

DESDE SU CONCEPCIÓN, LA ALIANZA BOLIVARIANA-TRATADO COMERCIAL DE LOS PUEBLOS SE PROPUSO COMO UN ACUERDO INTERGUBERNAMENTAL PARA LOGRAR UNA ESTRATEGIA COMÚN ENTRE PAÍSES, EN EL CONTEXTO DEL LLAMADO “BOOM DE LOS COMMODITIES”. MÁS ALLÁ DE LOS LOGROS OBTENIDOS Y LAS DEBILIDADES AL MOMENTO DE CUMPLIR CON LOS OBJETIVOS DE INTEGRACIÓN ENTRE SÍ Y CON OTROS BLOQUES, EL NUEVO CONTEXTO POLÍTICO LATINOAMERICANO Y LA PRESIÓN ESTADOUNIDENSE CONSPIRAN CONTRA SU AVANCE.

EL ALBA-TCP. ENTRE LOS REGIONALISMOS Y LA GEOPOLÍTICA



por **MARIBEL APONTE GARCÍA**. *Doctora en Economía por la Universidad de Massachusetts, Estados Unidos, profesora e investigadora de la Universidad de Puerto Rico-Recinto de Río Piedras, integrante del Grupo de Trabajo Consejo Latinoamericano de las Ciencias Sociales (CLACSO) Crisis, respuestas y alternativas en el Gran Caribe. Representante del Comité Directivo de CLACSO, Región Caribe. Esta reflexión es una versión actualizada (está fundamentada en o toma fragmentos directamente) de sus trabajos sobre el ALBA-TCP, disponibles en acceso libre y gratuito a través del enlace: <http://www.clacso.org.ar/librería-latinoamericana/Inicio.php>*



La Alianza Bolivariana-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP) surge como una iniciativa de Venezuela y Cuba a principios del siglo XXI. Se contextualiza en el panorama de la región caracterizado por gobiernos progresistas, *boom* de los *commodities* y alejamiento del control de los Estados Unidos. En la actualidad, los Estados miembros del ALBA-TCP y sus respectivas fechas de incorporación son los siguientes: Venezuela (2004), Cuba (2004), Bolivia (2006), Ecuador (2009), Nicaragua (2007), Dominica (2008), Antigua y Barbuda (2009), San Vicente y Las Granadinas (2009), Surinam (2012), Santa Lucía (2013), Granada (2014) y San Cristóbal y Nieves (2014).

Uno de los grandes logros del ALBA-TCP es la emergencia y concreción de un nuevo regionalismo estratégico que rechaza incorporarse al proyecto de libre comercio que Estados Unidos proponía para la región desde los '90 (el Área de Libre Comercio de las Américas –ALCA–) y que se plantea como proyecto nuevo, cualitativamente distinto; una contrapropuesta al regionalismo abierto que había caracterizado la región en aquella década. El ALCA surgió como una propuesta de los Estados Unidos bajo el gobierno de George Bush y luego continuó bajo el de Bill Clinton. En las Cumbres de las Américas, en 1994 y 1998, ningún país se opuso al proyecto. En 2001, en Quebec, el único presidente que se posicionó en contra del ALCA fue el venezolano Hugo R. Chávez Frías. En Mar del Plata, 2005, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (integrantes del Mercosur) junto con Venezuela, se opusieron a la propuesta del ALCA, moviéndose hacia lo que después se consolidaría como un nuevo regionalismo estratégico y post-hegemónico.

En trabajos anteriores, he teorizado el ALBA-TCP como un nuevo regionalismo estratégico; he aplicado esta conceptualización para explorar cómo el ALBA-TCP se articula en torno a la soberanía petrolera, alimentaria y financiera, y he analizado cómo estos procesos han contribuido a la transformación de la economía política internacional. El marco teórico se nutre de tres áreas de la literatura académica: el regionalismo estratégico; el regionalismo multidimensional y posdesarrollista, y los constructos de la soberanía e identidad geopolítica.

