

## El 'giro a la izquierda' en América Latina.: Fragmentación y recomposición de la geopolítica regional

Sebastián Santander\*

Recibido: 03/03/2009

Aceptado: 03/04/2009

### RESUMEN

La década del dos mil es sinónimo de cambio político para América Latina. Con razón o sin ella, la década quedará en la memoria colectiva como la de los años del "giro a la izquierda" tal como los ochenta y los noventa son considerados respectivamente como la "década perdida" y la época del "néoliberalismo". La ascensión al poder en la mayoría de los países latinoamericanos de gobiernos de sensibilidad progresista ha ocasionado una nueva legitimidad para el Estado, un rechazo al crecimiento en la desigualdad y una nueva política exterior. Por lo tanto la pregunta bicéfala que se plantea es la de saber si las alternancias electorales y los cambios políticos de estos últimos años contribuyen a la homogenización de las políticas nacionales y a la emergencia de un modelo común de gobernanza regional así como al desarrollo de una identidad común y a la proyección internacional de un espacio geoestratégico regional.

**Palabras claves:** Giro a la izquierda, nuevas alianzas, recomposición geopolítica regional, relaciones internacionales

### Latin America's Left Turn. Fragmentation and regional geopolitical resetting

### ABSTRACT

The 2000s decade is synonymous with political change for Latin America. Rightly or wrongly, the decade is seen in the collective memory as the years

---

\* Sebastián Santander es Profesor en el Departamento de Ciencia Política y responsable de la Unidad de Investigación en Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho y Ciencia política de la Universidad de Lieja (ULg). E-mail: sebastian.santander@ulg.ac.be

of the “left turn” as the eighties and nineties are considered respectively as the “lost decade” and the era of “neoliberalism”. The access to power of left parties in most Latin American countries has resulted in a new legitimacy for the State, a rejection of growth with inequality and a new foreign policy. The paper wonders whether this evolution is producing a homogenization of the national policies and the development of common model of regional governance. The paper also analyzes the geopolitical implications of the left turn. Therefore the question that arises in this article is whether the political changes, which Latin America is going through during the recent years, have contributed to the development of a common identity and the international projection of a regional geo-strategic space.

**Key words:** Left turn, new alliances, regional geopolitical resetting, International Relations

## Introducción

Estos últimos años han sido sinónimo de cambio político para América Latina. Los procesos de alternancia política desencadenados a principios de la década del dos mil han ocasionado una transformación importante del paisaje político latinoamericano. Para conceptualizar esta evolución la mayoría de los estudiosos de la política latinoamericana defienden la idea de una “vuelta” o de un “giro a la izquierda” del continente debido al renacimiento de las tendencias progresistas en el desarrollo social. La presente contribución se interesa en las implicaciones políticas de tal giro para el regionalismo latinoamericano.

Por lo tanto la pregunta que se plantea es la de saber si ¿los cambios electorales sucedidos durante la década del 2000 han contribuido a homogeneizar las políticas nacionales, a crear un nuevo referente común de gobernanza regional y a su vez a consolidar los

proyectos de unión política del continente? En el presente artículo se propone la hipótesis de que a pesar de las apariencias y de las previsiones, la convergencia político-ideológica entre los gobiernos no sólo no suscita un círculo virtuoso de la integración, sino que además genera divisiones políticas que por consiguiente desestabilizan los esquemas regionales existentes. Estas divisiones son a su vez exacerbadas por la intervención de protagonistas exteriores al continente latinoamericano. Además, las divisiones políticas han engendrado disensiones entre las diversas variantes de la autonomía y por consiguiente una rivalidad entre nuevos modelos de integración. Por un lado está la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América fomentada por el gobierno de Chávez y por el otro lado, el modelo de la Unión de las Naciones Sudamericanas sostenido por Brasil.

El presente artículo se divide en cuatro partes. La primera parte se centra en los orígenes de las alternancias electorales y los cambios políticos de estos últimos años. La segunda investiga los puntos comunes a los gobiernos catalogados de “izquierda”. La tercera analiza las consecuencias de la supuesta convergencia ideológica para la “Patria grande”, es decir el proyecto de unidad política del continente como soñado por los países latinoamericanos desde la época de Simón Bolívar. La última parte se dedica a estudiar la percepción y la acción de los actores exteriores dominantes – en particular de Estados Unidos y de la Unión Europea – frente a la evolución política latinoamericana.

### **1. Los orígenes de los cambios electorales y del “giro a la izquierda”**

El ciclo electoral que se inició en América Latina a principios del año 2009 ha ocasionado resultados electorales que en cierta medida tienden a confirmar el cambio político comenzado a principios de la década del dos mil y en particular entre noviembre de 2005 y diciembre de 2006, época en la cual se sucedieron una gran cantidad de procesos electorales de tipo presidencial, legislativos, locales o regionales. Estos procesos marcaron la llegada al poder de una nueva camada de dirigentes surgidos fuera de los partidos tradicionales

como lo demuestra, por ejemplo, Álvaro Uribe en Colombia o Hugo Chávez en Venezuela que pertenecen a corrientes políticas opuestas. Estos procesos sellaron igualmente, lo que ciertos medios de comunicación, estudiosos o élites políticas, han estado calificando de "giro a la izquierda" de América latina (Paranagua, 2006; Mouvements, 2006; Marthoz, 2006). Naciones como Venezuela, Chile, Brasil, Argentina, Uruguay, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Paraguay, han visto la llegada o la confirmación de gobiernos que se dicen progresistas. Cuyos dirigentes proceden unas veces de partidos recientes pero estructurados como el Partido de los Trabajadores (PT) de Lula Da Silva en Brasil o el Movimiento Hacia el Socialismo (MAS) de Evo Morales en Bolivia y otras veces de partidos tradicionales pero que han logrado establecerse como nuevas figuras en el juego político como el Frente Amplio de Tabaré Vázquez (FA) (Couffignal, 2006). Por ahora sólo algunos países dirigidos por conservadores, como México, Colombia, Honduras o Panamá, no han "girado a la izquierda". La reciente elección (marzo 2009) a la presidencia de El Salvador de Mauricio Funes, candidato izquierdista del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), confirma en cierta medida la tendencia ascendente al poder de las fuerzas progresistas en la región.

