las regiones más ricas son generalmente las más necesitadas de los recursos energéticos que se buscan en las zonas más pobres. El crecimiento, cada vez mayor, de zonas del mundo en desarrollo, como China e India, tiende a aumentar la competencia por los escasos recursos, llevarlos a precios más altos y el aumento de las tensiones políticas en todo el mundo.

2. Petróleo

En agosto de 1859, el estadounidense Edward Drake perforó el primer pozo de petróleo en Pennsylvania, en los EE.UU., la región conocida como "ríos de petróleo." Fue el comienzo de la industria de "aceite de roca" o petróleo. Con el dinero ganado a través del descubrimiento, se convirtió en socio de una firma de *Wall Street* especializada en petróleo. Sin vocación para los negocios, perdió todo lo que ganó. Gracias a una pensión concedida por el estado de Pennsylvania en 1873, Drake no murió en la pobreza total.

Después del descubrimiento, la carrera hacia los pozos y la tremenda desorganización de los esfuerzos iniciales de exploración, John Rockefeller formó la Standard Oil. Los métodos comerciales de Rockefeller, poco comprometidos con el comportamiento ético, se hicieron conocidos, y pronto dieron lugar a prácticamente un monopolio. Centrándose inicialmente en el transporte y la refinación, y avanzando, poco después, hacia la explotación, Rockefeller llegó, en su mejor momento, a dominar el 90% de la refinación del petróleo en los EE.UU. El principal producto, en términos comerciales, era el queroseno, un producto concebido por el canadiense Abraham Gesner, quien ha tomado los nombres griegos *elaion* y *keros*, respectivamente, "cera" y "petróleo". El sufijo "sene" se impuso debido a un producto similar en el mercado que se llamaba canfeno[6] . La gasolina era un subproducto no utilizado, y a menudo era arrojada a los ríos durante la noche por las refinerías pequeñas.

[6] Yergin, Daniel, The Prize, the epic quest for oil, money and power, New York, 1991, pg. 23.

Rockefeller y la Standard Oil dominaron el mercado de los EE.UU. y el naciente mercado mundial hasta 1909. La presión interna y el apoyo decisivo del presidente Theodore Roosevelt llevaron la Corte Suprema de Estados Unidos a solicitar la disolución de la sociedad. Standard Oil fue dividida en siete empresas: Esso, Mobil, Chevron, Amoco, Conoco, Arco y Soh. La empresa *holding* " Standard Oil de Nueva Jersey", con 50% de los activos, se convirtió en la Esso, actual Exxon. A pesar de la disolución, el poder de la Standard Oil, aún reducido, si se compara con el monopolio original, sigue presente. Hoy en día, Exxon (que décadas más tarde se fusionó con Mobil) es la más grande compañía de petróleo del mundo[7].

En la Rusia zarista existía también la explotación de petróleo. En 1873, Robert Nobel, hijo de Immanuel Nobel (inventor de la mina submarina), llegó a Bakú en busca de un cargamento de madera de alta calidad. Su hermano, Luis, había obtenido un contrato para suministrar gran cantidad de fusiles al régimen del Zar. La madera se utilizaría en las armas. A su llegada a Bakú, el químico Robert Nobel encontró que las mejores perspectivas en la región estaban vinculadas a la exploración petrolera. Sin consultarlo, usó el dinero de su hermano para comprar una pequeña refinería. Más tarde, otro hermano, Alfred Nobel, también un químico, conocido por haber creado un imperio alrededor de la dinamita, también entró en el negocio[8]. En 1883, los Rothschilds ayudaron a financiar un ferrocarril de Bakú, en el mar Caspio, hasta Batumi, en el Mar Negro, además del puerto para el transporte de la producción. Tres años más tarde, construirían la *Caspian and Black Sea Petroleum Company*, conocida por sus sigla en ruso, BNITO.

En vísperas de la Primera Guerra Mundial, Churchill, el entonces Primer Lord del Almirantazgo, tomaría una decisión que haría del petróleo una materia prima estratégica. Churchill decidió convertir la flota inglesa, -la máquina de guerra más importante del mundo-, de carbón a petróleo. El cambio presentaba una serie de ventajas, entre ellas 30% de disminución en la carga de combustible necesaria para mover los barcos. Además, liberaba a la tripulación, en el momento de la batalla, de la tarea de llevar las calderas, lo que consumía muchos hombres en los momentos decisivos. Para abastecer la flota, la marina británica tenía, inicialmente, un contrato a largo plazo con la

[7] De acuerdo con los datos de Evaluate Energy, ExxonMobil produjo más de 4 millones de barriles de petróleo y gas equivalentes (BPGE) en 2005, y tiene reservas probadas de más de 22 mil millones de barriles (BPGE).

[8] Al final de la vida, amargado, Alfred Nobel creó el premio que lleva su nombre.

naciente Anglo-Persian, formada con capital Inglés. Churchill fue aún más lejos. El Parlamento aprobó la ley que garantizó la compra de la empresa por el Estado. Después, se alentó la fusión entre la Anglo-Persian y la British Petroleum, la compañía que operaba los productos de gas y petróleo en el Reino Unido.

El uso de los buques con petróleo, el inicio del empleo de la aviación y la invención, durante la guerra, del tanque, señalarían una creciente importancia estratégica del petróleo. Al final de la guerra, Lord Curzon afirmó: "*the allied cause had floated to victory upon a wave of oil*"[9].

Además de haber confirmado su uso estratégico, con la popularización de los vehículos con motores de combustión, el petróleo pasó a confirmar su estatus como *commodity* estratégica principal. Debido a la movilidad de los mercados del petróleo, estando los consumidores lejos de los centros de producción, debido al comportamiento de las transnacionales extranjeras, el petróleo comenzó a ser comercializado en un mercado global. Su precio pasó a ser cotizado en las bolsas de valores principales, y los envíos de los contratos a largo plazo pasaron a ser negociados en el denominado mercado *spot*.

Se puede dividir la historia del oro negro en tres fases. La primera va desde el comienzo heroico en los campos de Pennsylvania y Bakú, en la Rusia zarista, hasta la primera crisis del petróleo. La segunda fase se prolongará hasta 2003, y la tercera se inició en 2003 y continúa hasta nuestros días.

La primera fase está marcada por el dominio de las fuentes de suministro y el flujo de petróleo por siete empresas, en su mayoría estadunidenses, llamadas las siete Hermanas[10]. A mediados de los 60, Exxon, Mobil, Gulf, Chevron, Texaco, Shell y BP controlaban, fuera de los EE.UU. y de los países comunistas, alrededor del 75% de las reservas existentes[11]. De las siete empresas, tres formaban parte del antiguo imperio de la Standard Oil[12], cinco eran estadounidenses y dos europeas (British Petroleum y Shell, de capital británico y holandés respectivamente).

Esta fase se caracteriza por la abundancia de petróleo, la creciente utilización de los subproductos y los precios bajos. En los años 60, el precio del barril de petróleo estaba entre el US$ 2 y US$ 3. El virtual monopolio

[9] Yergin, Daniel, The Prize, the epic quest for oil, money and power, New York, 1991, pg. 183.
[10] La expresión" siete hermanas" fue transmitida por Enrico Mattei, director en el área del petróleo italiano. La octava "hermana" sería la francesa Total.
[11] Edith Penrose: *The International Petroleum Industry*, London, 1968, p. 78.
[12] Exxon, Mobil y Socal.

de las siete hermanas puso a éstas entre las empresas más rentables del mundo. En 1972, la víspera de la primera crisis del petróleo, las dos mayores empresas del mundo por activos eran Exxon y Shell. Las siete hermanas se posicionaban entre las 12 mayores empresas por activos. Toda esta prosperidad no era transferida a los países productores. Al final de esta fase, fue fundada la Organización de Países Productores y Exportadores de Petróleo, en la Conferencia de Bagdad en septiembre de 1960, en el pico de la ola de la descolonización. Los miembros fundadores fueron Arabia Saudita, Kuwait, Irán, Irak y Venezuela. La segunda fase de la historia del petróleo comienza con la primera crisis del petróleo. Entre 1960 y 1973, Argelia, los Emiratos Árabes Unidos, Ecuador, Indonesia, Libia, Nigeria y Qatar se unieron a la OPEP[13]. Incipiente en sus inicios, la OPEP cobró impulso durante la Guerra de Yom Kipur, al decidir establecer un boicot de las ventas de crudo a los EE.UU. y Europa, por entender que dichos países ayudaban a Israel, que resultaría victorioso en el conflicto. Era la primera vez que los países productores utilizaban el poder del petróleo como arma política. El precio del barril de crudo llegó a US$ 13. Seis años más tarde, en la segunda crisis del petróleo, las decisiones de la OPEP elevaron a US$ 30 el barril.

