

# Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional

*Andrés Serbin*

*Presidente Ejecutivo de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)*



La reciente crisis generada entre Colombia y Ecuador, con el desplazamiento de tropas de Venezuela y la implicación de Nicaragua, pone de manifiesto que América Latina y el Caribe, pese a ser considerada, comparativamente, una de las regiones más pacíficas del planeta, no deja de presentar la posibilidad de eclosión de un conflicto bélico con graves repercusiones regionales.

Sin embargo la crisis andina así desencadenada, gracias a la oportuna intervención del Grupo de Río y de la Organización de Estados Americanos (OEA), fue, aparentemente superada, tanto por la reacción colectiva de los países de la región como por las acciones menos visibles de algunos actores con decisiva influencia regional, como Brasil y México.

*En la actualidad se percibe una recuperación del ímpetu armamentista en base a distintas doctrinas y concepciones de seguridad y defensa*

La crisis mostró, en este sentido, por un lado, la creciente relevancia de algunos liderazgos regionales y, por otro, una nueva capacidad de los organismos regionales de actuar rápidamente en la superación de ésta. A su vez, las acciones de los gobiernos latinoamericanos en ambos ámbitos parecieron demostrar, pese a todas las críticas, la eficacia de mecanismos y foros intergubernamentales y, especialmente, de las cumbres presidenciales.

Pese a este desenlace positivo, la crisis también ha confirmado algunas de las tendencias actuales que afectan la seguridad regional, en un marco mucho más complejo que el que habitualmente ha caracterizado a los conflictos interestatales en la región. Desde el conflicto entre Ecuador y Perú en 1995, no se han desencadenado confrontaciones bélicas entre Estados, pese a la existencia y persistencia de tensiones y de disputas fronterizas. La oleada democratizadora iniciada en la década de los ochenta parece confirmar el presupuesto de que las democracias tienden a ser menos proclives a impulsar conflictos bélicos con sus vecinos (Domínguez, 2003). No obstante, estas tesis quedan en entredicho debido a la presencia de actores armados de carácter no estatal de incidencia no sólo doméstica, como en el caso de las FARC en Colombia, que tiende a transnacionalizar los conflictos internos tanto por efectos de derrame, como por su articulación con flujos transnacionales de drogas, armas y desplazados.

Por otra parte, si bien después del fin de la Guerra Fría, inicialmente la tendencia regional se orientó a reducir y limitar los procesos armamentistas, en particular en relación con los nuevos controles civiles impuestos a las Fuerzas Armadas, en la actualidad se percibe una recuperación del ímpetu armamentista (Calle, 2007), en base a distintas doctrinas y concepciones de seguridad y defensa. Estas doctrinas dan pie a que, pese a la efectividad evidenciada por los mecanismos de concertación política en la crisis reciente, la amenaza de una confrontación bélica en la región no haya desaparecido. Antes al contrario, existen algunos factores que pueden tender a incrementarla, particularmente en las zonas políticamente más inestables, como el área andina.

A su vez, la significativa mejoría y crecimiento de las economías latinoamericanas después de la década de los noventa ha contribuido a una mayor disponibilidad de recursos para incrementar su respectivas capacidades bélicas con la adquisición de armamento de diverso tipo.

En estas circunstancias, es conveniente analizar estas tendencias con especial consideración al rol que los nuevos liderazgos regionales puedan asumir en este proceso y en las dinámicas subregional y hemisférica.

En la actualidad, tres liderazgos regionales se configuran claramente en el mapa geopolítico latinoamericano, en el marco del desentendimiento parcial que, desde el 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos ha evidenciado en la región. Junto con los dos liderazgos potenciales tradicionalmente identificados en América Latina y el Caribe —el de México y el de Brasil—, actualmente, en función de su disponibilidad de recursos energéticos y financieros y de consideraciones ideológicas, políticas y geopolíticas, se suma el liderazgo emergente de Venezuela.