El nuevo paisaje político que viene dibujándose desde el principio de la década resulta de una doble crisis combinada: la de la representación política y la económica. En lo que atañe a la primera, se puede observar que la transición y la consolidación democrática emprendidas respectivamente durante los ochenta y noventa no fueron capaces de evitar la pérdida de confianza en los partidos políticos y las clases dirigentes, y detener las prácticas de corrupción así como de nepotismo, clientelismo y amiguismo (Rodríguez Garavito et al., 2008). La democracia que ha funcionado ha sido de tipo formal. Es decir, la participación ciudadana ha sido reducida en gran medida a emitir el voto para la elección de los representantes parlamentarios y gobernantes. La mediación y el monopolio de la representación política han descansado en los partidos políticos. En numerosos países latinoamericanos ha prevalecido lo que algunos han calificado "democracia pactada", es decir un sistema en el cual los

principales partidos políticos se ponen de acuerdo para limitar los efectos de la competencia impidiendo así que la sanción democrática obre a favor de una verdadera alternancia política (Prost, 2008/2009: 64). Además la democracia formal ha funcionado en ausencia de ciertas categorías sociales (comunidades indígenas, clases pobres o poblaciones de las villas miserias). El resultado ha sido un desencanto con los valores democráticos tanto más que después de quince años de democracia el balance de la situación es magra. Esta es una de las principales conclusiones de un informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2004).

La transformación del paisaje político latinoamericano se produce también en un contexto de crisis económica y social no desdeñable. De hecho, a partir de 1997 numerosos países entran en recesión. En cinco años el ingreso per capita disminuye de 1,5%, período que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPALC) va a calificar de “media década perdida” (CEPALC, 2002). Los gobiernos de los años noventa han sido incapaces de resolver problemas de primera importancia tales como el desempleo, la inequidad y la exclusión social, la salud o la seguridad. Las políticas de corte neoliberal surgidas del “consenso de Washington” cuyos recursos para organizar la sociedad han sido, entre otras cosas, la liberalización, la iniciativa privada, la privatización, la desregulación y la desestatización, ocasionaron durante los noventa un crecimiento desequilibrado de la economía, dejando a su paso millones de pobres. Numerosos estudios publicados a principios de la década del dos mil por la CEPALC, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) o el Banco Mundial (BM) pusieron de relieve la grave fractura social del continente. Así, en el año 2002 el nivel de pobreza alcanzó al 44% de la población y el nivel de extrema pobreza (situación de indigencia) al 19,4% lo que corresponde a 220 millones y 97 millones de habitantes, respectivamente (CEPALC, 2004: 48). La desigualdad social, obstáculo mayor al desarrollo del continente, no ha parado de incrementarse de tal manera que los países latinoamericanos en su conjunto y dentro de una gran heterogeneidad interna, forman la región más desigual del planeta (CESE: 2004; UNU/WIDER, 2005). América Latina exhibe un alto coeficiente de Gini – en donde 0 se

corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos). En 2002, cuyo índice se eleva a 51,7% mientras el promedio mundial es de 40%. El 10% de las personas más ricas recibe cerca del 48% de los ingresos totales generados por la región, mientras que al 10% más pobre sólo le toca a cerca de 1,6% (BM, 2003). Es decir, la riqueza está concentrada en muy pocas manos. Además, los Estados de América Latina forman parte de los países en desarrollo donde el proceso de privatización del sistema de jubilaciones, del agua, de la educación, de la salud o de la energía ha consolidado la precariedad social. Cuyas reformas fracasaron en la prestación de servicios básicos a las poblaciones (PNUD, 2006).

Los decepcionantes resultados económicos y sociales de las reformas neoliberales y el desencanto con la democracia representativa de la década del noventa han generado fuertes tensiones políticas en toda la región y por consiguiente inestabilidad. El derrumbe de la economía argentina en diciembre de 2001, después de una década de políticas ortodoxas y de un prolongado período de crisis de 3 años, es un buen ejemplo de las dificultades políticas que enfrenta la región durante este período. El colapso argentino ocasionó para el país sudamericano una crisis multidimensional prolongada. Las consecuencias fueron tanto de orden económica y financiera como política e institucional. La crisis contribuyó asimismo a modificar la percepción ciudadana de la región acerca del bien fundado de la globalización y por consiguiente a socavar el consenso sobre la idea que no hay alternativa viable al modelo neoliberal tanto más que el país fue presentado por las instituciones financieras internacionales como un ejemplo para los países en desarrollo debido al rigor de las políticas liberales (Santander, 2001). Por ende, el desplome argentino no solo impactó a la opinión latinoamericana sino que afectó directamente a ciertas economías vecinas del Cono Sur, en particular a Uruguay y en menor medida a Brasil. Durante ese mismo período, la crisis económica y la inestabilidad política afectaban igualmente a la región andina y en particular a países como Ecuador, Bolivia o Perú. A partir de la década del 2000 surge, en América Latina, la necesidad de cambiar el modelo de sociedad.