Esta segunda fase se caracterizó por el creciente poder de la OPEP, que poco a poco fue tomando el lugar de las siete hermanas en el control de las reservas de petróleo. Esta transición se dio principalmente debido a un activo proceso de nacionalización. Arabia Saudita, poseedora del 23% de las reservas de petróleo en el mundo, nacionalizó su industria en los años 80.

La tercera fase iniciada en 2003, registra una disminución de la capacidad de la OPEP de influir en los precios del petróleo, el aumento de la volatilidad de los precios, y una fuerte presión de la demanda, especialmente en las nuevas regiones de gran consumo, como China e India. Incluso en países productores el consumo es creciente, como Irán, donde la demanda de gasolina está aumentando significativamente.

Desde su heroico inicio a finales en el siglo XIX, la tecnología del petróleo ha evolucionado enormemente. Con este desarrollo, los costos se hicieron demasiado prohibitivos. Debido a la ola de nacionalizaciones y la creciente dificultad para acceder a nuevas reservas, el panorama de la industria ha

[13] Gabón se unió en 1975. Ecuador y Gabón se retiraron de la OPEP en 1992 y 1994, respectivamente.

cambiado radicalmente en pocas décadas. Las llamadas Siete Hermanas dominan hoy en día sólo el 5% de las reservas probadas. Las empresas son muy rentables, pero no pueden reemplazar las reservas que exploran actualmente.

Las mayores reservas tienen un acceso limitado. En Arabia Saudita, Saudi- ARAMCO sólo acepta las empresas extranjeras como contratistas. El acceso de las grandes empresas transnacionales en Rusia es muy limitado. En México, el monopolio estatal prevalece. En Venezuela, las compañías extranjeras deben asociarse con PDVSA para explorar petróleo y gas en el país. La cuestión del acceso al petróleo es cada vez más politizada.

2.1. Reservas internacionales y el consumo: análisis regional

Medio Oriente posee el 63,3% de las reservas probadas de petróleo en el mundo[14]. Europa y Eurasia, aquí representadas por las inmensas reservas de Rusia, llegan a 9,2% del total. África tiene 8,9% de las reservas, mientras que Sudamérica concentra el 8,6%. Centro y Norteamérica disponen del 5,8% de las reservas, y el 4,2% se destina a Asia-Pacífico.

EE.UU., es el más grande mercado mundial de consumo, pero su área es la segunda más baja en las reservas del mundo, sólo superada por Asia-Pacífico. El crecimiento de la economía de los EE.UU. sólo puede garantizarse por importaciones masivas procedentes de otras regiones, especialmente de Medio Oriente, además de África y Sudamérica. Controlar la producción en estas áreas y lograr un flujo continuo de petróleo a los EE.UU. pasó a ser, hace mucho tiempo, uno de los objetivos centrales de la política exterior de los Estados Unidos.

En Europa, la explotación petrolera en el Mar del Norte se encuentra en su etapa final. Además de continuar las importaciones a gran escala de otras regiones, la atencione está dirigida hacia el aumento del suministro de gas procedente de Rusia y África del Norte. Por eso, hay planes para construir nuevos gasoductos. El Gasoducto Noreuropeo, que traerá gas natural de Siberia, tiene más de 2.000 km, siendo 1.200 km *off shore*, y las estimaciones iniciales de costo ascienden a más de US$ 6 mil millones.

En 2003, Asia superó por primera vez, a los EE.UU. en términos de demanda de energía. El aumento de los precios del petróleo en los últimos años tuvo como uno de sus factores principales la creciente demanda en

[14] Los datos de este documento son de la página electrónica de British Petroleum.

China e India. En 2004, China por si sola, fue responsable por el incremento del 30% en la demanda de petróleo. En 1993, China era autosuficiente en petróleo, produciendo más de tres millones de barriles. Hoy en día, con un consumo de seis millones de barriles, China tiene que importar casi la mitad para cubrir sus necesidades. En la región, India, un país con mil millones de habitantes y sin reservas significativas de petróleo, busca la manera de garantizar el suministro seguro y económico de la energía. Hay planes para una tubería de gran tamaño que llevaría gas natural desde Irán. La negociación sobre el derecho de vía a través de Pakistán es una operación diplomática de gran peso. Japón y Corea, países que carecen de reservas de petróleo, lo importan especialmente de Medio Oriente. También son grandes importadores de gas natural licuado (GNL), y Japón es el mayor importador mundial de este tipo de hidrocarburos.

África, con 8,9% de las reservas mundiales probadas de petróleo, no tiene mercado de consumo para estos volúmenes. En consecuencia, los países africanos se han convertido en importantes exportadores de petróleo crudo y gas.

Sudamérica es un continente autosuficiente en energía, con reservas más pequeñas que las de Europa y Eurasia y las de África. La demanda de energía en la región permite la exportación a gran escala. Venezuela concentra el 6,8% de las reservas mundiales de petróleo, y Brasil, 0,9%. Esta gran concentración de recursos energéticos llevó al desarrollo de un proceso de integración regional a través de la energía.

2.2. Sudamérica: energía, vehículo de integración

La integración energética de Sudamérica es una realidad que va más allá de la retórica del proceso de integración en la región. El proceso de mezcla de intereses públicos y privados en el sector energético viene cobrando fuerza en los últimos años. La fuerza motriz de este proceso es doble. Por un lado, los gobiernos de la región están más conscientes de las ventajas de un mayor grado de integración para los diferentes pueblos. Por otro lado, hay una realidad de mercado que apunta hacia una integración cada vez mayor de la región que produce abundante energía que puede generar prosperidad para sus habitantes.

Recientemente, Petrobras adquirió los activos de distribución de combustibles en Uruguay, al comprar las instalaciones de Shell en el país. En

Argentina, Petrobras Energía es la tercera más grande en el país. Sus activos están repartidos por la explotación de petróleo, gas natural y electricidad (termoeléctricas e incluso hidroeléctricas). También dispone de líneas de transmisión (que están en proceso de venta) y activos en el área de distribución de energía en ciudad de Buenos Aires. Cuenta con más de 600 estaciones de servicio en el país. Petrobras Bolivia es la principal empresa del país, y representa el 15% del PIB y el 22% de los ingresos fiscales. Petrobras tiene además presencia en Chile. En Perú y Ecuador, explota diesel, así como en Colombia y Venezuela.

Brasil construyó con Paraguay la planta hidroeléctrica de Itaipú, que sigue siendo la más grande del mundo en términos de generación de energía hidroeléctrica. Argentina explota gas en Bolivia y tiene contratos de venta de gas de sus reservas a Chile. La PDVSA tiene un contrato de asociación con Petrobras para construir una refinería de petróleo en el noreste de Brasil. También tiene intereses en Bolivia y Argentina. Está en estudio la construcción del llamado Gran Gasoducto del Sur, que transportaría gas de las reservas venezolanas a Brasil, Argentina y Uruguay; con el paso del tiempo, Bolivia se conectará con el sistema, ya que existe además la posibilidad de que otros países de la región (Paraguay, Chile) se integren al sistema futuramente.

El Gran Gasoducto del Sur conectaría las tres principales fuentes de gas en la región: Venezuela, Bolivia y la Cuenca de Santos. En cierto modo, se copiaría el régimen europeo de suministro de gas, el cual también se basa en tres fuentes: en el Mar del Norte, en Siberia y en el norte de África.

2.3. Petróleo en Brasil

En octubre de 1953, durante el gobierno del Presidente Vargas, fue creada a través de la Ley 2.004, la empresa Petróleos Brasileiros S.A., con una producción de 2.700 barriles al día. Para evaluar mejor las posibilidades de encontrar petróleo en Brasil, varios técnicos fueron contratados en el extranjero. Entre ellos, el estadounidense Walter Link, que debía preparar el informe sobre las mejores posibilidades de ocurrencia de petróleo. El llamado informe Link concluyó que Brasil tenía poco aceite en la tierra, y que el país nunca podría ser autosuficiente.