La disminución del interés estratégico de los Estados Unidos en América Latina y el Caribe en función de sus prioridades en otras regiones del planeta, a partir del 11 de septiembre de 2001, ha dado lugar al incremento de la autonomía de los países de la región. Esta autonomía se evidencia tanto en sus políticas exteriores, como en la reconfiguración del mapa político regional con el ascenso electoral al poder de gobiernos de izquierda y centro-izquierda; el cuestionamiento al llamado “consenso de Washington” y a las reformas neoliberales de la década de los noventa (y, en particular, a sus secuelas negativas en el plano social); el impulso a políticas neodesarrollistas, el cuestionamiento al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la merma de la influencia de los Estados Unidos en la OEA.

Estos cambios se han hecho evidentes no sólo en muchos de los Gobiernos y en los organismos intergubernamentales de la región, sino, en especial, entre las redes ciudadanas y los movimientos sociales. Sin embargo, pese los numerosos cuestionamientos y críticas a la política exterior de los Estados Unidos, en el marco del nuevo unilateralismo promovido por este país y por su reiterada conculcación del derecho internacional, la mayoría de los Gobiernos latinoamericanos no ponen en duda la necesidad de encontrar alguna forma de convivencia con el país del Norte y, con algunas notables excepciones, buscan desarrollar relaciones pragmáticas con éste. En este sentido, mientras que algunos gobiernos apuntan a ampliar sus márgenes de autonomía, tanto a nivel regional como global, sin poner en cuestión las relaciones con los Estados Unidos, otros, como en el caso de Colombia, establecen alianzas estratégicas estrechas, o asumen una confrontación abierta con Washington, como en el caso de Venezuela.

No obstante, es evidente que, en primer lugar, la menor presencia estratégica de los Estados Unidos en la región ha creado un vacío que diferentes países buscan ocupar proyectando un liderazgo regional y que, en segundo lugar, esta búsqueda estimula la competencia y la rivalidad entre los aspirantes a este liderazgo, con posicionamientos variados frente a los Estados Unidos.

En este marco, si bien la presencia de otros actores, tanto hemisféricos como extra-hemisféricos tiende a complicar el cuadro regional, las rivalidades emergentes entre Brasil, Venezuela y México pueden marcar una dinámica específica, vinculada a sus capacidades en el campo energético, al desarrollo de políticas de seguridad y defensa específicas y al liderazgo en la influencia y en la articulación de procesos de integración regionales y sub-regionales.

### **El liderazgo mexicano: tal lejos de Dios y tan cerca de los Estados Unidos y de Cuba**

Después de un año de gobierno de Felipe Calderón, después de una elección extremadamente reñida y disputada, se evidencian marcados cambios en la política exterior mexicana, en comparación con la política de su predecesor del Partido Acción Nacional (PAN) Vicente Fox. Si bien persiste la prioridad de la compleja relación con los Estados Unidos, con una agenda de temas decantados y sensibles, se evidencia a la vez la emergencia de una política de diversificación de las relaciones, tanto con la Unión Europea y los países de Asia, como, en especial con América Latina y el Caribe. Éstas se expresan tanto con el eje de MERCOSUR constituido por Brasil y Argentina, como con Chile y Colombia, como en el esfuerzo de recomponer las relaciones con Venezuela y, especialmente Cuba, después del deterioro que éstas sufrieran durante el gobierno precedente. Es evidente, en este marco, un mayor pragmatismo de la política exterior mexicana, un rol más proactivo en la región, y una profundización significativa de las relaciones con América Latina en general. Esta nueva orientación abre, obviamente, una serie de interrogantes sobre los objetivos estratégicos de fondo de esta política, en relación con el nuevo rol de México en el hemisferio o, eventualmente, con un nuevo desempeño en el ámbito global (Pellicer, 2006).