## **2. Puntos en común entre los diferentes gobiernos de la “izquierda continental”**

Esta necesidad encuentra su expresión en la elección de una erupción de presidentes que se reclaman de la “izquierda continental”: Chávez en Venezuela (1999, 2001, 2007), Lagos (2000) y Bachelet (2006) en Chile, Kirchner (2003) y Fernández (2007) en Argentina, Lula Da Silva en Brasil (2003, 2007), Tabaré Vázquez en Uruguay (2005), Evo Morales en Bolivia (2006), Lugo en Paraguay (2008) y Funes en El Salvador (2009). Esta evolución es sin precedente tanto más que contrasta con el período anterior de la década del noventa marcada por la hegemonía ideológica de las políticas liberales del Consenso de Washington.

Al estudiar más de cerca la tendencia política actual y al comparar las corrientes políticas que alimentan las acciones de estos gobiernos como el peronismo argentino, la socialdemocracia chilena o la revolución bolivariana, uno deduce que no hay una sola izquierda. Sin embargo la idea de dos izquierdas sugerida claramente por algunos analistas no es tampoco exacta. Estos últimos distinguen una izquierda “moderna, de mente abierta, reformista e internacionalista [...]” mientras que “la otra es nacionalista, bulliciosa y de mente cerrada” (Castañeda, 2006). Esta esquematización parece considerar una izquierda seria y prolija personificada por Brasil, Chile o Uruguay, y otra populista y poco recomendable a la semejanza de Venezuela o Bolivia. Es un análisis basado en una distinción simplista, moral, ideológica y poco científica. Lo que ha surgido en América Latina es una gran multitud de modelos diferentes para el progresismo local. En definitiva, hay tantas izquierdas como gobiernos.

Sin embargo a pesar de que el abanico de izquierda sea variopinto, tiene en común una serie de elementos. En efecto, la ascensión al poder en la mayoría de los países de América Latina de gobiernos de sensibilidad progresista ha ocasionado una nueva legitimidad para el Estado, un rechazo al crecimiento en la desigualdad, una voluntad de autonomía nacional y un nuevo esquema de política exterior así como la impugnación de la dominación de las grandes potencias tradicionales y un distanciamiento con relación a Washington y a los

organismos financieros internacionales que impusieron las políticas ortodoxas de la década pasada. Como se verá más adelante esta demanda creciente de autonomía y las políticas económicas de corte proteccionista o nacionalista van a tensar las relaciones con los grandes centros de poder mundial.

Por lo tanto la pregunta que se plantea es la de saber si ¿las alternancias electorales y los cambios políticos de estos últimos años han contribuido al desarrollo de una identidad geopolítica común y a la proyección internacional de un espacio geoestratégico regional? Antes de empezar a responder a la pregunta es esencial detenernos un instante para desplegar la noción de regionalismo. Este último concepto se refiere aquí a regiones mundiales que se basan en instituciones y estrategias comunes a algunos Estados. La integración regional constituye una dimensión mediana entre el nivel nacional y el sistema internacional y presenta un carácter dinámico de transformación de las estructuras, tanto en el campo económico como en el social y el político. Se trata de una construcción social animada por protagonistas públicos y privados quienes producen normas y por consiguiente sentido político (Fawcett y Hurrell, 1995; Schulz et al. 2001; Ténier, 2003; Santander, 2008).

Ahora volvamos a la pregunta inicial que contempla investigar la repercusión geopolítica de la alternancia política para el regionalismo latinoamericano. Esta pregunta nos parece tanto más pertinente y legítima que la retórica oficial así como ciertos medios de comunicación se basan sobre la hipótesis de que el giro a la izquierda y por consiguiente la creciente sintonía político-ideológica en el continente están dando un latigazo a la integración regional latinoamericana (Courrier International, 2006; Bruschtein, 2006; Sotelo, 2006) Algunas pruebas parecen ir en ese sentido. En efecto, desde el giro a la izquierda se han sumado numerosos proyectos de cooperación regional a los ya existentes a la semejanza del Banco del sur, de la Unión de las Naciones Sudamericanas (Unasur), de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba), del Consejo Sudamericano de Defensa o del Consejo Sudamericano de Salud. Incluso se ha abierto un nuevo proceso de diálogo regional con la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo

(CALC) convocada en diciembre de 2008 por el gobierno de Lula Da Silva en Costa do Sauípe (Brasil). Esta iniciativa aparece como un evento inédito en los dos siglos de vida independiente de la mayor parte del continente, tanto más que contempla generar mecanismos de coordinación en la región latinoamericana y caribeña sin la presencia de Estados Unidos ni de la Unión Europea. El objetivo del encuentro fue realzar el papel de la región en la toma de decisiones económicas y políticas del mundo. La plena incorporación de Cuba al Grupo de Río y por consiguiente al sistema latinoamericano, se puede interpretar como el deseo de dar al exterior una señal política de independencia. Como de costumbre en ese tipo de encuentro de alto nivel político, la palabra “integración”, movilizaba en repetidas ocasiones por los protagonistas y utilizada como sinónimo de unidad, fue presentada como una de las principales herramientas para salir de la crisis y para superar los grandes y numerosos problemas (económicos, financieros, políticos o sociales) que afectan al conjunto de la región (Carlos Malamud, 2009). El evento apareció como una sinfonía de encuentros regionales puesto que también incluyó reuniones de los líderes de diferentes esquemas de integración (Mercosur y Unasur) y de instancias de diálogo político (Grupo de Río). Esta “megacumbre”, como se llamó al encuentro múltiple en Costa do Sauípe, dio la sensación de estar frente a un continente unido y a jefes de Estado plenamente comprometidos con el proyecto de “la patria grande”.

