# Alba: ¿un proyecto alternativo para América Latina?

*Josette Altmann* *

**Tema**: La propuesta venezolana/cubana del ALBA (Alternativa Bolivariana para las Américas), a la que se suman Bolivia, Nicaragua y Dominica, aparece como un proyecto alternativo de integración en América Latina y el Caribe. Se analiza el origen, desarrollo y propuestas de esta iniciativa.

**Resumen**: La VI Cumbre del ALBA (Alternativa Bolivariana para las Américas) realizada el 26 de enero de 2008 en Caracas, generó gran desconcierto con el anuncio de crear una alianza militar de los cinco Estados miembros del ALBA; propuesta de integración que se autodefine como "un esfuerzo de construcción del proyecto global latinoamericano, con una correlación de fuerzas políticas favorables en el continente que le permiten consolidarse como alternativa política y económica". ¿Es este enunciado real y en verdad es el ALBA un proyecto de integración alternativo con viabilidad política, económica y estratégica para Latinoamérica, o simplemente es una contrapropuesta política al Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) impulsada desde Washington? El discurso del ALBA aparece fortalecido en la región, pero su propuesta de integración –incluido su proyecto militar– es inviable. No obstante, sus acciones efectivas a través de mecanismos como Petrocaribe, muestran una viabilidad e incidencia mucho mayor que la que los principales actores internacionales le endosan.

**Análisis:** La VI Cumbre del ALBA (Alternativa Bolivariana para las Américas) realizada, el 26 de enero de 2008 en Caracas, generó gran desconcierto con el anuncio de crear una alianza militar de los cinco Estados miembros del ALBA, además de la acusación del mandatario venezolano de que el gobierno de Colombia está fraguando una "provocación bélica" contra Venezuela, cuando las relaciones y la credibilidad entre ambos gobiernos están en uno de los niveles más bajos de su historia. También fue anunciada la creación del Banco del ALBA y se incorporó Dominica al esquema de integración.

La asistencia de 11 presidentes de los 16 Estados miembros de Petrocaribe a su IV Cumbre, realizada el 21 de diciembre de 2007 en Cuba, apunta al fuerte liderazgo venezolano ligado al ALBA. La evaluación del desarrollo de los programas y proyectos aprobados en el primer Plan Estratégico del ALBA realizada durante la V Cumbre del ALBA en Venezuela, el 29 de abril de 2007, y la valoración de las acciones de cooperación e integración a lo largo de 2006, llevaron a declarar al ALBA como "un esfuerzo de construcción del proyecto global latinoamericano, con una correlación de fuerzas políticas favorables en el continente que le permiten consolidarse como alternativa política y económica". ¿Es este enunciado real y en verdad es el ALBA un

* *Investigadora asociada de la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)*

proyecto de integración alternativo con viabilidad política, económica y estratégica para Latinoamérica, o simplemente es una contrapropuesta política al Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) impulsada desde Washington?

El presidente Chávez plantea la idea de un Estado "productor", sustentado en lo que se podría denominar la fórmula de "más Estado y menos mercado". ¿Es esto viable dentro de la globalización contemporánea donde los actores principales ya no son sólo los Estados, sino también los agentes privados, como por ejemplo los gigantes de la comunicación, los organismos financieros y las empresas transnacionales, protagonistas de los movimientos de grandes flujos de capital? Aún ahora la discusión planteada en América Latina entre neoliberales y keynesianos –o mercadistas frente a intervencionistas– revive las viejas confrontaciones entre desarrollistas y estructuralistas de los años sesenta, y entre liberales y planificadores de los treinta. Y para sumar, no ayuda mucho al tema el conocido dilema "mercado o Estado".

El debate político, económico, social y cultural en relación con la globalización y sus efectos sociales, se sustenta en el dilema "concentración o equidad". Alrededor de estos temas giró el enfrentamiento teórico sobre el desarrollo durante la segunda mitad del siglo XX, y que aparece en la actualidad desbordado por el surgimiento de los nuevos problemas como el mejoramiento de la calidad de vida en condiciones de libertad, democracia, el desarrollo sostenible, el cambio climático, o la importancia de la participación ciudadana.