*La cooperación en políticas de inmigración, con énfasis en la protección de derechos civiles y humanos, entre Estados Unidos y México no se ha desarrollado de acuerdo a las expectativas de este último país*

Si bien la vinculación de México con los Estados Unidos históricamente se ha caracterizado por su carácter traumático, por la cercanía de la relación y por los problemas compartidos, que condicionan la agenda de la política exterior de México bajo el impacto del “síndrome de Washington” (Valdés Ugalde, 2007), existen una serie de temas permanentes, aunque no por eso menos conflictivos, en la agenda bilateral. Entre ellos, se destaca en primer lugar, el comercio bilateral, en tanto México es el tercer socio comercial de Estados Unidos (después de Canadá y de China) y el segundo mercado en importancia para las exportaciones estadounidenses. Pese a las numerosas críticas internas, el comercio bilateral se incrementó más de tres veces desde la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, y México es el segundo proveedor de petróleo de los Estados Unidos. Si bien el TLCAN aparejó

beneficios en términos del comercio bilateral y del flujo de inversiones hacia México, el lento crecimiento económico del país (que ronda el 3% anual) demanda una nueva estrategia de desarrollo, mas allá de las reformas macroeconómicas avanzadas, especialmente en función de las amenazas que el acuerdo representa para el sector agrícola. Por otra parte, el sector energético, particularmente el petrolero, impone una serie de reformas de la petrolera estatal PEMEX, que según la Constitución no puede asociarse con las empresas privadas, lo que limita sus capacidades de desarrollo tecnológico y la recepción de inversiones, especialmente frente al desafío de la explotación en aguas profundas de nuevos yacimientos petrolíferos en el Golfo de México, en un área donde confluyen intereses similares de los Estados Unidos y de Cuba.

El segundo tema de importancia en la agenda bilateral, es el tema migratorio, uno de los más sensibles a nivel doméstico y, posiblemente, en la actualidad, el tema más delicado de la agenda de las relaciones México-Estados Unidos, estrechamente vinculado, por otra parte, con la prioridad asignada por los Estados Unidos a la seguridad de su frontera sur. El contrapunto entre esta prioridad estadounidense y la expectativa de un acuerdo migratorio con Estados Unidos por parte de México, frente a la erección de un muro fronterizo y a las medidas adoptadas contra los inmigrantes ilegales por parte de las autoridades estadounidenses, choca con un estancamiento de los avances en este tema. A su vez, el tema migratorio presenta una complicación adicional en tanto México se ha convertido en el paso obligado tanto de los inmigrantes ilegales centroamericanos, como, en especial recientemente, de inmigrantes procedentes de Cuba. En suma, la esperada y necesaria cooperación en políticas de inmigración, con énfasis en la protección de derechos civiles y humanos, entre Estados Unidos y México no se ha desarrollado de acuerdo a las expectativas de este último país.

Sin embargo, la preocupación por la seguridad de su frontera sur ha dado lugar a algunos pasos por parte de los Estados Unidos, particularmente con el lanzamiento de la Iniciativa Mérida en el primer semestre de 2007. La Iniciativa Mérida contempla una ayuda de 1.500 millones de dólares para México, para combatir la guerra transfronteriza contra las drogas, el crimen organizado y el terrorismo, y con el compromiso de México de involucrar en esta lucha a sus Fuerzas Armadas (Benítez Manaus, 2007). Aún no ha sido aprobada por el Congreso estadounidense. No obstante, esta iniciativa evidencia el único cambio significativo en las relaciones bilaterales en función de un objetivo prioritario de los Estados Unidos —la seguridad de la frontera con México—.