### **3. La integración regional más allá de la apariencia**

#### **3.1. Consolidación del nacionalismo y de las divisiones**

Ahora bien, los logros puntuales alcanzados en esta ocasión y los discursos unánimes de circunstancias a favor de la integración ¿reflejan el estado real de la cooperación regional y de las relaciones entre los países del continente? En realidad, el encuentro de Costa do Sauípe crea nuevos mecanismos comunes de coordinación y de diálogo político que se suman a la larga lista de esquemas de cooperación e integración interestatales existentes. Al fin y al cabo, los gobiernos buscan crear nuevos proyectos regionales en lugar de pro-

fundizar los anteriores. Por otro lado, la retórica integracionista que acompañó a la Cumbre corresponde poco con su trasfondo político puesto que los líderes que participaron a la cita brasilera llegaron divididos por una larga lista de diferendos. La serie de desacuerdos y tensiones interestatales perceptibles durante el encuentro constituye la hoja que esconde al rábano. Aquellas discrepancias se explican en gran medida por el incremento del nacionalismo y las aspiraciones gubernamentales a la soberanía económica territorial que han venido acompañando la izquierda continental. Numerosos gobiernos progresistas, elegidos sobre la base de un programa de justicia social y lucha contra el hambre, cuentan con la recuperación de la soberanía energética para que sus Estados respectivos recobren margen de maniobra en materia de política económica y social así como en los asuntos diplomáticos frente a los intereses foráneos.

Un ejemplo de la evolución del contexto político ha sido el incremento de las tensiones entre Brasil y Paraguay desde la llegada, a mediados de 2008, de Fernando Lugo al poder del Estado paraguayo que pretende ejercitar un rol activo en la comercialización de la energía que vende a su país fronterizo. El gobierno de Lugo, que acusó a Brasil de explotar a su país, ha reclamado la renegociación del tratado bilateral de administración de la hidroeléctrica Itaipú – construida sobre el río Paraná – debido a los pocos beneficios que recibe la República del Paraguay en comparación con su vecino. A pesar de que los gobiernos de ambas naciones hayan resuelto el contencioso por Itaipú, Paraguay sigue viendo a Brasil con recelos. Además, otros conflictos del mismo orden siguen sacudiendo la región a ejemplo del que ha conmovido las relaciones entre Brasil y Ecuador. Se trata de diferendos que ocurren a raíz de la participación de grandes consorcios brasileiros en proyectos vinculados a la Iniciativa para la Infraestructura Sudamericana (IIRSA) como lo muestra el caso de la constructora Odebrecht. El conflicto estalló cuando el gobierno de izquierda de Rafael Correa anunció que su país recurrirá a la Corte Internacional de Arbitrajes de la Cámara de Comercio Internacional en París, para suspender el pago de un préstamo de 192 millones de euros concedido por al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES) para la construcción de una hidroeléctrica en

Ecuador mediante la empresa Odebrecht. La planta había presentado problemas que obligaron a la empresa brasilera a suspender sus operaciones meses después de inaugurada. Al no encontrar rápidamente una solución negociada al problema, el gobierno de Correa ordenó al Ejército que confisque los proyectos de Odebrecht antes de expulsar a la empresa del territorio ecuatoriano. Asimismo, las autoridades ecuatorianas están renegociando de una manera muy dura los contratos con las empresas extranjeras que extraen crudo y explotan las minas ecuatorianas, cuya dureza, a veces, ha repercutido desfavorablemente sobre ciertas compañías a semejanza de la brasilera Petrobras quién ha tenido que abandonar una explotación petrolífera a favor de su homóloga ecuatoriana, Petroecuador. Algo similar ha ocurrido en Bolivia donde la política se radicalizó con la llegada al poder de Evo Morales cuyo programa electoral se basó en la justicia social y el recobro del control de los recursos naturales del país. Una de las primeras medidas tomadas por el gobierno boliviano fue adoptar un decreto de nacionalización de los hidrocarburos y enviar el Ejército para controlar las instalaciones de gas, principal riqueza del país. La decisión provocó una pulseada con las empresas extranjeras y en particular con Petrobras y el gobierno brasilero (Kourliandsky, 2008).

En definitiva, el carácter nacional o incluso nacionalista de ciertas políticas económicas latinoamericanas no sólo han crispado las relaciones con los países del Norte, como lo veremos más adelante, sino que han suscitado asimismo importantes discrepancias y divisiones políticas entre gobiernos pertenecientes a la supuesta izquierda continental. La desconfianza que suscitan estos diferendos afectan severamente a la marcha del regionalismo latinoamericano. Esta situación revela asimismo la incapacidad de las instituciones regionales existentes de resolver serenamente y de manera dialogada los conflictos entre Estados. Claro que el peso tradicionalmente elevado del presidencialismo en la política latinoamericana, consolidado por el nacionalismo del giro a la izquierda, explica las dificultades estructurales encontradas por las instituciones regionales para desarrollarse o funcionar. Un caso ejemplar de esto ha sido el conflicto entre los gobiernos de izquierda de Tabaré Vázquez y Kirchner tras la instala-

ción de una planta de producción de celulosa en territorio uruguayo y sobre las aguas binacionales del río Uruguay. Un tema que a la base era estrictamente ambiental se volvió rápidamente una cuestión nacional para ambos países ocasionando un prolongado conflicto político entre los dos gobiernos.