Petrobras ha invertido fuertemente en tecnología. En los años sesenta, la producción llegó a 100.000 barriles por día. La empresa evolucionó para extraer en la costa. En 1968, se descubrió petróleo en la costa del estado de

Sergipe. En 1974, el petróleo fue descubierto en la Cuenca de Campos, en el campo de Garoupa. Para extraer el petróleo del mar, Petrobras se ha convertido en una de las principales expertas en la extracción de aguas profundas. Empezó a quitar el petróleo de poca profundidad, como los 124m en el campo de Anchova. Actualmente, tiene la capacidad de explotar petróleo a 1.886 m de profundidad en el campo de Roncador. Para ello se han desarrollado tecnologías patentadas, como el uso de los llamados "tubos flexibles". Según la opinión de expertos del Instituto Francés del Petróleo, Petrobras es una empresa que se impuso por la tecnología. No hay otro ejemplo en el mundo de empresa estatal que tenga un perfil tecnológico tan desarrollado.

En 2006, Brasil alcanzó la autosuficiencia en petróleo con una producción de más de 1,8 millones de barriles. Si sumamos el total producido por Petrobras en el exterior las cantidades de producción de petróleo y gas alcanza casi 2,2 millones de barriles equivalentes al día. De acuerdo al *ranking* de Evaluate Energy, Petrobras es actualmente la séptima compañía más grande del mundo en volumen de producción y la sexta más grande en volumen de reservas. En el volumen de reservas se ubican primero que Petrobras, ExxonMobil, PetroChina, BP, Chevron y Shell. En el caso de que aún se usara la expresión "siete hermanas" para designar a las principales compañías petroleras del mundo, la empresa examinada por Walter Link estaría entre ellas.

3. Gas Natural

Mientras que el petróleo funciona como una mercancía energética, y tiene un mercado globalizado, el gas natural opera en términos de mercados regionales. Existe actualmente una tendencia en el mercado de gas hacia la globalización, pero aún carece del efecto práctico importante.

El petróleo, cuando es encontrado, debido a su fácil traslado, representa una riqueza inmediata. La mera existencia del gas, por el contrario, no lo convierte en una mercancía valiosa. El valor del gas comienza a existir cuando: se identifica un claro mercado consumidor; se construye una tubería de drenaje; y se firma un contrato de largo plazo con el consumidor. La necesidad de estabilidad política en la exploración de gas es más alta que la exigida para el petróleo. Además de garantizar la estabilidad en el área de exploración, se requiere garantizar la integridad de la tubería. La construcción misma de la

tubería requiere la existencia de confianza mutua entre los socios. Se entiende, pues, el carácter más inestable de la exploración de gas.

En la actualidad, la demanda de gas natural corresponde al 21% de la demanda mundial de energía. Se utiliza como consumo residencial, calor industrial, y, cada vez más, para la producción de energía. Es un producto abundante, a diferencia del petróleo que, hoy en día, se vuelve más escaso. Además, el uso de gas natural ayuda a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero por la quema de combustibles fósiles. Manteniéndose la producción actual y sin nuevos descubrimientos, se podría contar con el gas natural por los próximos 64 años[15].

El Medio Oriente posee el 41% de las reservas mundiales de gas. Rusia representa el 32% de estas reservas. Las tuberías existentes llevan el 93% del suministro de gas natural; el 7% restante se envía a los mercados en forma licuada, el llamado GNL (Gas Natural Licuado). El mercado de GNL está creciendo rápidamente. La expectativa del mercado es que para el año 2010, el GNL se suministrará al 11% del mercado. El Qatar está haciendo grandes inversiones en este ámbito, y debe comenzar a suministrar constantemente a Europa y los EE.UU. El crecimiento de GNL contribuye a la globalización del mercado del gas.

El mercado del gas natural está muy desarrollado en Norteamérica, Europa y Asia-Pacífico, y actualmente se encuentra muy bien establecido en Sudamérica. Norteamérica es autosuficiente en gas natural, y Canadá provee el 15% de la demanda de EE.UU. Los precios de mercado son establecidos por la libre competencia del gas con el propio gas. El precio "Henry Hub" es una referencia para ese mercado. Este es el precio en la interconexión de 14 gasoductos en Louisiana.

Europa posee yacimientos de gas natural en el Mar del Norte y los Países Bajos. Para cubrir sus necesidades, necesita importar el 40% que proviene de Rusia y Argelia. El precio del gas está vinculado a los precios del petróleo. Rusia suministra el 25% de la demanda europea por el monopolio estatal Gazprom, la más grande compañía de gas del mundo. El 80% de este gas transita por Ucrania. En enero de 2006, después de una larga disputa comercial sobre el precio que Ucrania debe pagar por el gas (mucho más bajo que el pagado por los europeos occidentales), Gazprom ha reducido sustancialmente los suministros a ese país. Por otro lado en el invierno, Ucrania, retuvo el gas

[15] Natural Gas Market Review 2006, IEA, pg. 31.

destinado a Europa Occidental, que se quedó sin suministro durante casi dos días. Aunque la interrupción fue por poco tiempo, quedó claro que la posibilidad de reducción de la oferta no era sólo teórica.

Asia-Pacífico es la única región donde las ventas de GNL son dominantes. Los mayores mercados consumidores son Japón, el mayor importador de GNL en el mundo, y Corea. Debido a los problemas sísmicos, estos dos mercados optaron por el abasto del gas natural licuado, mercado cuyas necesidades son atendidas por Indonesia, Malasia, Brunei, Qatar y Australia. Los precios también están vinculados al petróleo, sin embargo se utiliza una fórmula diferente de Europa.

En Sudamérica, Argentina ha construido una importante red de gasoductos en el país. También cuenta con un gasoducto hacia Bolivia y Chile. Argentina compra el gas boliviano y lo vende a Chile. En los años 90, Bolivia privatizó la industria del petróleo y del gas. La estadounidense Enron compró muchos activos y buscó alianza con Petrobras.

El interés de Brasil por el gas de Bolivia es muy antiguo. Los primeros acuerdos se establecieron a finales de los años 30. A finales de la década de los 50, se firmó el Tratado de Roboré, que contó con la participación de Brasil en la exploración de gas en Bolivia. En los años 90, se firmaron varios acuerdos. Petrobras ha estimulado la creación de un mercado interior del gas boliviano. Varias empresas industriales en São Paulo, cambiaron el aceite por el gas. Asimismo, se estableció un programa para construir plantas que funcionan con gas. Petrobras ha invertido más de US$ 2 mil millones en la construcción de un gasoducto que lleva gas de Bolivia a Sao Paulo. 80% de la tubería se encuentra en territorio brasileño. Con la quiebra de Enron, Petrobras acabó por hacerse cargo de algunos de sus activos en Bolivia, pasando a tener amplias reservas, dos refinerías y una red de estaciones de servicio.

En 1996, se firmó el "Gas Supply Agreement" (GSA), acuerdo que estableció los términos de las ventas de gas. Los precios son determinados mediante una fórmula compuesta por una canasta de aceites combustibles y se ajustan a cada tres meses. Cinco años después de la oferta inicial, la fórmula misma debería ser revisada. Por otra parte, había una cláusula por la que el precio podría restablecerse en cualquier momento. La disposición fue aplicada en 1999. En la actualidad, los costos de gas son alrededor de US$ 3,40 a la orilla del pozo, y por los términos de los aumentos previstos en el contrato, pronto se elevarán a cerca de US$ 4. Los gastos de transporte a Sao Paulo son de US$ 1,90.

En 2003, Bolivia aprobó, en referéndum, la nacionalización del gas y el petróleo. En 2004, se adoptó la ley de hidrocarburos, que introducía la nacionalización en la legislación específica. En mayo de 2005, por decreto ejecutivo, el presidente Morales estableció los términos de dicha nacionalización. Actualmente, Petrobras está negociando una indemnización a Bolivia por sus activos. Hay acuerdos en curso, relacionados al cambio en el precio del gas exportado a Brasil. En una reunión de los Presidentes Lula, Kirchner, Morales y Chávez en Puerto Iguazú, el 4 de mayo de 2006, se acordó que la discusión "de los precios del gas debe darse en un marco equitativo y racional, que posibiliten las negociaciones".

Petrobras descubrió grandes yacimientos de gas en la Cuenca de Santos. A partir de 2008, debe comenzar la producción, lo que reducirá la dependencia del gas boliviano. Hoy en día, el 80% del gas consumido en Sao Paulo proviene de Bolivia. Además del gas de Santos, Brasil analiza conjuntamente con Argentina, Venezuela y Bolivia, la posibilidad de construir el llamado "Gran Gasoducto del Sur", cuyo objetivo principal sería llevar las reservas de Venezuela y, posiblemente de Bolivia hacia Argentina pasando por Brasil – de acuerdo a la ruta actualmente bajo consideración – de Uruguay. Esta es una obra de grandes proporciones, como el gasoducto de Alaska, con una extensión de más de 6.000 km, que conectará Alaska a los EE.UU., a través de Canadá, a un costo estimado de US$ 20 mil millones. Con el Gran Gasoducto del Sur, Sudamérica tendría una estructura de suministro de tres fuentes diferentes (Bolivia, Venezuela y Santos), similar a la que se está completando en Europa.