Las reformas económicas implantadas en la región han promovido desequilibrios en términos de desigualdad, inequidad y falta de oportunidades, tanto en sectores pobres y vulnerables como en las etnias originarias, las mujeres, los jóvenes y la tercera edad, por un lado. Por otro, la concentración de la riqueza en ciertos grupos de poder político y empresariales, principalmente ligados a sectores transnacionales, han acentuado la corrupción como elemento generador de mayores inequidades al facilitar la apropiación desigual de la riqueza y los privilegios que al mismo tiempo inhiben cambios institucionales en detrimento de regalías para ciertas clases sociales, políticas y empresariales. Lo anterior ha generado un importante descontento y desafección con la política. Ello, en parte, es la base de los problemas de gobernanza que aqueja a la región, y ha hecho más factible el acenso al poder de nuevos actores políticos, muchos de ellos con un discurso claramente antiglobalizador, antiestadounidense y contrario al "libre comercio". Sin embargo no se puede obviar que EEUU sigue siendo el principal inversor y el destinatario más dinámico de las exportaciones de la mayoría de los países de la región, y que, inclusive, algunos, como Venezuela son importantes socios comerciales.

**Cuadro 1. América Latina: principales socios comerciales según subregión**

| MERCOSUR | CAN | MCCA | CARICOM | México | Chile |
|---|---|---|---|---|---|
| América Latina y El Caribe | EEUU | EEUU | EEUU | EEUU | TLCAN (EEUU, Canadá y México) |
| UE | UE | MCCA | América Latina y El Caribe | UE | UE |
| EEUU | Venezuela | UE | UE | Canadá | Japón |

Nota: El comercio con América Latina y el Caribe en los casos del MERCOSUR y el CARICOM incluye el comercio intrarregión.
Fuente: Sieca, "Estado de Situación de la Integración Económica Centroamericana", 2007, *www.sieca.org.gt*; CEPAL. "Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2004. Tendencias 2005", 2005, en *www.eclac.org*; Secretaría de la Comunidad Andina, "El Comercio Exterior de los Países Andinos en el año 2006", 2007, *www.comunidadandina.org*; Dirección de Promoción de Exportaciones de Chile, *www.prochile.cl*; OMC, *www.wto.org*, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, "La política de comercio exterior y promoción de inversiones: resultados y perspectivas", 2006, *www.consejomexicano.org*.

Los acuerdos o tratados comerciales con EEUU son una parte importante de las agendas externas de los países de la región. Washington ha ideado una especie de diplomacia comercial no exenta de una fuerte carga ideológica con gran énfasis unilateral tras el fracaso del ALCA. Profundos debates recorren la región en torno a los Tratados de Libre Comercio (TLC) que han provocado graves conflictos en algunos de los esquemas de integración subregionales, como la salida de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en abril de 2006 y la decisión de Uruguay y Paraguay de iniciar un dialogo con EEUU sobre posibles tratados comerciales debido a las asimetrías existentes en el MERCOSUR y a los reducidos beneficios que obtienen de su pertenencia al bloque. Igualmente, Venezuela ha amenazado con retirarse del MERCOSUR debido a su enfoque comercial que –según Chávez– deja de lado los aspectos sociales, y en Costa Rica se ha llegado a una parálisis parlamentaria y gubernamental por los debates pre y post- referéndum sobre el TLC entre Centroamérica, República Dominicana y EEUU (CAFTA-DR). Mientras el ALCA se basaba en la política de *trade not aid,* el ALBA se sustenta más en la idea del trueque que en la del libre comercio.

En este contexto, los procesos de integración en América Latina sufren un déficit de certidumbres expresado en la creciente fragmentación que caracteriza actualmente a la región. Más que un ascenso de la izquierda, como algunos han querido indicar, se observa un resurgimiento del populismo en algunos líderes y la fragilidad de los sistemas democráticos. Todo señala problemas en cuanto a la debilidad en los mecanismos de concertación política, liderazgos en pugna y distintas visiones sobre la integración regional. América Latina alcanzó la democracia funcional, sin lograr simultáneamente mejorar la gobernabilidad democrática. La integración económica se convierte en un punto de desencuentro entre los bloques regionales por disputas comerciales y distintas percepciones de cómo vincularse al sistema internacional, más aún en la actualidad frente a la posibilidad de una visión económica global.