La supuesta sintonía político-ideológica latinoamericana no sólo no ha contribuido a la expansión de un proyecto regional común sino que además ha engendrado importantes divisiones políticas y por consiguiente disensiones entre las diversas variantes de la autonomía. La diferencia que caracteriza los proyectos regionales surgidos en el período reciente es más trascendente que la que existía durante la década del noventa en la cual la naturaleza y la lógica de los procesos de integración estaban fuertemente influenciados por un modelo particular, el del regionalismo abierto y el de las políticas económicas del Consenso de Washington. El estancamiento de los esquemas regionales latinoamericanos actuales y el debilitamiento de sus mecanismos de concertación política se deben asimismo a la expansión de visiones diferentes de la integración, de representaciones distintas de la proyección internacional del regionalismo y de luchas de poder por el liderazgo en el continente entre algunos Estados latinoamericanos.

### **3.2. La rivalidad por el liderazgo en América Latina**

El encuentro de Costa do Saúpe fue un acontecimiento en el cual Brasil quiso lucir antes sus pares latinoamericanos y el resto del mundo su poder de convocatoria y su capacidad organizativa con el fin de sentar aún más el liderazgo brasileño en América Latina. Pero otros, que ambicionan un creciente protagonismo en la definición de la agenda política y del orden geopolítico latinoamericanos, no lo ven de la misma manera a semejanza de Hugo Chávez como lo sugirieron sus declaraciones durante la cumbre (Agencia EFE, 2008). El Presidente venezolano no dudó en recordarle a Brasil que aunque ejerza un liderazgo importante en América Latina, en la región no hay un líder único sino varios. Esto refleja la existencia de una rivalidad entre dos países que sustentan modelos de cooperación regional diferentes. Por un lado está el proyecto del Alba fomentado por el

gobierno venezolano de Chávez y enfocado para los países de América Latina y el Caribe. Por el otro, el modelo del Unasur conceptualizado y sostenido por Brasil. Este último es un bloque regional creado en 2008 que pretende crear una plataforma para integrar a los doce<sup>1</sup> países del Cono Sur a través del diálogo político y de una serie de temas vinculados al comercio, a la economía, a la infraestructura o a la seguridad. Unasur es el resultado de la política latinoamericana de Brasil esbozada a partir de la mitad de los ochenta, época en la cual los cambios estructurales que se perfilaban en el horizonte en el escenario internacional y regional iban a inscribir de forma definitiva al Cono Sur como espacio estratégico prescindible a la proyección internacional de los intereses brasileños. La reorganización del espacio sudamericano tal como imaginada por Brasil debe consolidar su estatus de primera potencia industrial del continente latinoamericano y por consiguiente forjar una posición de líder regional ineludible e interlocutor ante el mundo (Santander, 2009a). Esta estrategia de alianza regional se ha ido construyendo a través de cuatro círculos concéntricos cuyo primero atañe a las relaciones con Argentina. Durante la década de los ochenta, los funcionarios a cargo de la política exterior brasileña (Itamaraty) obran en favor del acercamiento con Buenos Aires e institucionalizan relaciones políticas y económicas bilaterales lo cual desemboca pocos años después en el Mercado Común del Sur (Mercosur), es decir en el segundo círculo concéntrico que además de Argentina abarca a Paraguay y Uruguay. Éste a su vez va a constituir para Brasil el eje de un tercer círculo con vistas a establecer una integración más amplia abarcando al conjunto de los países sudamericanos, lo que dio lugar al Unasur. El cuarto y último círculo ha empezado a dibujarse tras la Cumbre de América Latina y el Caribe.

Ahora bien, estos últimos años la estrategia brasileña se ha enfrentado a las ambiciones estratégicas del gobierno de Chávez. Esta competencia por el liderazgo en la región se inscribe en un contexto más amplio de una nueva configuración global donde la rivalidad por el poder mundial cuenta en adelante no sólo con las potencias tradicionales del Norte sino también con los países emergentes (Santander, 2009b). Así, en aras de expandir la influencia de Vene-

zuela en países vecinos, el Presidente venezolano ha procurado rodearse de aliados con afinidad ideológica. Claro que dadas las dimensiones de su población, economía y territorio, a lo que se suma una diplomacia extremadamente activa, Brasil tiene ventajas con respecto a Venezuela en la carrera por el liderazgo. Sin embargo, el gobierno venezolano dispone de recursos financieros y de un proyecto político capaz de llevar a cabo. Venezuela se esfuerza, movilizandolos recursos petroleros, para trabajar, bajo su influencia, en favor de una autonomía regional sudamericana. El Alba, que se inscribe en esta lógica, pretende ser un proyecto regional ideológicamente diferente de aquel defendido por Brasil a través del Mercosur y de la Unasur. Estos últimos son considerados por las autoridades venezolanas como agrupamientos regionales de inspiración "neoliberal" que nacen muy cerca de la visión de desarrollo económico y de la integración regional promovida por los Estados Unidos (Gasnier, 2007). Contrariamente al gobierno de Chávez, la administración Lula no tiene ninguna intención de despertar el espíritu de Bandung o de reanimar cualquier frente anti-imperialista, aunque por motivos de imagen internacional se presenta como el abanderado de los países en vías de desarrollo (Santander, 2009a). De esta manera, contrariamente al propósito brasilero de una integración regional sudamericana basada en los principios clásicos del liberalismo internacional, el proyecto de alternativa colectiva de la administración Chávez pone énfasis en la lucha contra la pobreza y la exclusión social y quiere privilegiar la cooperación entre sus miembros en vez de la competencia económica y comercial. El gobierno venezolano persigue, con el fin de ganar seguidores para su estrategia, una integración mas bien social y aspira a desarrollar intercambios de tipo trueques y donaciones. El proyecto se fundamenta en la instauración de mecanismos para establecer ventajas cooperativas entre las naciones con el objetivo de compensar las asimetrías existentes entre los países miembros. La iniciativa chavista se distingue por una oposición a las reformas monetarias liberales y por la voluntad de no limitar la acción reguladora del Estado en los asuntos económicos; lo que explica, en parte, la decisión de Venezuela de retirarse del FMI y del BM considerados en

Caracas como instituciones al servicio de los intereses de los grandes grupos financieros y de la dominación americana en el mundo.