4. Biocombustibles: el etanol y el biodiesel

La creciente demanda de energía en las economías emergentes ha ejercido una gran presión sobre la capacidad mundial instalada de extracción de petróleo, y todo indica que los altos precios de los combustibles fósiles en el mercado internacional no deben alterarse por ahora. La preocupación por la cuestión de la energía está creciendo, y la búsqueda de alternativas a los combustibles fósiles ha tomado un papel destacado en el proceso de toma de decisión de los países y sus políticas públicas en materia de energía.

Brasil tiene mucho que aportar a este debate, porque tiene el conocimiento acumulado en el área de los biocombustibles, en particular el uso de etanol de la caña de azúcar como combustible automotriz. La matriz energética

brasileña es una de las más limpias del mundo, y en la actualidad, el 45% de la energía consumida en el país proviene de fuentes renovables (Balance Nacional de Energía 2005/MME 2006), mientras que el porcentaje promedio mundial de estas fuentes en la matriz energética de los países desarrollados es del 10%. Esto se traduce en una clara ventaja para el posicionamiento del país en el contexto actual en el que las preocupaciones sobre la seguridad energética y el medio ambiente han llevado a varios países a buscar alternativas a los combustibles fósiles y tratar de poner en marcha iniciativas para reducir sus emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI).

4.1. El uso de etanol en Brasil

La experiencia brasileña con el uso de etanol como un aditivo a la gasolina se remonta a la década de los 20**.** Pero fue hasta 1931, con la promulgación del decreto 19.717, del 20 de febrero de ese año, que el combustible producido a partir de caña de azúcar comenzó a ser oficialmente añadido a la gasolina, entonces importada. A pesar de estas iniciativas anteriores, no fue antes de 1975 con la creación del Programa Nacional del Alcohol – *Proálcool*, que el gobierno inició un proceso que establecería las condiciones necesarias para que la industria sucroalcoholera se convirtiera, actualmente, en una de las industrias alcoholeras más modernas en el mundo, con resultados significativos en términos de medio ambiente y económico. Según la Secretaría de Minas y Energía (MME-2005), durante los últimos 30 años, el consumo de alcohol para reemplazar la gasolina ha producido una economía de más de mil millones de barriles equivalentes de petróleo. Este número corresponde a casi dos años de producción actual de petróleo en Brasil.

El *Proálcool* tenía como objetivos principales la introducción de la mezcla gasolina/etanol (alcohol) en el mercado y fomentar el desarrollo de vehículos impulsados exclusivamente por alcohol (alcohol hidratado). En términos cronológicos, se puede hablar de cuatro etapas distintas de la producción y uso del etanol combustible a gran escala en Brasil.

En un primer momento, de 1975 a 1979, el Gobierno, ante la conmoción de los precios del petróleo en 1973, junto con la caída de los precios del azúcar en el mercado internacional, decidió tomar medidas para estimular el aumento de la producción de etanol y su utilización como combustible mezclado con gasolina. Además de evitar la ociosidad del parque industrial

sucroalcoholero, se buscaba también reducir la dependencia de los combustibles fósiles. La segunda fase, de 1979 a 1989, se caracterizó por la estructuración de una serie de políticas de incentivos fiscales y financieros, que van desde los productores de etanol hasta los consumidores finales, y es considerada como el apogeo del *Proálcool*. Su inicio fue marcado por la nueva crisis del petróleo, en 1979, donde los precios se dispararon nuevamente en el mercado internacional y su fin, en 1989, con la falta de etanol hidratado en las bombas de las estaciones de servicio. Este episodio sacudió la confianza de los consumidores en el etanol, y la venta de automóviles movidos exclusivamente por el alcohol disminuyó notablemente.

La tercera fase, entre 1989 y 2000, estuvo marcada por la destrucción del conjunto de incentivos económicos para el programa del gobierno en el contexto de la desregulación del sistema de abastecimiento de combustible en el país. En 1990, se extinguió el Instituto del Azúcar y del Alcohol (IAA), que reguló el mercado del azúcar y el alcohol durante casi 60 años. En el contexto de la reducción de los precios del petróleo en el mercado internacional, el gobierno poco a poco pasó a manos de las empresas privadas las decisiones sobre la planificación y ejecución de actividades de producción y comercialización del sector. El etanol hidratado como combustible ha caído en desuso desde finales de los años 80, con la eliminación de los subsidios. A su vez, la mezcla de etanol anhidro con gasolina fue impulsada por una decisión del gobierno en 1993, que estableció la mezcla obligatoria de etanol anhidro en toda la gasolina distribuida para reventa en las estaciones de servicio. (Ley 8.723, del 28 de octubre de 1993). En la práctica, la política del gobierno ha creado una reserva de mercado para el etanol anhidro que continúa hasta nuestros días. El porcentaje es fijado por el Consejo Interministerial de Azúcar y Alcohol (CIMA), y el rango ha variado entre 20% y 25%.

La cuarta fase, desde 2000 hasta nuestros días, fue lanzada con la revitalización del *Proálcool,* y se caracterizó por la liberación de los precios sectoriales (2002), la introducción de vehículos de combustible flexible (2003), las oportunidades de aumento de las exportaciones de etanol y los altos precios del petróleo a corto y mediano plazo, en los mercados mundiales. En esta fase, la dinámica de los productores de etanol ha llegado a depender mucho más de los mecanismos de mercado, especialmente el mercado externo, que del impulso del gobierno. La industria hizo inversiones, expandió la producción, se modernizó tecnológicamente, y en la actualidad, el etanol de

la caña de azúcar en Brasil se produce de manera eficiente y a precios competitivos.

Es errónea la percepción de que la cultura de la caña de azúcar, destinada a la producción de etanol, podría tener efectos perjudiciales para el medio ambiente. Los biocombustibles, por el contrario, han tenido un impacto socio ambiental positivo, mientras se recuperan áreas previamente deforestadas, y facilitando la rotación y aireación de la tierra dirigida a la producción de alimentos, además de emplear a casi un millón de trabajadores, incluso a través de sistemas de cooperativas de familia.

El aumento significativo que ha sido evidente en la agricultura de la caña de azúcar en Brasil – concentrada principalmente en el Estado de São Paulo, lejos de la región amazónica, y que ocupa sólo el 0,6% del país – se debe principalmente a las ganancias de la productividad y la investigación llevada a cabo por la EMBRAPA. Siguiendo los parámetros técnicos mínimamente equilibrados, la producción de la caña de azúcar tiende a facilitar el logro de otros objetivos económicos y sociales, sea por el abono constante del suelo, o mediante la generación de ingresos para las familias. Las plantas de etanol brasileño, tradicionalmente identificadas con un panorama de retraso, se encuentran ahora en el centro de un cambio de paradigma energético que involucra a todo el planeta.

4.2. El biodiesel

El biodiesel es un combustible biodegradable derivado de fuentes renovables, como aceites vegetales y grasas animales que, estimulados por un catalizador, reaccionan químicamente con el alcohol o el metanol. Hay diferentes tipos de semillas oleaginosas en Brasil de las cuales es posible producir el biodiesel, incluidos la mamona (aceite de ricino), el *dendê* (aceite de palma), el girasol, el *babasú*, la soya y el algodón. Este combustible puede sustituir en su totalidad o parte del diesel de petróleo de los motores en camiones, tractores, camionetas, automóviles, y también puede ser utilizado para la generación de electricidad y calor. Se puede usar puro o mezclado con diesel en proporciones diversas. La adopción del biodiesel trae beneficios ambientales y ayudaría a mejorar la calidad del aire en las principales ciudades con la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Al igual que ocurrió en la producción de etanol de la caña de azúcar, Brasil tiene condiciones ideales para convertirse en un importante productor

mundial de biodiesel, ya que cuenta con grandes extensiones de tierras de cultivo y clima favorable para el cultivo de semillas oleaginosas. Desde los años 70, varios proyectos de investigación de los aceites vegetales como combustible se han desarrollado en el país. Estos proyectos incluyen pruebas con biodiesel puro o mezclado con el combustible diesel que han establecido la viabilidad técnica de los aceites vegetales utilizados como combustible a pesar de que aún existen retos tecnológicos y económicos que hay que superar para permitir su uso en gran escala.