*El inicio del ALBA*

Con la firma en La Habana, el 30 de abril de 2006, del Tratado Comercial de los Pueblos (TCP) entre Venezuela y Bolivia –los dos países con mayores reservas energéticas de la región– y Cuba, surge un elemento que está ideologizando más de la cuenta las relaciones políticas y económicas en Latinoamérica. Ésta es la base del ALBA, una propuesta de integración planteada en diciembre de 2001, en Isla Margarita, por el gobierno venezolano como respuesta al ALCA propuesto en Miami durante la Cumbre de las Américas en 1994. El ALBA expone una visión alternativa a los acuerdos de libre comercio fundamentada en tres principios básicos: (1) oposición a las reformas de libre mercado; (2) no limitar la acción reguladora del Estado en beneficio de la liberalización económica; y (3) armonizar la relación Estado-mercado.

La visión del presidente venezolano Hugo Chávez sostiene que, si bien los países de América Latina coinciden en los fundamentos de la integración regional, carecen de una estrategia adecuada para implementarla, además de la necesidad de que los proyectos de integración "dejen de servir al imperialismo y a las oligarquías nacionales" y pasen a ser un instrumento para el desarrollo económico de los sectores sociales de los pueblos latinoamericanos.

El ALBA, a pesar de su carga ideológica, merece ser analizado. Desde su anuncio en diciembre de 2001 ha adquirido forma en los programas de gobierno de Venezuela, especialmente por su vinculación con las estrategias para el desarrollo definidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2007, que especifica cinco equilibrios: social,

económico, político, territorial e internacional. Es así como el gobierno de Chávez persigue un tipo de desarrollo endógeno, tanto nacional como regional.

Otro aspecto que caracteriza el ALBA es el enfoque y gestión de los asuntos sociales, culturales, históricos, económicos y ambientales. Siendo éstos los temas de mayor disenso con el ALCA, el ALBA plantea una propuesta a los nueve puntos en discusión basados en criterios más sensibles y socializantes en relación a Estado-sociedad-medio ambiente, enmarcada en el respeto a los derechos humanos, a los trabajadores, de género y biodiversidad, poniendo especial énfasis en el trato diferencial a los países más pobres y creando un Fondo de Convergencia Estructural como mecanismo para reducir las asimetrías regionales.

Estos esfuerzos en torno al ALBA se ven materializados a través de dos estrategias: una primera dirigida a la conformación de una estación continental TVSUR, cuyo objetivo es constituirse en empresa multiestatal, inicialmente entre los gobiernos de Venezuela, Argentina, Uruguay y Cuba, con la posibilidad de ir incorporando nuevos países a la misma. Una segunda se orienta a utilizar el recurso petrolero como instrumento de política exterior asociándolo al proceso de consolidación del ALBA, de Petrocaribe, de Petroandina, de Petrosur y de los conceptos de proyectos gran-nacionales (PG) y empresas gran-nacionales (EG). En efecto, con la firma del Acuerdo Energético de Caracas en 2001, y más recientemente con la creación de Petrocaribe en 2005, aunado a la iniciativa de crear un Cono Energético Sudamericano, presentada en la cumbre del MERCOSUR en junio de 2005, y el papel protagónico de Venezuela en la I Cumbre Energética Sudamericana en abril de 2007, en Isla Margarita, se sientan las bases para crear nuevos escenarios para la cooperación e integración regional.

Petrocaribe se ha convertido en la expresión de la aplicación de la gestión de la política del ALBA para la administración de los recursos energéticos. La escala de financiamiento de la factura petrolera tomando como referencia el precio del crudo es clara muestra de ello. Si la factura supera los 50 dólares por barril, por ejemplo, el porcentaje de ésta que se financia es el 40%, el período de pago se extiende a 25 años y se reduce el interés al 1%; y si el pago es a corto plazo, se extiende el período de 30 a 90 días.