La primera manifestación del Alba<sup>2</sup> se da con la firma, en abril 2006, del "Tratado de comercio entre los pueblos" ligando Venezuela, Cuba y Bolivia, a los cuales se agregaron Honduras, Nicaragua, Dominica, San Vicente y las Granadas, Antigua y Barbuda y Ecuador. El discurso profesado por la mayoría de las autoridades de estos países se manifiesta resueltamente crítico respecto a la política extranjera de los Estados Unidos, calificada de "imperialista", al orden político y económico internacional actualmente considerado como "no igualitario" y a las reformas liberales promovidas por las instituciones financieras internacionales, vistas como un ataque al desarrollo social y ajena a la acción estatal (Kourliandsky, 2006). Los lazos tejidos con la mayoría de los gobiernos próximos al plan ideológico son más beneficiados por las autoridades venezolanas quienes ofrecen sus petrodólares a países latinoamericanos endeudados frente a las naciones ricas y/o a las instituciones financieras, y en dificultades económicas y financieras. Si el Alba reposa sobre el intercambio de petróleo, servicios y productos agrícolas entre sus miembros, el gobierno venezolano desea igualmente promover allí, gracias a sus entradas petroleras, una serie de proyectos, tales como la creación de un Banco del Sur, la construcción de un oleoducto que atraviesa el subcontinente o la interconexión de las industrias energéticas latinoamericanas y caribeñas mediante la intervención de una serie de industrias petroleras regionales (Petrocaribe, Petroandina y Petrosur) que incluye una ayuda a la producción y al refinamiento así como un sistema de precios preferenciales (Burges, 2007). Son proyectos que entran en competencia con la estrategia brasilera de integración.

La rivalidad entre Caracas y Brasilia se efectúa sobre el terreno energético. Cada uno promueve en el continente sus propios recursos. En tanto que principal productor y exportador de biocarburos, Brasil busca alentar la instalación de fábricas de etanol de caña de azúcar a través de empresas brasileras en ciertos países latinoamericanos mientras que Venezuela, quinto exportador y octavo productor mundial de petróleo, promueve los hidrocarburos. La seguridad regional constituye otro proyecto sobre el cual los dos países

divergen y rivalizan. Ellos promueven visiones muy diferentes sobre la cooperación en seguridad y defensa regional. Brasil quien desea afirmarse como intermediario privilegiado de los países de América Latina en la resolución de las crisis políticas que afectan al continente, ha instalado en 2008 un Consejo de Defensa Sudamericano (CDS). Estos dos diseños difieren en cuanto al objetivo y al método. Caracas alienta más bien la creación de una "Otan del Sur", a la ocurrencia una organización defensiva que solidarizaría a sus miembros en caso de agresión exterior. Este proyecto ha sido esencialmente imaginado para poner América Latina a salvo de los Estados Unidos, que la administración Chávez considera como una "amenaza imperialista" para la región. Brasil defiende un enfoque diferente. No se trata de designar un enemigo y menos aún los Estados Unidos, considerados por Brasilia como un actor esencial en el reconocimiento de Brasil como Estado pivote de América Latina (Santander, 2009a). Desde entonces, las autoridades brasileras no se inscriben en su proyecto de consejo en un enfoque defensivo y rehúsan la idea de crear una Otan del Sur. Ellos lo imaginan más bien como un organismo de "prevención de conflictos" en América del Sur a imagen del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU). Los objetivos estratégicos de este nuevo órgano sobrepasan de lejos el marco regional. Ellos deben, en efecto, contribuir a la creación de una plataforma colectiva que sirva a legitimar las antiguas reivindicaciones brasileras, de mostrar al mundo que su país es capaz de asumir la estabilidad de la región, sin la intervención de los Estados Unidos, y digno de formar parte del círculo de miembros permanentes del CSNU.

#### **4. Percepción y acción de los actores exteriores**

Frente a esta creciente rivalidad del subcontinente, los Estados Unidos y la Unión Europea (UE) han decidido designar a Brasil como su interlocutor privilegiado en el diálogo con América Latina como lo atestiguan dos iniciativas políticas, el "memorándum americano-brasileño" de marzo de 2007 y la "asociación estratégica" establecida por la UE con el país lusitano en julio de este mismo año. Estas dos iniciativas muestran un mensaje político claro, el de querer contrarrestar el peso de Venezuela y de apoyar a Brasil en el desarrollo de

su status de líder de la región y de su perfil regional. Bruselas y Washington desconfían del proyecto de Chávez y mas particularmente del proyecto que apunta a la interconexión de las industrias energéticas fuera de su control.

Se preocupan igualmente del discurso radical y de confrontación de las autoridades venezolanas y desconfían sobre todo de la diplomacia extranjera de Caracas que en sus ambiciones de erigirse en actor influyente no duda en desplegar una intensa actividad diplomática dentro y fuera de su vecindad. En su persistencia de querer mostrar su independencia, Venezuela teje alianzas políticas y sella una serie de acuerdos de naturaleza económica, comercial, energética o militar con potencias crecientes (Gonzalez Urrutia, 2006). De esta manera el gobierno de Chávez se aprovisiona de aviones y helicópteros de combate en Rusia con quien busca crear una alianza estratégico-militar y a quien ha comprado ya por más de 4,4 millones de dólares en material desde 2004. Caracas anima a Moscú, ávido de hacer contrapeso a la influencia americana, a volver a América Latina para jugar un rol a su lado, como lo ilustran, especialmente, las maniobras militares navales conjuntas en el mar del Caribe, la proposición hecha a los rusos de unirse al Alba en calidad de observadores, los acuerdos bilaterales recientes sobre la explotación y el refinado del petróleo venezolano, el proyecto de creación de un banco binacional o la cooperación nuclear con fines civiles. Venezuela desea igualmente tener a China como socio privilegiado. Desde 2001, los dos países han desarrollado una cooperación bilateral que permite al primero venderle su petróleo y a comprarle armas así como barcos cisternas para transportar su crudo con toda independencia.