Con el creciente costo del combustible diesel, el biodiesel volvió al centro de la atención del Gobierno, con la creación en 2003, del Grupo Ministerial de Trabajo – Biodiesel GTI – coordinado por la Casa Civil. Al año siguiente, el Gobierno puso en marcha el Programa Nacional de Producción y Uso de Biodiesel (PNPB), vinculado a los programas de inclusión social y el desarrollo regional. Con el fin de fomentar el uso de biodiesel, en 2005 el gobierno aprobó el Proyecto de Ley No. 11.097 que fija el porcentaje mínimo obligatorio del 5% de biodiesel añadido al diesel vendido y le da un período de ocho años para que este porcentaje se alcance. La ley determina que a partir de 2008 todo el combustible diesel vendido en Brasil debe contener 2% de biodiesel. El instrumento jurídico define el sistema de incentivos fiscales y subsidios para la producción de biodiesel hecha en pequeñas explotaciones familiares en zonas económicamente deprimidas del país (Norte, Noreste, especialmente en la región semiárida). Con el fin de ser efectivamente capaz de añadir 2% de biodiesel en el diesel, a partir de 2008, la producción, que en la actualidad es de cerca de 70 millones de litros, tendría que llegar a los 820 millones de litros en dos años.

4.3. Perspectivas de futuro para los biocombustibles

En la actualidad, los biocombustibles están en la agenda de prioridades de los principales protagonistas en el escenario internacional. El tema ha cobrado importancia estratégica impulsada por el aumento en los precios del petróleo y la preocupación por la seguridad de suministro, debido a la inestabilidad política en los principales países productores de combustibles fósiles. Desde el punto de vista medioambiental, los beneficios del uso de biocombustibles son importantes. Los estudios demuestran que el uso de etanol combustible es importante para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (CO^2 en particular), que se traduce en un incentivo para los

países con compromisos de reducción de emisiones, asumidos en el marco del Protocolo de Kioto de la UNFCC. En Brasil, el uso de combustible de etanol en el año 2003 ha significado una reducción de 27,5 millones de toneladas de CO[16].

Por todas estas razones, es esencial que la comunidad internacional mejore y amplíe, cada vez más, el uso de energías renovables en sus diferentes aplicaciones. Especialmente en el sector del transporte, el desarrollo de los biocombustibles líquidos (biodiesel, etanol) a partir de biomasa, es de fundamental importancia para reducir la dependencia respecto al petróleo, actualmente sigue representando el 96% del uso mundial de combustibles, cuyo precio, alrededor de US$ 70 por barril, podrá imponer límites indeseables para el crecimiento económico en la economía mundial, especialmente en los países en desarrollo.

En este contexto, se constató que, aunque existen la tecnología y los conocimientos técnicos necesarios para el etanol ser adoptado a nivel internacional, es esencial que los gobiernos practiquen un liderazgo en el proceso, con el objetivo de establecer parámetros básicos para la adopción de los biocombustibles en la matriz energética de sus respectivos países. Se necesita un esfuerzo coordinado para difundir la producción y uso de biocombustibles en el mundo. Ha llegado el momento para Brasil, cuyas políticas han tenido éxito en la introducción de biocombustibles en el país y por lo mismo actualmente es un referente para el resto del mundo, jugar el rol principal en el proceso de transformación de los biocombustibles en *commodities* energéticas en el mercado internacional. Brasil posee todas las credenciales para conducir este proceso.

Se habla de que muchas naciones que han hecho grandes avances en el desarrollo han tenido éxito porque tuvieron abundantes recursos energéticos de punta en cada período. Lo mismo ocurrió con el carbón, abundante en Inglaterra y Alemania. El petróleo tuvo un papel similar en los EE.UU. Con el etanol y el biodiesel, Brasil tiene una oportunidad única no sólo para crecer su economía, pero sobretodo, para que la sociedad brasileña coseche los frutos de esta prosperidad.

[16] CARVALHO, Luiz Carlos Corrêa. *A Brazilian success case: Ethanol.*2006.

Biocombustibles: la experiencia brasileña y el desafío de consolidar el mercado internacional

Brasil está determinado a difundir el uso de biocombustibles en el mundo. La energía es fundamental para el crecimiento y el desarrollo de las sociedades modernas. La ventaja comparativa de Brasil por los biocombustibles puede ser fundamental para consolidar el desarrollo del país y su nuevo papel en el mundo.

En este artículo, se trató inicialmente, de ofrecer una visión general de la naturaleza estratégica de la energía durante el último siglo y en la actualidad. A continuación, se describió la experiencia de Brasil con los biocombustibles, el etanol y el biodiesel. Luego se comentaron los desafíos a la formación del mercado internacional y la estrategia para la transformación del etanol y el biodiesel en productos básicos a nivel internacional.

1. La naturaleza estratégica de la energía

En agosto de 1859, Edwin L. Drake perforó en Titusville, Pennsylvania, el primer pozo de crudo de los EE.UU. La producción, manual, en Bakú, Rusia, ya se había iniciado en 1829. A finales del siglo XIX y XX, se estructuró la producción de petróleo a gran escala, profundizada considerablemente después de la Segunda Guerra Mundial. El petróleo adquirió una dimensión estratégica en la decisión del Almirantazgo Británico, de 1912, al cambiar el combustible de la flota del carbón al diesel. El proceso, liderado por el Primer Lord del Almirantazgo, Winston Churchill, vinculó fuertemente el petróleo a la política. Los británicos estaban abandonando el carbón, abundante en su territorio, y creando una dependencia en torno a un producto que venía del Medio Oriente. La Corona tendría una participación mayoritaria en la Anglo-Persian, la futura de *British Petroleum*. Este cambio dio a la flota inglesa la flexibilidad de acción, clave en la Primera Guerra Mundial. Se alivió el peso de los buques y ya no era necesario mover gran contingente de la tripulación para la transferencia de depósitos de carbón para las calderas.

En la Segunda Guerra Mundial, el petróleo jugó un papel estratégico aún mayor. La ofensiva alemana contra la URSS se justificó principalmente por la necesidad de controlar las reservas de petróleo de Bakú. Japón atacó Pearl Harbor para neutralizar a los EE.UU. y facilitar las medidas

para tomar Indonesia y sus entonces ricas reservas de petróleo. Los 6 mil millones de barriles de petróleo (de un total de 7 mil millones utilizados por los aliados) proporcionados por los EE.UU. fueron la clave para la victoria aliada en el conflicto y la escasez del producto tuvo un importante papel en la reducción de la capacidad de las fuerzas del Eje para seguir resistiendo.

Con el término de la guerra, los Estados Unidos se dieron cuenta de que sus reservas ya no serían suficientes para satisfacer la creciente demanda. Se consolida, por lo tanto, la participación de los estadounidenses y los europeos en el desarrollo de la zona donde la producción concentra más del 61,9% de las reservas mundiales probadas, el Medio Oriente[17].

La Guerra Fría dividió al mundo en dos bandos contendientes separados por un debate ideológico profundo. El fin de la Unión Soviética y el "fin de la historia", declarado por Fukuyama, crearon un nuevo momento. La ideología ya no divide a los países del mundo, los conflictos ya no existen con la dimensión del eje Este-Oeste.

Los conflictos entre los países responden, en la actualidad, a una gama más amplia de variables complejas, como la cultura, la religión y principalmente, por la búsqueda de seguridad en el suministro de materias primas, de las cuales el más importante es la energía, en particular, el petróleo.

Energía y estrategia están inextricablemente vinculadas. El acceso a los recursos naturales se convirtió en el tema central de la energía en los años 90. La escasez de recursos y la lucha por el acceso a los recursos energéticos se han convertido en un factor importante por detrás de los grandes conflictos. El petróleo es absolutamente indispensable para el funcionamiento de cualquier economía moderna. Debido a que es necesario tanto en el funcionamiento de un *establishment* militar, como en diversas actividades civiles, una interrupción en el suministro equivale a un *colapso literal* de cualquier sociedad moderna. Por eso, los estados centrales tratan de controlar el acceso a las reservas y las rutas a través de las cuales el petróleo llega a los mercados de consumo. Es en este contexto que se explica la militarización de la política energética, la presencia cada vez mayor del gobierno en la fijación de objetivos estratégicos y la transformación del concepto de "seguridad energética" en una piedra angular de la seguridad nacional.