El ALBA-TCP es un acuerdo intergubernamental. La ventaja de estos acuerdos es que bajo un liderato eficaz de un país eje (en este caso Venezuela) dentro del contexto del *boom* de los *commodities*, los países avanzan en una estrategia común. Pero una debilidad de estos acuerdos es la falta de mecanismos para el cumplimiento obligatorio que aseguren que los Estados acaten las reglas comunes. Además, cuando crece el número de participantes, puede ser más difícil lograr acuerdos y ejecutar la implementación de las acciones para profundizar la integración.



Los logros del ALBA-TCP

Los logros más contundentes del ALBA-TCP se pueden resumir en las áreas de comercio, inversiones, grannacionales, desarrollo social y las Misiones. El comercio solidario es una importante meta en el ALBA-TCP, y funciona mediante acuerdos de comercio compensado (ACC): cada país propone acciones concretas y presenta sus necesidades y lo que tiene para ofrecer. En el caso de Cuba, la isla recibe petróleo a precios y términos preferenciales y repaga en parte en servicios que personal cubano ofrece en las Misiones vinculadas a los ámbitos de salud y educación en Venezuela y otros países del ALBA-TCP.

Las inversiones se articulan en torno a empresas estatales y regionales teniendo en mente complementariedades y necesidades, en lugar de estructurarse en torno a empresas privadas extranjeras y producción para exportación. Las empresas y los proyectos grannacionales (EPGN) surgieron como alternativas a los modelos de desarrollo centrados en el regionalismo abierto y las corporaciones transnacionales. Las empresas grannacionales (EGN) son empresas estatales mixtas: empresas estatales de dos o más países miembros del ALBA-TCP que comparten la propiedad (*ownership*) y que se enfocan en el comercio intra-ALBA-TCP. Los proyectos grannacionales (PGN) son programas de acción dirigidos a alcanzar las metas y principios del ALBA-TCP, validados por los países miembros, y cuya implementación involucra a dos o más países, para el beneficio de la gran mayoría social.

Entre las EGNs que se han creado en el ámbito de alimentos, han figurado iniciativas en el de pesca y acuicultura, y de producción de granos. También hay que incluir en este renglón las empresas mixtas en petróleo dentro del ámbito de Petrocaribe, una iniciativa de integración regional en petróleo que agrupa a 18 países miembros. Esta propuesta se relaciona con el ALBA-TCP, aunque no todos los miembros del ALBA-TCP participan de Petrocaribe y hay miembros de Petrocaribe que no pertenecen al ALBA-TCP. Una de las modalidades de integración regional energética en la producción ha sido la constitución de empresas públicas mixtas en diversos países del Caribe. Petróleos de Venezuela SA (PDVSA) –a través de su filial PDV Caribe SA– constituyó empresas públicas mixtas, o EGNs, en los siguientes países miembros de Petrocaribe: Dominica, Cuba, Belice, San Vicente y Las Granadinas, San Cristóbal y Nieves, Nicaragua, Granada, El Salvador, Haití y Jamaica.

El fenómeno de las grannacionales es nuevo en los procesos regionalistas, tanto cuando consideramos el caso europeo como el caso latinoamericano y caribeño. En ese sentido, es un gran logro del ALBA-TCP. Entre las dificultades que confrontan las

grannacionales en la actualidad, está la necesidad de crear empresas estatales en los países miembros del ALBA-TCP para institucionalizar la grannacional. Esto toma tiempo. A su vez, la difícil situación confrontada por Venezuela hace que el proceso de seguimiento sea muy lento o se interrumpa por períodos de tiempo. Tal es el caso de la grannacional de alimentos entre Venezuela y Bolivia en la actualidad.