En el Banco del Sur, constituido el 9 de diciembre de 2007, se unieron seis países sudamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay y Venezuela) para crear una alternativa al Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) que propicie una “soberanía financiera” al controlar los recursos y, sobre todo, las condiciones de los préstamos para Sudamérica. Si bien se prevé que el aporte de los países miembros sea de unos 800 millones de dólares, aún no se ha definido cuánto aportará cada nación y de dónde provendrá el dinero. Finalmente, se ha constituido el Banco del ALBA el 26 de enero de 2008, con una cartera inicial de mil millones de dólares y el autorizado de dos mil millones de dólares, para fomentar el desarrollo de la integración económica y social reduciendo las asimetrías y promoviendo una distribución más equitativa de las inversiones, a la vez que insta a las naciones latinoamericanas a no depender ni mantener sus reservas en la economía estadounidense.

*Falencias del ALBA*

Se pueden mencionar una serie de debilidades que afectan esta propuesta. Una de las más importantes es que la misma crítica que se le hizo al ALCA sobre la falta de consulta y consenso entre los distintos actores sociales involucrados en la región se debe aplicar también al ALBA, puesto que no ha convocado a los actores involucrados en este tipo de iniciativa para discutir esta propuesta. Además, la naturaleza de la iniciativa, con un

fuerte peso unilateral, puede ser otra debilidad por ser convocada por Venezuela sin consultar de forma amplia a ninguno de sus socios comerciales en la región. Más bien parecería tener una impronta más ideológica que comercial.

Otra crítica es que el ALBA refleja un fuerte enfrentamiento entre Venezuela y EEUU, creando un clima de tensión y confrontación donde los países de la región necesariamente "deberían" decidir si están a favor suyo o en su contra. Esto llevó al presidente Lula de Brasil a sostener que no se debe hacer ideología con las relaciones comerciales, y que Hugo Chávez debería recordar que su país le vende el 85% de su petróleo a EEUU.

También se puede señalar que el ALBA es una propuesta que puede ser percibida como contradictoria más que, como algunos sugieren, complementaria a otras propuestas de integración, en especial, la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR), principal iniciativa de la diplomacia brasileña, gestada desde la época de Fernando H. Cardoso e institucionalizada por el presidente Lula en el marco de la III Reunión de Presidentes de América del Sur en Cuzco en diciembre de 2004 con el nombre Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). Todo parece indicar que el ALBA y la UNASUR expresan las disputas por el liderazgo efectivo en la región, situación revelada en la III Cumbre Presidencial de UNASUR en Cartagena, el 27 de enero de 2008, cuando el borrador del Acta Constitutiva de UNASUR no fue aprobado por todos los miembros.

En breve, la propuesta del ALBA se orienta a replantear el modelo de integración mediante mecanismos que promuevan un desarrollo económico y social dirigido al combate de la pobreza y la exclusión social que eleven la calidad de vida de los pueblos latinoamericanos. Sus principios rectores encajan dentro del concepto de desarrollo endógeno –desarrollo hacia adentro promovido durante la década de los años sesenta en América Latina– y cuyos pilares están en lo cultural, lo social, los capitales cognitivos y lo humano, con un fuerte sello nacionalista y antiestadounidense.

*Mirando al futuro*

La última Cumbre del ALBA sirvió de marco para que el presidente Chávez realizara duras críticas contra los gobiernos de EEUU y de Colombia, señalando que EEUU está creando condiciones para generar conflicto en América Latina. Ello llevó al mandatario venezolano a plantear una alianza militar defensiva contra los planes de EEUU. Esta propuesta ha generado reacciones dentro de los países miembros del ALBA, así como en los países observadores. Ecuador, país observador, en una primera reacción ha señalado no apoyar la iniciativa, mientras que en Nicaragua se destacó que cualquier planteamiento o resolución que involucre a las fuerzas armadas debe ser primero analizada por su Asamblea Nacional, por lo que el apoyo de Ortega al proyecto militar de Chávez no tendría fundamento ni valor real.

En otro orden de cosas, la última Cumbre de Petrocaribe realizada en Cuba a finales de 2007 pone de manifiesto que la política de trueque y créditos blandos de Venezuela está teniendo réditos importantes en la región. El ingreso de Honduras y la solicitud del nuevo gobierno de Guatemala de formar parte del mecanismo, además de la creación de una cesta de productos y servicios locales de los países miembros que sirva como instrumento de compensación del pago de la factura petrolera a Venezuela, reafirman la estrategia de Chávez de buscar que la deuda se convierta en mecanismo de integración, basándose en la experiencia exitosa de los últimos años con Cuba, Argentina y Uruguay.