[17] Datos de 2005. Fuente: BP Statistical Review of World Energy.

2. Un nuevo activo estratégico

El descubrimiento de nuevas reservas de petróleo ha disminuido en los últimos años. Estamos consumiendo las reservas actuales a un ritmo más rápido que el del descubrimiento de nuevos yacimientos. Según los cálculos de los expertos, estamos cerca del momento en que hemos consumido la mitad de todo el petróleo en el planeta. Esto puede ocurrir en esta década, dentro de 10, 20 o 30 años, pero hay consenso en que el momento se acerca. La tendencia es que, a pesar de los avances tecnológicos, la producción baje en las próximas décadas y aumenten los precios. Como se sabe, los nuevos depósitos encontrados son de petróleo con un costo de producción más elevado. Aceites pesados o extra pesados, producción en aguas profundas y ultra profundas, el uso de las llamadas "tar sands" en Canadá requieren grandes cantidades de dinero en la exploración.

La demanda, por otra parte, está en constante aumento. Según datos de la Agencia Internacional de Energía (AIE), el consumo de petróleo aumentará en un promedio de 1,6% anual hasta 2030, cuando se espera un consumo de 120 millones de barriles por día. Esto representa un aumento del 40% sobre la cifra actual de 86,1 millones de barriles por día[18].

Los hidrocarburos continuarán, en las próximas décadas, siendo la principal fuente de energía. Sin embargo, los factores antes mencionados estimularán el desarrollo de otras fuentes de energía. Es en este contexto, que se inserta la estrategia brasileña en el área de biocombustibles.

La historia demuestra que los países que mantienen el liderazgo en el proceso de cambio del origen energético, llevan una importante ventaja comparativa. Inglaterra fue el país más bien posicionado cuando el carbón se convirtió en el principal componente en energético mundial. Los EE.UU. desarrollaron una posición de liderazgo en la transición hacia el petróleo. Actualmente, nuevos actores entran en la escena. Según los datos del estudio de Goldman Sachs, al final de la primera Guerra del Golfo en 1991, entre las 20 mayores empresas del área energética en lo que se refiere a la capitalización de mercado, el 55% eran estadounidenses y el 45% eran europeo. Pero en 2007, el 35% de las 20 mayores empresas son de los BRICs (Brasil, Rusia, China e India), el 35% son europeas y el 30% son estadounidenses. Una

[18] Datos de 2005. Fuente: Agencia Internacional de Energía.

mayor presencia económica de los BRIC en toda la economía mundial es una característica de la transición hacia una economía de baja emisión de carbono.

El liderazgo que Brasil tiene actualmente en el sector de los biocombustibles por lo tanto, representa una ventaja comparativa fundamental. Si bien utilizada y desarrollada, puede ayudar a la "commoditización" del etanol y el biodiesel, y la transformación de Brasil en poder energético de primera magnitud.

Nosotros, por lo tanto, contamos con treinta años de experiencia en la industria, capacidad tecnológica superior a cualquier *player* internacional, mano de obra calificada para la actividad a una escala sin precedentes, voluntad política y tierras agrícolas capaces de producir suficiente caña de azúcar para producir etanol y biodiesel sin que para eso, sea necesario deforestar la Amazonia o avanzar sobre otras áreas dedicadas a los cultivos alimentarios. Brasil está plenamente consciente de que la construcción del mercado internacional depende de la entrada de muchos otros productores y desea que esto suceda. Sabemos que no es ni posible ni deseable tener pocos proveedores. Para garantizar la seguridad del suministro, necesitamos de muchos países produciendo etanol y biodiesel. Actualmente en el mundo, aproximadamente 20 países producen energía para otros 200 países. Brasil apoya la democratización de la producción de la energía: podemos tener 100 o 120 países produciendo energía para 200 países.

3. La experiencia brasileña en biocombustibles

Es natural que Brasil tenga mucho que aportar a la discusión de alternativas a los combustibles fósiles, ya que posee el conocimiento acumulado en el área de los biocombustibles, particularmente en el uso de etanol de caña de azúcar como combustible de automoción. La matriz energética brasileña es una de las más limpias del mundo, y actualmente más del 45% de toda la energía que se consume en Brasil proviene de fuentes renovables, mientras que la cuota promedio de estas fuentes en la matriz energética de los países desarrollados no llega al 15%. Esto se traduce en una clara ventaja para la posición del país en el contexto actual en el que las preocupaciones sobre la seguridad energética y el medio ambiente han llevado a varios países a buscar alternativas a los combustibles fósiles y tratar de poner en marcha iniciativas para reducir sus emisiones de gases generadores de efecto invernadero (GEI).

4. Etanol: de la condición de pionero al uso sostenible

La experiencia brasileña del uso de etanol en la gasolina se remonta a la década de 20. Pero fue apenas desde 1931, con la promulgación del Decreto No. 19.717, del 20 de febrero de ese año, que el combustible producido a partir de caña de azúcar comenzó a ser oficialmente añadido a la gasolina, entonces importada. A pesar de estas iniciativas, sin embargo, fue hasta en los años 70 con el lanzamiento del Programa Nacional del Alcohol – *Proálcool* – en 1975, que el gobierno creó las condiciones necesarias para dar el gran salto. La industria sucroalcoholera brasileña ha logrado convertirse, en los últimos años, en una de las más modernas del mundo, y ha alcanzado resultados significativos, tanto ambientales como económicos.

El *Proálcool* tenía como objetivos principales la introducción en el mercado de la mezcla de gasolina-alcohol (alcohol anhidro) y fomentar el desarrollo de vehículos que funcionaran exclusivamente con alcohol (hidratado). En términos de cronología, se puede hablar de cuatro etapas distintas de la producción y uso de etanol combustible a gran escala en Brasil.

En un primer momento, de 1975 a 1979, el Gobierno, ante la conmoción de los precios del petróleo en 1973, junto con la caída de los precios del azúcar en el mercado internacional, decidió tomar medidas para estimular el aumento de la producción de etanol y su utilización como combustible mezclado con gasolina. En el país había un exceso de azúcar, lo que deprimía los precios terriblemente. Además de combatir la caída de los precios del sector azucarero, se buscaba también reducir la dependencia de los combustibles fósiles.

La segunda fase, de 1979 a 1989, se caracterizó por la estructuración de una serie de políticas de incentivos fiscales y financieros, que van desde los productores de etanol a los consumidores finales. Su fin, en 1989, se caracterizó por la falta de etanol en las bombas de las estaciones de servicio. Este episodio sacudió la confianza de los consumidores en el etanol, y la venta de automóviles propulsados exclusivamente por alcohol disminuyó notablemente.

La tercera fase, entre 1989 y 2000, estuvo marcada por la destrucción del conjunto de incentivos económicos para el programa del gobierno en el contexto de la desregulación del sistema de abastecimiento de combustible en el país. En 1990, se extinguió el Instituto del Azúcar y del Alcohol (IAA), que reguló el mercado del azúcar y el alcohol durante casi 60 años. Bajo el

telón de fondo de la reducción de los precios del petróleo en el mercado internacional, el gobierno poco a poco pasó a manos de las empresas privadas las decisiones sobre la planificación y ejecución de actividades de producción y comercialización del sector. El etanol hidratado como combustible ha caído en desuso desde finales de los años 80, con la eliminación de los subsidios. A su vez, la mezcla de etanol anhidro con gasolina fue impulsado por una decisión del gobierno en 1993, que estableció mezcla obligatoria de etanol anhidro en toda la gasolina distribuida para su reventa en las estaciones de servicio (Ley No. 8.723, del 28 de octubre de 1993). En la práctica, la política del gobierno ha creado una reserva de mercado para el etanol anhidro que continúa hasta nuestros días. El porcentaje es fijado por el Consejo Interministerial de Azúcar y Alcohol (CIMA), cuyo rango ha variado entre 20% y 25%.

La cuarta fase, desde 2000 hasta la actualidad, fue lanzada con la revitalización del *Proálcool*, y se caracterizó por la liberación de los precios sectoriales (2002), la introducción de vehículos de combustible flexible (2003), las oportunidades de aumento de las exportaciones de etanol y los altos precios del petróleo en el corto y mediano plazo, en los mercados mundiales. En esta fase, la dinámica de los productores de etanol ha llegado a depender mucho más de los mecanismos de mercado, especialmente el mercado externo, que del impulso del gobierno. La industria hizo inversiones, expandió la producción, se modernizó tecnológicamente, y actualmente, el etanol de la caña de azúcar en Brasil se produce de manera eficiente y a precios competitivos.