El desarrollo social también se incorpora con fuerza, sobre todo a partir de las Misiones en el ámbito social que atienden salud y educación. Este ha sido uno de los grandes logros del ALBA que han reducido la pobreza y la desigualdad significativamente, y que le merecieron importantes reconocimientos de organismos internacionales –como las Naciones Unidas– por su contribución a la alfabetización. Estos logros fueron posibles gracias a los acuerdos compensados con Cuba, que sumó grandes aportes en las áreas de salud y educación. Entre los programas sociales impulsados por la relación Cuba-ALBA-TCP, cabe destacar el programa “¡Yo, sí puedo!” y la “Misión Robinson” en el ámbito de la educación, y los siguientes programas en el área de salud: el Programa “Barrio Adentro”, la “Operación Milagro”, la “Brigada Henry Reeve” y la Escuela Latinoamericana de Medicina. Estas intervenciones se canalizan, en parte, como colaboración compensada. Alrededor de unos 4 millones de personas han adquirido una alfabetización básica a través del método “¡Yo, sí puedo!” en los países miembros del ALBA-TCP. Venezuela no hubiese podido alcanzar esta meta sin el apoyo solidario de la República de Cuba, que aportó el método “¡Yo, sí puedo!”, originalmente desarrollado por la educadora Leonela Relys Díaz. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha otorgado cinco premios a este método. Por su parte, la “Operación Milagro” surgió en 2004 como una iniciativa entre Cuba y Venezuela en el marco del ALBA-TCP: instituciones cubanas vinculadas a la provisión de servicios médicos participan y colaboran en una red oftalmológica en una decena de países de América latina y el Caribe.

El aporte del ALBA-TCP en el ámbito social ha sido posible mediante la política venezolana de canalizar y redistribuir ganancias recuperadas a través de la soberanía petrolera hacia el desarrollo incluyente de la región. Esto también es uno de los logros del ALBA-TCP y en la historia del regionalismo latinoamericano y caribeño, exceptuando los grandes aportes de Cuba, no tiene paralelo. Claro que estas políticas de desarrollo regional estuvieron vinculadas a la soberanía petrolera y, por ello, todo lo que afecta la geopolítica del petróleo impactó con severidad la capacidad de Venezuela para darles continuidad.

Venezuela, el ALBA-TCP, la geopolítica del petróleo y las soberanías emergentes

Venezuela confronta una difícil situación interna y externa, complejizada además por la reducción de precios del petróleo. Esto ha generado, por un lado, reducciones en las transacciones y la cooperación con Cuba y otros países del ALBA-TCP así como de Petrocaribe. Esto ha afectado el proceso de articular soberanías emergentes en los ámbitos petrolero, alimentario y financiero.

La soberanía petrolera se persigue como parte de una serie de medidas, que pueden ser adoptadas por las compañías petroleras nacionales para establecer políticas industriales estratégicas a nivel del Estado y una gerencia estratégica a nivel de la empresa, a fin de buscar la soberanía frente a las empresas petroleras privadas internacionales. Como resultado, se crea una nueva gobernanza de los recursos estratégicos vinculada al desarrollo con inclusión. Por ejemplo, en el caso de Venezuela, existen tres elementos que son nuevos, todos atribuibles a la visión del rol del petróleo en el desarrollo nacional y regional: primero, el control gubernamental sobre la compañía nacional petrolera PDVSA a través de la renacionalización; segundo, la aplicación de una política redistributiva que utiliza los ingresos petroleros para promover el desarrollo nacional, tanto para resolver problemas específicos de los empobrecidos a nivel nacional como de la región del ALBA-TCP; tercero, el desarrollo de una alternativa de integración económica regional basada en el comercio y en la inversión en petróleo y energía. Constituida en 2005 como acuerdo de cooperación energética, Petrocaribe establece las condiciones de precio y financiamiento a corto y a largo plazo, y la creación del Fondo ALBA-TCP-Caribe, destinado a contribuir al desarrollo económico-social. La iniciativa ofrece términos favorables de intercambio y distribución. En Petrocaribe participan 18 países: Venezuela, Cuba, República Dominicana, Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Surinam, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, y San Vicente y Las Granadinas, Haití, Nicaragua, Honduras y Guatemala. La integración regional energética impacta la producción, el comercio solidario y el desarrollo regional con inclusión.

El ALBA-TCP articula una propuesta de soberanía alimentaria lanzada a partir del 2008 que incluye, entre otros procesos, la designación de rubros estratégicos (maíz, soya, quinua, trigo, cacao, entre otros); el lanzamiento de programas de redistribución de tierras y beneficios para los pequeños y medianos productores; el lanzamiento de empresas grannacionales (empresas públicas mixtas de dos o más países miembros del ALBA-TCP), y la articulación de un sistema de distribución y mercadeo alternativo. En los últimos años, con el recrudecimiento de la guerra económica interna que ha socavado las alternativas alimentarias para la población, el gobierno venezolano ha establecido nuevas Misiones y mecanis-

mos para aliviar la situación. Sin embargo, la situación alimentaria, complejizada además por la guerra económica y la hiperinflación, afecta severamente a los venezolanos. El ALBA-TCP ha contribuido a paliar la situación, pero no ha logrado revertirla.