Lo mismo se puede decir del acuerdo de crear una empresa mixta –Petroandina– el 18 de junio de 2005, en el XVI Consejo Presidencial Andino conformado en ese entonces por Ecuador, Bolivia, Colombia, Venezuela y Perú. Petroandina inició sus actividades con capital venezolano de 1.500 millones de dólares y capital accionario boliviano del 51%, en el marco del ALBA, para desarrollar cuatro grandes proyectos: (1) la instalación de plantas petroquímicas; (2) otra de separación de líquidos del gas; (3) la creación de 35 estaciones de servicio en ocho regiones del país; y (4) una filial encargada de certificar las reservas de gas y petróleo. Se han producido conflictos de carácter político y jurídico en aquellos casos de incumplimientos contractuales e indemnizaciones con empresas transnacionales de varios países, entre ellos España y Brasil –con su empresa estatal Petrobras, principal operadora petrolera en Bolivia–.

En cuanto al "socialismo" del siglo XXI como propuesta ideológica de Chávez, no tiene sentido tomar este concepto ideado por Heinz Dieterich demasiado en serio en el plano teórico, aunque sí cabe medir su función política, donde tiene semejanzas importantes con postulados socialistas del siglo XX, en particular con el papel del Estado, el del partido en la sociedad y el Estado, y el culto a la personalidad, entre otros. Chávez construye su propio proyecto político inspirado no sólo en este socialismo, también –según Susanne Gratius– lo hace basándose en el peronismo argentino de los años cuarenta y en el presidente Fidel Castro; de modo tal que Cuba y Venezuela han ido creado una alianza complementaria donde Castro aporta las ideas políticas y parte de la logística.

Estas características, sumadas a la bonanza del petróleo y la consolidación de Chávez en el poder –a pesar del revés sufrido en el referéndum consultivo sobre reforma constitucional el 2 de diciembre de 2007– le han permitido ejercer un liderazgo regional independiente que ha ido ganando aliados para su proyecto ALBA en gobiernos y candidatos presidenciales.

En el contexto de la globalización, la autarquía no es posible. La ingobernabilidad en la región muestra claramente la necesidad de Estados con más capacidades. Esto abre un nuevo debate, volver a un Estado "productor" desde la energía, la agricultura, la banca y otros, o fortalecer al Estado "regulador" con capacidades de fiscalización de los principales actores del mercado, estabilidad económica aunada a un crecimiento sostenido y políticas públicas en lo económico y lo social enfocadas al fortalecimiento y desarrollo de la clase media, como son los casos de Chile, Brasil y México.

**Conclusiones:** El discurso predominante del ALBA, que es estrictamente discurso de Venezuela y Cuba, parecería favorecer más la autarquía y un desarrollo estrictamente endógeno que otras formas de desarrollo. La viabilidad del desarrollo en el contexto de la globalización parece estar más ligada a los grandes mercados internacionales, que impulsan el desarrollo económico con políticas sociales efectivas que ayuden a disminuir la pobreza, la inequidad y las desigualdades en un contexto democrático. El discurso del ALBA aparece fortalecido en la región; pero su propuesta de integración –incluido su proyecto militar– es inviable. No obstante, sus acciones efectivas a través de mecanismos como Petrocaribe muestran una viabilidad e incidencia mucho mayor que la que los principales actores internacionales le endosan.

En suma, nuevos factores en América Latina abren un nuevo ciclo político en la región, caracterizado por grandes polarizaciones y distintos tipos de liderazgos, como son los casos de México, Brasil y Venezuela. La coyuntura por la que atraviesan los procesos de

integración conduce a pensar en una región cada vez más fraccionada y sin un rumbo claro en temas de integración y concertación política.

A pesar de que en los últimos años han surgido –o resurgido– diversas propuestas de integración, como son ALBA, UNASUR, Plan Puebla Panamá o el Grupo de Río, por citar sólo algunas, ninguna ha logrado consolidarse y servir de cauce regional para el conjunto latinoamericano. De allí que un debate obligado y necesario es el referido a si las propuestas deben ser para todos los países o, por el contrario, aceptar que existen varias Américas Latinas cada vez más separadas. En este debate el ALBA parece ser un proyecto alternativo.

*Josette Altmann*
*Investigadora asociada de la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)*