Por otro lado, Caracas ha tejido alianzas con países que tienen diferendos políticos no despreciables con la UE y /o con los Estados Unidos a ejemplo de la Bielorusia de Lukachenko o la Libia de Kadhafi. Se ha acercado también al Irán de Ahmadinejad. Mas allá de las relaciones económicas y energéticas, este acercamiento se distingue por su carácter altamente político ya que Caracas sostiene diplomáticamente a Teherán en la pulseada que lo opone a la Comunidad Internacional a causa de su programa nuclear. Acompaña igualmente a esta estrategia una política de confrontación con los Estados Unidos y la UE.

Frente al radicalismo de Chávez, el gobierno de Lula aparece a los ojos de Washington y de Bruselas como un país “moderado” y “serio”. Mientras que los Estados Unidos reconocen a Brasil como un interlocutor privilegiado en el continente, la UE va mas lejos y lo considera en lo sucesivo como “líder natural de America del Sur” (Comisión Europea, 2007, pp. 2). El otorgamiento a Brasil del rótulo de “potencia” por la UE y la instauración de una asociación, llamada estratégica, significa un reconocimiento creciente del rol internacional de Brasil. La iniciativa europea, que no ha pasado desapercibida en el resto del subcontinente, ha sido interpretada en Brasil como una consagración (Santander, 2007).

Al acercarse a Brasil las autoridades europeas están apostando al gobierno brasilero a fines de moderar los radicalismos políticos y los nacionalismos económicos en pleno brote en América Latina. Europa espera también que este acercamiento pueda desbloquear las negociaciones interregionales que lleva desde hace mas de diez años con el Mercosur para la instauración de un acuerdo comercial cuyos principios generales se inspiran en la economía del mercado liberal, reiteradamente rechazado por Caracas. Esta relación con Brasil se debe privilegiar aún más, según Bruselas, ya que el gobierno Da silva, contrariamente al de Chávez, mantendría , de acuerdo a un documento comunitario que sirve de línea de conducta para las relaciones de la UE con el país lusitano “relaciones sanas con los Estados Unidos y la Unión Europea” así como “una estrategia macroeconómica prudente” y estable, benéficas a las empresas e inversores exteriores (Comisión Europea, 2007).

## **Conclusiones**

El viraje a la izquierda de América Latina suscitó al comienzo esperanzas positivas para la integración regional. Tanto más que los países latinoamericanos reclamaban más autonomía política frente a las grandes potencias y en particular en relación a los Estados Unidos. Los discursos y proposiciones de los gobiernos progresistas parecían generar una convergencia ideológica y buscar una conciliación de intereses estratégicos de la región. Según numerosos analistas el giro a

la izquierda supuestamente iba a resultar en una homogenización de las políticas económicas, sociales y exteriores latinoamericanas lo que ocasionaría la emergencia de un modelo de integración regional para el conjunto de América latina. Aunque la evolución política de América Latina haya acelerado la reconfiguración geopolítica del subcontinente, la inclinación a la izquierda de una mayoría de países no significa haber obtenido la realización de una identidad común y la proyección de un espacio geoestratégico regional coherente. Pues el contenido nacional y nacionalista de las políticas gubernamentales genera fuertes contradicciones en el seno de los múltiples agrupamientos regionales de América Latina. Además, el continente es igualmente tributario de la rivalidad entre ciertos países latinoamericanos lo que presenta dificultades al desarrollo y fortalecimiento de los proyectos colectivos existentes de integración regional. Asimismo, la acción de los actores exteriores dominantes, en particular la de los Estados Unidos, tiende a reforzar las divisiones. Pero estas divisiones y rivalidades están ocasionando nuevas alianzas y lógicas de recomposición regional. Por un lado están los proyectos regionales fomentados en particular por Brasil, cuya naturaleza y lógica de integración siguen siendo influenciados por el regionalismo abierto y las políticas económicas liberales del Consenso de Washington. Por el otro, se están desarrollando proyectos rivales a la integración regional clásica a semejanza de la iniciativa de la administración Chávez que, como su par brasileño, se esfuerza por ganar seguidores para su estrategia. El proyecto de alternativa colectiva regional impulsado por Venezuela aspira a crear un modelo de integración basado en una lógica distinta de la que alimenta el modelo dominante de la economía mundial y del libre comercio para poner de relieve los intercambios de tipo trueques y donaciones. Por último, los proyectos regionales impulsados respectivamente por Brasilia y Caracas no reposan en una lógica de integración colectiva. El Alba y la Unasur funcionan más como foros de concertación política que como plataformas capaces de suscitar proyectos regionales multidimensionales alimentados por estrategias comunes y administrados por instituciones comunes. Esto se debe a la voluntad política de Brasil y Venezuela que se empeñan en guardar bajo control sus proyectos regionales respectivos tanto más que éstos son considerados por ambos países como herramientas importantes

para consolidar su influencia regional y proyección internacional en un mundo basado en una creciente rivalidad entre potencias cada vez más numerosas.