La soberanía financiera, que busca impulsar una nueva arquitectura financiera, surge y gana fuerza con el *boom* de los *commodities*, el aumento en reservas internacionales y la reducción de la deuda de los países progresistas durante la primera década del siglo XXI (hasta que estalla la crisis financiera de 2007). Como parte de la nueva arquitectura financiera, se impulsa la creación del Banco del Sur y el Banco del ALBA, entre otras iniciativas. El convenio constitutivo del Banco del Sur entró en vigor el 3 de abril de 2013 tras haber sido consignados los documentos de ratificación de Argentina, Bolivia, Ecuador, Uruguay y Venezuela. Desde la firma del acta fundacional se suscitaban diferencias entre los países de Unasur con respecto al rol del banco, al monto y a la constitución de las aportaciones y al mecanismo de votación. El Banco del Sur se afecta más con la división-disolución de Unasur en el 2018, pero no está claro si algún país llegó a depositar los montos requeridos. Debido al retraso en las negociaciones del Banco del Sur, el gobierno venezolano planteó la creación del Banco del ALBA como un mecanismo alternativo en 2008, con mil millones de dólares como capital suscrito por parte de Venezuela. Una de las complejidades que confrontó el Banco del ALBA es que los aportes de los pequeños países del Gran Caribe no podían equiparar los aportes de Venezuela y el peso económico-financiero descansaba casi totalmente en este país. Entre los aportes del Banco del ALBA se incluye un Programa de Prevención de Desastres Naturales en la zona ALBA-Caribe, el cual aportó en la recuperación de los países del ALBA afectados por el huracán Irma en el 2017. La nueva arquitectura financiera se vio afectada por el fin del *boom* de los *commodities* y la crisis del 2008, que menguó las reservas internacionales y para algunos países supuso el retorno a contraer deudas con las instituciones del Fondo Monetario Internacional. Bolivia constituye una excepción, pues ha logrado mantener un crecimiento sostenido y saldar su deuda.



Los regionalismos en la actualidad: fracturas, disloques, rupturas y pausas


En la actualidad, los regionalismos confrontan un nuevo contexto. Estos procesos no pueden analizarse desde una dicotomía regionalismo abierto/nuevos regionalismos presentando al primero como exitoso y al segundo como no exitoso. Por un lado, porque el regionalismo abierto está siendo redefinido por la impronta de las renegociaciones que Estados Unidos, bajo la presidencia de Donald Trump, quiere imponer a los tratados de libre comercio desde una óptica proteccionista. Tal es el caso del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, Canadá y México (TLCAN). Los Estados Unidos quieren cambiar las disposiciones de las reglas de origen e introducen en la renegociación el petróleo como campo de inversión extranjera, entre otras disposiciones.

Los países que conforman la Alianza del Pacífico (Perú, Chile y México), que nace en 2011, también se ven afectados por las decisiones de Donald Trump, sobre todo por aquella que retira a los Estados Unidos del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP por sus siglas en inglés de Trans Pacific Partnership), un grupo de 11 países que agrupa a tres de la Alianza del Pacífico

también. En la medida en que Estados Unidos se retiró, se planteó que la iniciativa perdía el impulso. En las últimas semanas, el comportamiento errático de Trump replantea el retorno al TPP. Igual ocurre con la Comunidad Andina, uno de los espacios de integración regional más antiguo y que agrupaba a Venezuela, Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia. Venezuela salió del Acuerdo en el 2006 –como reacción al acercamiento de Perú y Colombia a establecer acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos– y se volcó al ALBA-TCP. La CAN sufrió un impacto fuerte y buscó redefinirse.