5. El Programa Nacional de Biodiesel

El biodiesel es un combustible biodegradable derivado de fuentes renovables, como aceites vegetales y grasas animales que, alentados por un catalizador, reaccionan químicamente con el alcohol o metanol. Hay diferentes tipos de semillas oleaginosas en Brasil de que se puede producir el biodiesel, incluidos la mamona (aceite de ricino), el *dendê* (aceite de palma), el girasol, el *babasú*, la soya y el algodón. Este combustible puede sustituir la totalidad o parte del diesel de petróleo de los motores en camiones, tractores, camionetas, automóviles, y también puede ser utilizado para la generación de electricidad y calor. La adopción del biodiesel trae beneficios ambientales y ayudaría a mejorar la calidad del aire en las principales ciudades con la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Igualmente a lo que ocurrió en la producción de etanol de la caña de azúcar, Brasil tiene condiciones ideales para convertirse en un importante productor mundial de biodiesel, ya que cuenta con grandes extensiones de tierras de cultivo y clima favorable para el cultivo de semillas oleaginosas. Desde los años 70, varios proyectos de investigación relacionados al uso de los aceites vegetales como combustible han sido desarrollados en el país. Estos proyectos incluyen pruebas con biodiesel puro o mesclado con el combustible diesel, y han establecido la viabilidad técnica de los aceites vegetales utilizados como combustible, pese a que aún existen retos tecnológicos y económicos a ser superados antes de permitir su uso a gran escala. Es importante registrar los esfuerzos del Profesor Expedito Parente, originario del Estado de Ceará, titular de la primera patente mundial de biodiesel.

Con el creciente costo del combustible diesel, el biodiesel volvió al centro de la atención del Gobierno, quien creó en 2003, el Grupo Ministerial de Trabajo – Biodiesel GTI – coordinado por la Casa Civil. Al año siguiente, el gobierno puso en marcha el Programa Nacional de Producción y Uso de Biodiesel (PNPB), vinculado a los programas de inclusión social y el desarrollo regional. Con el objetivo de fomentar el uso de biodiesel, en 2005 el gobierno aprobó el Proyecto de Ley No. 11.097, que fija como porcentaje mínimo obligatorio del 5% de biodiesel añadido al diesel vendido y le da un plazo de ocho años para que este porcentaje sea alcanzado. La ley determina que a partir de 2008 todo el combustible diesel vendido en Brasil debe contener 2% de biodiesel. El instrumento jurídico define el sistema de incentivos fiscales y subsidios para la producción de biodiesel hecha en pequeñas explotaciones familiares en zonas económicamente deprimidas del país (Norte, Noreste, especialmente en la región semiárida).

El hecho de que su producción esté conectada a proyectos de agricultura familiar, añade elemento favorable para el biodiesel, que también puede contribuir a mejorar el nivel de vida de las poblaciones de bajos ingresos.

En Brasil y otros países, los biocombustibles son la clave para la reducción de gases de efecto invernadero, la creación de una alternativa para la sustitución parcial de petróleo y la creación de fuentes de empleos e ingresos para personas de escasos recursos.

6. Los Retos del mercado internacional

Todos los beneficios del uso de biocombustibles solamente alcanzarán su pleno potencial mediante la consolidación de un mercado internacional

bien estructurado. Para que esto suceda, es necesario aumentar el número de países productores, la creación de estándares y normas internacionalmente aceptadas, ampliar el uso de biocombustibles para un gran número de países, y establecer una bolsa de los precios internacionales de los mismos. El gobierno brasileño desarrolló una estrategia para alcanzar estos objetivos, que consiste en diferentes actividades y se estructura en tres partes: los niveles mundial, regional y bilateral.

En el ámbito mundial, Brasil se guía por el objetivo de democratizar la producción de energía, con la reducción de las disparidades y las desigualdades entre países consumidores y productores. Para ello, Brasil defiende la adopción de normas y códigos internacionales que permitan el establecimiento del mercado mundial para estos productos. Para crear un mecanismo de coordinación entre los mayores productores y consumidores de biocombustibles, se estableció, en marzo de 2007, en Nueva York, el Foro Internacional de Biocombustibles. Además, Brasil tiene como objetivo estimular los estudios científicos y las innovaciones tecnológicas que garanticen la sostenibilidad a largo plazo de la producción de biocombustibles, así como la no injerencia en la producción de cultivos alimentarios.

A nivel regional, Brasil ha estimulado la integración energética de Sudamérica, promoviendo la diversificación de la matriz en la región y el fomento de las energías renovables. También se firmó un memorando de entendimiento del MERCOSUR para mejorar la cooperación sobre el tema. La integración de las cadenas de producción y comercialización de etanol y el biodiesel en la región – incluidos los aspectos de la regulación y la inspección – tiene como objetivo contribuir a la explotación de las ventajas comparativas de los países de Sudamérica en el campo de los biocombustibles, reconociendo la oportunidad de crear riqueza y desarrollo sostenible para la región.

El tercer aspecto de la corriente brasileña, en el campo bilateral, abarca iniciativas de cooperación técnica - incluida la investigación sobre fuentes alternativas para la producción de biocombustibles - y la promoción del intercambio científico y académico. Sus operaciones se han dado a través de la firma de acuerdos, en especial memorandos, con los países del IBAS, Paraguay, Uruguay, Chile, Ecuador, Italia y otros. El reciente Memorando de Entendimiento firmado con los EE.UU. también prevé la cooperación en terceros países para el desarrollo de los biocombustibles.

7. Las cuestiones ambientales

Los datos más recientes y los estudios sobre la producción de biocombustibles en Brasil demuestran que la industria se ha desarrollado dentro de los parámetros apropiados de sustentabilidad ambiental. La última encuesta realizada por la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB), relativa a la cosecha 2007/2008, de caña de azúcar, demuestra que el área ocupada por el cultivo corresponde a 6,6 millones de hectáreas, 82,5% del total es encuentra en la Región Centro-Sur. En esta cosecha la producción de etanol consumirá el 50,5% de la producción nacional de caña de azúcar, lo equivalente a 20 mil millones de litros, un aumento del 14,5% con respecto a la cosecha anterior.

A pesar de esta producción impresionante, la caña de azúcar actualmente ocupa el 10% de la superficie cultivada del país, y, según estimaciones de la Secretaria de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA) todavía es posible adicionar 100 millones de hectáreas a los 62 millones ocupados en la actualidad por la agricultura, de modo que no habría necesidad de tala de bosques para satisfacer la creciente demanda de etanol.

Es importante señalar que la expansión del cultivo de caña de azúcar ocurre, especialmente en el Estado de São Paulo, y es infundada la objeción de que el aumento de la demanda de etanol causaría la deforestación de la selva amazónica. La baja fertilidad del suelo y las lluvias en la Amazonia hacen imposible el cultivo de caña de azúcar en la región. Estas son especies que necesitan el tiempo seco, para formar sacarosa, y en climas muy húmedos, como el clima de la región amazónica, la caña de azúcar absorbe el exceso de agua del suelo, lo que impide la formación de azúcar.

De hecho, el aumento de la producción se ha beneficiado de las inversiones en investigación y mejora de las técnicas, por lo que ganancias sucesivas de productividad se han logrado en la cadena de producción de etanol. Esto indica que se utilizan áreas cada vez más pequeñas para producir la misma cantidad de azúcar de caña, lo que minimiza la necesidad de incorporación de nuevas tierras. El desarrollo de nuevas tecnologías, como la hidrólisis del bagazo y paja de caña permiten uso más eficiente de la planta y por lo tanto una mayor productividad.

Otro aspecto importante a destacar es el excelente balance de energía de la producción de etanol de caña de azúcar. La relación entre la energía utilizada y la energía producida desde combustibles fósiles utilizados como

materia prima en la producción de etanol es de 8,3. Esto significa que de cada unidad de energía usada en la producción de etanol, se producen más de ocho unidades de energía. Este resultado es muy favorable, si se compara, por ejemplo, al balance de energía de 1,4 obtenido en la producción de etanol de maíz, como se hace en los Estados Unidos.

Hay consenso entre los científicos de todo el mundo de que el uso del etanol combustible produce reducción considerable de las emisiones de diversos contaminantes y gases de efecto invernadero, sobre todo de dióxido de carbono (CO^2). Otras ventajas medioambientales del etanol también se pueden citar: su uso como aditivo alternativo a los basados en metales pesados (como el plomo y manganeso y el MTBE metil terbutil éter, altamente contaminantes); la ausencia de azufre; las emisiones de partículas insignificantes, debido a su estructura molecular simple; y la reducción de emisiones de monóxido de carbono e hidrocarburos.