### Notas

- 1 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.
- 2 Inicialmente la idea fue promovida por Cuba y Venezuela como contrapartida al inconcluso proyecto de libre comercio de las Américas (ALCA) impulsado por los Estados Unidos.

### Referencias

Agencia EFE (2008) "Chávez pide pensar 'liderazgos', no en Lula a la cabeza", *Elespectador.com*, 17 de diciembre.

BM (2003) *Desigualdad en América Latina y el Caribe ¿ruptura con la historia?* Octubre. México, Banco Mundial.

Bruschtein, Luis (2006) "El giro a la izquierda", *Página12*, 4 de febrero.

Burges, Sean W. (2007), «Building a Global Southern Coalition: the competing approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chávez», *Third World Quarterly*, vol. 28, no 7, Londres, pp. 1343-1358.

Castañeda, Jorge (2006) "Latin America's Left Turn". *Foreign Affairs*, vol. 85, nº 3, mayo/junio, Estados Unidos, pp. 28-43.

CEPALC (2004) *Panorama social de América Latina 2002-2003*. Informe anual. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas.

CEPALC (2002) *Media década perdida*. Notas de la Comisión Económica

para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, nº 24, septiembre. Santiago de Chile, CEPALC.

CESE (2004) *La cohesión social en América Latina y el Caribe*. Dictamen REX 152, nº 315. Bruselas, Comité Económico y Social Europeo.

Comisión Europea (2007) « Vers l'établissement d'un partenariat stratégique entre l'Union européenne et le Brésil », *Communication de la commission au Conseil et au Parlement européen*, COM (2007) 281, 30 de mayo. Bruselas, Comisión Europea.

Couffignal, Georges (2006) "L'Amérique latine ou les Amériques latines?". *Questions internationales*, nº 18, marzo/abril. Paris, pp. 6-19.

González Urrutia, Edmundo (2006) "Las dos etapas de la política exterior de Chávez". *Nueva Sociedad*, nº 205. Caracas, pp. 159-171.

Courrier International (2006) "Révolution en Amérique latine", nº 794, Del 19-25 de Octubre. Paris, *Courrier International*.

Fawcett, Louise y Andrew Hurrell (1995) *Regionalism in World Politics*. Oxford University Press.

Gasnier, Annie (2007) "Chavez veut chasser le 'virus néolibéral' du Mercosur". *Le Monde*, Francia, 21 de enero.

Kourliandsky, Jean-Jacques (2008) "Une Amérique latine plus nationaliste". En Boniface, Pascal, *L'année stratégique 2009*. Paris, Dalloz, pp. 219-241.

Kourliandsky, Jean-Jacques (2006) "Croissance économique partagée, ambitions concurrentes". En Boniface, Pascal, *L'année stratégique 2007*. Paris, Dalloz, pp. 237-258.

Malamud, Carlos (2009) *Las cuatro Cumbres de presidentes latinoamericanos y el liderazgo brasileño*. Documento de Trabajo nº 3/2009. Madrid, *Real Instituto Elcano*.

Marthoz, Jean-Paul (2006) *Où va l'Amérique latine?* Bruselas, GRIP/Editions Complexe, 128 páginas.

Mouvements (2006) "Amérique latine, tournant à gauche?". *Mouvements*, nº 47/48. Paris.

Paranagua, Paulo (2006), "Amérique latine. La bascule à gauche". *Le Monde*, 14 de junio, Francia.

PNUD (2004), *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de*

ciudadanas y ciudadanos. Nueva York, PNUD.

PNUD (2006) *Can Privatisation and Commercialisation of Public Services Help Achieve the Millenium Development Goals?*. Working paper nº 22, Julio. New York, PNUD.

Prost, Yannick (2008/2009) "L'Amérique latine, encore terre de révolutions?". *La Revue internationale et stratégique*, nº 72. Paris, pp. 61-71.

Rodríguez G, César, Patrick Barrett y Daniel Chávez (2005) *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura*, Madrid, La Catarata.

Santander, Sebastian (2009a) "Le Brésil et ses aspirations au statut de puissance: autoperception, capacités, reconnaissance internationale". En Santander, Sebastián (compilador), *L'émergence de nouvelles puissances: vers un système multipolaire?* Paris, Ellipses, pp. 51-88.

Santander, Sebastián (2009b) "Ordre mondial, hégémonie et puissances émergentes". En Santander, Sebastián (compilador), *L'émergence de nouvelles puissances: vers un système multipolaire?*. Paris, Ellipses, pp. 9-25.

Santander, Sebastián (2008) *Le régionalisme sud-américain, l'Union européenne et les Etats-Unis*. Editions de l'Université de Bruxelles, Bruselas.

Santander, Sebastián (2007) "Le nouveau 'partenariat stratégique' avec le Brésil : point d'inflexion dans la stratégie latino-américaine de l'Union européenne ?". *Europa & América Latina*. nº 2, Octubre. Bruselas, pp. 57-73

Santander, Sebastián (2001) "La crise argentine : faillite d'un système et crise géopolitique ?". *Cahiers de l'IHEAL*, no 3. Paris, pp. 7-12.

Schulz, Michael, Fredrik Söderbaum y Joakim Öjendal (2001), *Regionalization in a Globalizing World*. Londres, Zed Books.

Sotelo, Ignacio (2006), "La izquierda en América Latina". *El País*, 06 de enero. Madrid.

Ténier, Jacques (2003) *Intégrations régionales et mondialisation*. Paris, La Documentation Française.

UNU/WIDER (2005) *World income inequality database*. Technical report, versión 2a. Universidad de las Naciones Unidas de Investigaciones sobre Economía del Desarrollo.