El multilateralismo que cobija este tipo de acuerdo bajo la Organización Mundial del Comercio tampoco avanza; su estancamiento desde la Ronda de Doha del 2001 no supera las dificultades en torno de los asuntos no resueltos, con un gran énfasis en debates sobre agricultura, reservas de alimentos, así como de servicios. Hasta ahora, las negociaciones de la Ronda de Doha han fracasado.

El Acuerdo Unión Europea-Mercosur lleva 20 años en negociación y aunque ha avanzado en algunos rubros, alcanzó *impasses* recientemente con el tema del sector automotor y aún está permeado de grandes preocupaciones en torno a los sectores agrícolas.



La elección de Donald Trump en los Estados Unidos marcó el endurecimiento de las posturas hacia Cuba y desató una agenda de acecho y expresiones amenazantes de invasión hacia Venezuela.



Por otro lado, los nuevos regionalismos también se ven afectados por la escalada de las políticas de los Estados Unidos contra los gobiernos progresistas de la región. Donde más claramente se ve esta tendencia es en el caso de la persecución e imposición de sanciones a Venezuela. Es que Venezuela, además de poseer las reservas más grandes de petróleo en el planeta (recurso no renovable que se agotará en 40 años aproximadamente), se ha destacado por ejercer liderazgo en la promoción y articulación de los nuevos regionalismos, siendo Hugo Chávez una de las figuras más importantes en este desarrollo.

En marzo de 2015, los Estados Unidos impusieron un paquete de sanciones a Venezuela. Más precisamente, el 9 de marzo, Barack Obama proclamó una “emergencia nacional” debido a que Venezuela constituía una amenaza inusual y extraordinaria a los intereses de Estados Unidos, y que por ello se prohibiría la entrada al país de siete altos funcionarios venezolanos ligados a corrupción y violación de derechos humanos. El presidente Obama luego extendió por un año más las sanciones contra Venezuela, por el “riesgo extraordinario” que suponía la situación en ese país para la seguridad estadounidense.

La elección de Donald Trump en los Estados Unidos marcó el endurecimiento de las posturas hacia Cuba y desató una agenda de acecho y expresiones amenazantes de invasión hacia Venezuela. En el 2017 y 2018 se impusieron sanciones adicionales al país latinoamericano, prohibiendo las transacciones relacionadas con el financiamiento en moneda digital. Esta medida puede interpretarse como una reacción a la adopción, por parte de Venezuela, de la criptomoneda El Petro, respaldada por recursos petroleros y minerales, para contrarrestar el bloqueo económico y financiero internacional impuesto por los Estados Unidos y alejarse del dólar. Las medidas endurecieron las sanciones ya impuestas previamente en el 2017, que establecían la prohibi-

ción de negocios (*dealings*) con los Estados Unidos (persona o entidad) y en territorio estadounidense, incluyendo la emisión de nueva deuda y los bonos, pagos de dividendos.

El ALBA-TCP se relaciona con procesos regionalistas de concertación política, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) y la Unión de Naciones del Sur (Unasur). La CELAC se formó en 2010, y en 2011 organizó una Cumbre que contó con representantes de 33 Estados latinoamericanos y caribeños (con excepción de las colonias y de los territorios), excluyendo a Canadá y a los Estados Unidos. Para algunos, esta histórica reunión retomó la agenda integracionista que marcó el Congreso Anfictiónico de Panamá convocado en 1826 por el libertador Simón Bolívar. Además, conformó una institucionalidad alternativa y un espacio de concertación regional potencial frente a la Organización de Estados Americanos (OEA). La Unasur cobra vida jurídica en 2011 y reúne a doce países de Suramérica. En términos generales, las similitudes que distinguen al ALBA-TCP, la Unasur y la CELAC refieren a tres aspectos: el accionar político que se refleja en la exclusión de los Estados Unidos, Canadá y Europa en las organizaciones; un rol importante para el Estado en el accionar nacional y regional, y el énfasis en el desarrollo.

Desde 2013, Venezuela ha propuesto la creación de una zona económica compartida entre el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Comunidad Caribeña (Caricom), donde confluirían más de 22 países de Latinoamérica, el Caribe y Centroamérica, proyectándose con un gran potencial para el desarrollo comercial y económico regional.