8. Biocombustibles y seguridad alimentaria

La producción de biocombustibles en Brasil aumentó en proporción al consumo de alimentos. El factor fundamental que limita el consumo de alimentos es el ingreso de la gente, no la producción de biocombustibles. Debido a que los biocombustibles son capaces de aumentar los ingresos de los segmentos más pobres de la población, su producción contribuye, de hecho, para reducir el hambre y la pobreza.

Según datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), durante la cosecha de 1976/1977, la superficie sembrada con granos en Brasil fue de 37,3 millones de hectáreas, para una producción de alrededor de 46,9 millones de toneladas. La superficie cultivada con caña de azúcar ocupaba, entonces, 2,1 millones de hectáreas, con una producción total de 100 millones de toneladas. En la zafra 2000/2001, la producción de cereales fue 100,2 millones de toneladas con una superficie plantada de sólo 37,8 millones de hectáreas, es decir, la producción casi se ha duplicado, aunque con una ganancia de sólo 500.000 hectáreas más en relación a la cosecha de 1976/1977. La producción de caña de azúcar, a su vez, alcanzó alrededor de 344 millones de toneladas, con una superficie cultivada de 4,9 millones de hectáreas. Estas cifras muestran que en este período, la mejora tecnológica, en la producción de azúcar de caña, así como la introducción de nuevas variedades mejor adaptadas al clima,

tipo de suelo y el sistema de corte, ha permitido aumentar significativamente la producción con la mejora de la productividad, mientras que la producción de bienes alimenticios también aumentó y mejoró. En estos años, el rendimiento promedio del cultivo de la caña de azúcar destinada a la producción de etanol aumentó de 2.000 a cerca de 6.000 litros, por hectárea.

Estos datos indican que es posible ampliar la producción del etanol de Brasil con rapidez para satisfacer la creciente demanda interna y externa, sin poner en peligro la producción de alimentos. Por ejemplo, con 160.000 hectáreas de caña de azúcar, se puede producir 1 mil millones de litros de etanol. De hecho, son estimaciones consideradas conservadoras, porque en la Región Centro-Sur (donde sucede la expansión de la caña de azúcar) se pueden producir hasta 7.000 litros de etanol por hectárea de caña de azúcar.

El hecho de que la expansión del área plantada con caña de azúcar se ha producido en las zonas de pasturas degradadas en Centro-Sur, aún no afectan la producción pecuaria en Brasil. En muchos casos, la pecuaria extensiva ha dado lugar a la pecuaria intensiva, con el confinamiento de los animales y menos uso de la superficie de pastos bajos. En 2006, el área de pastoreo en el estado de Sao Paulo cayó en un 2,56%, y la mayor parte de esta disminución se debe a la conversión al cultivo de la caña. Según la Secretaría de Agricultura de Sao Paulo, el estado perdió, entre 2000 y 2006, aproximadamente un 4,8% de su área de pastoreo frente a los sembradíos de caña. Nada de esto significa, sin embargo, la disminución del hato, el cual creció 5,6% con respecto al número de cabezas de ganado. No hay evidencia de cualquier conflicto, en Brasil, entre la producción de etanol de la caña de azúcar y la producción de proteína animal para el consumo humano.

9. Estándares y Normas Técnicas

El apoyo al uso creciente de biocombustibles en todo el mundo necesita el fortalecimiento de la cooperación internacional en la investigación científica y normas de medición. Con el fin de lograr el objetivo de tener un mercado mundial bien estructurado, es crucial evitar la creación de barreras técnicas al comercio de estos combustibles, sea debido a criterios de requisitos de sostenibilidad o debido a las rigurosas normas y estándares.

Brasil defiende la adopción de patrones y criterios técnicos equilibrados, sencillos y no discriminatorios relacionados con la producción, la distribución y la calidad de los biocombustibles. Cabe señalar que la industria de los biocombustibles es una industria naciente, que compite en los mercados de *commodities* agrícolas y de energía con otras industrias bien establecidas, tales como la industria de combustibles fósiles. La creación y estructuración del mercado internacional de biocombustibles dependerá, pues, del esfuerzo de articulación que Brasil promueva para compatibilizar los estándares nacionales con las normas internacionales establecidas con base en las directrices antes mencionadas, a fin de no dañar la competitividad y la expansión de los biocombustibles en el panorama mundial.

10. Foro Internacional de Biocombustibles

Con el objetivo de desarrollar internacionalmente la producción y el uso sostenible de los biocombustibles, Brasil, Sudáfrica, China, Estados Unidos, India y la Comisión Europea se reunieron en el Foro Internacional de Biocombustibles, lanzado oficialmente, el 2 de marzo de 2007, con el fin de estructurar el diálogo entre los principales productores y consumidores de biocombustibles interesados en la promoción de la creación del mercado internacional de estos productos.

Estos países comparten la opinión de que la aparición de un mercado internacional ayudará a aumentar la eficiencia en la producción, distribución y uso de biocombustibles a nivel mundial. Por lo tanto, es necesario fortalecer la coordinación internacional y trabajar conjuntamente para que estos combustibles se difundan mundialmente de manera sostenible, mejorando sus beneficios económicos, sociales y ambientales.

El Foro celebra reuniones periódicas para darle seguimiento al diálogo sobre los temas identificados como prioritarios. Se crearon grupos de trabajo para analizar temas de especial interés para las actividades conjuntas, tales como el intercambio de informaciones y de los estándares y normas. Brasil tiene la esperanza de que la iniciativa logre avances considerables en el desarrollo de normas y estándares internacionales para los biocombustibles, cuestiones de infraestructura y aspectos logísticos del comercio internacional de estos productos y el intercambio de información sobre avances científicos y tecnológicos (biocombustibles de segunda y tercera generación).

11. Conclusiones

De acuerdo a lo evidenciado anteriormente en este artículo, en los próximos años el aumento de los precios del petróleo y la disminución de las reservas aumentarán la ventaja comparativa del uso de biocombustibles**.** El hidrógeno es una tecnología que tardará años en desarrollarse, y los biocombustibles, que conviven armoniosamente con el petróleo, emergen como la mejor alternativa en este momento. La creciente necesidad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero es otra razón que favorece un mayor uso de biocombustibles.

Brasil posee una clara ventaja comparativa en la producción de biocombustibles. El Gobierno y el sector privado están convencidos de que el aumento de la producción de etanol y el biodiesel podrán crear mejores condiciones de vida para la población, generando ingresos y empleo y fijando la población en las zonas rurales. Brasil está comprometido con la producción sostenible de biocombustibles. Se estudian los mecanismos nacionales para comprobar lo que ya sabemos: los biocombustibles en Brasil son producidos de forma sostenible, ambiental y socialmente.

Para que la producción y el uso de los biocombustibles se amplíen, hay una serie de condiciones que deben cumplirse. En primer lugar, es necesario aumentar el número de países productores. También es esencial la adopción de un estándar internacionalmente aceptable para el etanol y el biodiesel. Además, los biocombustibles líquidos deben ser listados en las bolsas internacionales, creándose un mercado de futuros y la posibilidad de contratos a largo plazo, similar a lo que ya existe para el petróleo.

Brasil ha desarrollado una estrategia internacional con otros socios para lograr la consolidación del mercado internacional de biocombustibles. El lanzamiento en Nueva York, el 2 de marzo de 2007, del Foro Internacional de Biocombustibles marca el inicio de una etapa crucial de esta estrategia.

En el segundo semestre de 2008, se llevó a cabo en Brasil una Conferencia Internacional sobre Biocombustibles con el objetivo de fortalecer el liderazgo de Brasil en el sector y permitir la participación de muchos otros países en el proceso. Para los países en desarrollo, los biocombustibles traen un gran potencial para generar empleos, ingresos y exportaciones, además de generar ahorros en importaciones de petróleo.

La producción del etanol de caña de azúcar trae como subproducto la generación de electricidad. Para los países en desarrollo, este subproducto puede ser de gran relevancia para satisfacer la creciente demanda de energía, a bajo costo.

Formato	*15,5 x 22,5 cm*
Mancha gráfica	*12 x 18,3cm*
Papel	*pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)*
Fuentes	*Times New Roman 17/20,4 (títulos),*
	12/14 (textos)