También puede observarse la escalada en el intento de ruptura en la Unasur y Mercosur. El abandono de Unasur por seis países, en abril de 2018 (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Paraguay), ocurre justo cuando Bolivia (miembro importante

Por otro lado, los nuevos regionalismos también se ven afectados por la escalada de las políticas de los Estados Unidos contra los gobiernos progresistas de la región. Donde más claramente se ve esta tendencia es en el caso de la persecución e imposición de sanciones a Venezuela.

del ALBA-TCP) asume la presidencia pro-témpore. En 2016, con el ascenso al poder de Mauricio Macri en Argentina y Michel Temer en Brasil (tras el golpe parlamentario a Dilma Rousseff y, más recientemente, el encarcelamiento de Luiz Inácio Lula da Silva), Venezuela fue suspendida del Mercosur, del que era miembro desde 2012.

Estos procesos generan fracturas, disloques y rupturas que afectan los avances obtenidos en las décadas pasadas. Dos ejemplos ilustran la problemática claramente. El primero es la celebración de la Cumbre de las Américas en Perú, en el 2018, donde el presidente Pedro Pablo Kuczynski se empeñó en que el presidente

Nicolás Maduro, de Venezuela, no asistiera. Al final, Kuczynski tampoco pudo asistir pues tuvo que renunciar previo a la Cumbre por corrupción. A la Cumbre fueron pocos presidentes, y el mismo Donald Trump plantó a los representantes de la región, cancelando sorpresivamente su participación. Dieciséis países firmaron una declaración hacia Venezuela, un llamado urgente para que “las elecciones fueran limpias”.

La agenda que se persigue es parcialmente hacer regresar las Cumbres a la alineación con la Organización de Estados Americanos (OEA), que se había visto afectada por el nuevo regionalismo estratégico. La conformación del ALBA-TCP, la Unasur, la CELAC, así como la iniciativa de Petrocaribe, cambiaron los números en las votaciones de la OEA. Esto ocasionó que surgieran bloques de votos constituidos por los países del Gran Caribe que, aunque pequeños en tamaño, se multiplicaban en votos por ser naciones soberanas. Las relaciones internacionales que Cuba cultivó por décadas con Caricom también fueron sin duda un aporte en estos procesos. Esto fue notorio en el 2017, cuando un grupo de naciones caribeñas votaron en contra de una resolución condenando a Venezuela y otro grupo de países caribeños se abstuvo, derrotando de tal manera la medida.

El segundo ejemplo es el de cómo los Estados Unidos quieren alejar a los países miembros de Petrocaribe de Venezuela. La potencia occidental ha hecho acercamientos para conquistar Petrocaribe, con intentos que van desde tratar de suministrar el petróleo ellos mismos, hasta ofrecer que si Venezuela cae, tal vez México podría suministrar el petróleo a las islas. Estas medidas buscaban lograr apoyo contra Venezuela en un contexto en el que, dada la reducción en los precios del crudo, Venezuela había reducido el suministro a Petrocaribe.

En el escenario actual hay dos procesos que pueden contribuir a rescatar los avances. Uno es el resultado de los comicios en Venezuela, México, Colombia y Brasil. Si logran consolidarse gobiernos progresistas en el poder en estos países, eso tendría posiblemente repercusiones positivas para el ALBA-TCP. El otro proceso que puede contribuir a rescatar los avances del ALBA-TCP es el acercamiento con China y Rusia. Dado que la agenda de los Estados Unidos busca fortalecer su posición en la región frente a estos países, este acercamiento es crucial. Este proceso se ha iniciado: China tiene importantes inversiones en la región y además ha contribuido con la otorgación de préstamos a diferentes países. Es también el inversor principal en la construcción del Canal en Nicaragua.

El giro que ha sufrido la región en los últimos años ha trastocado los logros y avances del ALBA-TCP. Sin embargo, aun con sus complejidades, avances, y retrocesos, el nuevo regionalismo estratégico se presenta como una mejor alternativa frente al multilateralismo y el proteccionismo bilateral, máxime cuando la OMC no funciona como un espacio donde se pueda impulsar una agenda de desarrollo.