*El papel de México en el mundo estará en gran medida determinado por su capacidad para forjar alianzas en foros multilaterales*

En este contexto, Calderón ha marcado claras diferencias con la Administración Bush en el ámbito de su política exterior. Mientras que suscribe la Iniciativa Mérida, establece una clara diferenciación en términos de su política exterior y, especialmente, de la normalización de las relaciones con Cuba. En este sentido, se replantean los presupuestos de la política de su predecesor en términos de derechos humanos y democracia para impulsar una política pragmática orientada a facilitar una transición fluida en la isla y a recomponer las relaciones económicas. En este proceso encontramos dos elementos decisivos: por un lado la presión de los Estados Unidos para promover un cambio en Cuba de acuerdo a sus expectativas y aspiraciones, y por otro, la presión de la opinión pública en México que hace imposible ignorar una política hacia Cuba. De hecho, las relaciones con la isla asumen, en este marco, un carácter paradigmático de los cambios de una nueva definición estratégica de la política exterior mexicana. Todo parece indicar que ésta, sin detrimento de sus prioritarios vínculos con los Estados Unidos y a la espera de que cambie la actual administración, recompone la presencia subregional de México, particularmente en Centroamérica y el Caribe, retomando la iniciativa del Plan Puebla Panamá (PPP) y avanza en una nueva profundización en sus relaciones con América del Sur.

Por otra parte, la visita del presidente brasileño Luiz Inácio *Lula da Silva* a La Habana, y la firma de una serie de acuerdos comerciales y, en especial, entre la cubana CUPET y Petrobrás en la exploración y eventual explotación de los yacimientos petrolíferos submarinos en aguas territoriales de Cuba en el Golfo de México, replantea, en un plano muy específico, si Brasil es para México un socio o un competidor a quien hay que equilibrar, teniendo en cuenta los objetivos más ambiciosos de la política exterior de Brasil tanto en la región como a nivel global que pueden, eventualmente, afectar las relaciones bilaterales (Soriano, 2007:3).

En este marco, para el Gobierno mexicano, disipar la desconfianza hacia México de varios países sudamericanos y, en particular de Brasil, constituye un desafío importante, porque para diferentes sectores políticos y económicos (con la destacada excepción de Colombia), cualquier vínculo con México genera resquemor, en tanto que es un potencial instrumento de los Estados Unidos para controlar MERCOSUR. Por otra parte, la falta de acuerdo entre los miembros de MERCOSUR contribuye a crear incertidumbre. Mientras que Brasil quiere que México se aproxime al bloque, Argentina pide que sea miembro, para equilibrar su relación con Brasil (Soriano 2007:1). No obstante, pese a que los intereses políticos, económicos, comerciales y de seguridad de México siguen estando prioritariamente enfocados en el Norte del continente, crecientemente su política exterior busca incrementar su influencia política hacia el Sur, para lo cual la imagen "tradicional" de neutralidad de la diplomacia

mexicana tendría que cambiar hacia una neutralidad con perfil más activo (Soriano, 2007: 5), lo que después de la XX reunión del Grupo Río en Santo Domingo y la asunción de México de la presidencia *pro t mpore* del mismo, parece comenzar a materializarse .

En este marco, es necesario tener en cuenta que el comercio y la cooperación con América Latina en general son limitados y est n predominantemente focalizados en su zona de influencia más inmediata —Centroamérica y el Caribe—. En el ámbito político, la relación con América Latina ha girado principalmente en torno a los grupos de coordinación, como Contadora, el Grupo Río y la fundación de las Cumbres Iberoamericanas, sin alcanzar a abrir el espacio para acuerdos más amplios que no se limiten a reiterar los ya existentes en el marco de la OEA o de la ONU, y ha tenido poco impacto sobre otros mecanismos como las Cumbres Unión Europea-América Latina y las Cumbres de las Américas (Pellicer, 2006:4). Asimismo México ha quedado fuera de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) recientemente devenida en Unión de Naciones del Sur (UNASUR). En este sentido, es necesario tener en cuenta, a diferencia de otras situaciones, el fuerte condicionamiento de la política interna sobre la política exterior mexicana, como en el caso de Cuba, donde las dificultades de la relación bilateral de los últimos seis años han dado lugar a un amplio debate interno y donde los giros recientes responden asimismo al intento de diluir y apaciguar este debate. Asimismo, las tensiones y conflictos con Cuba y con Venezuela que caracterizaron a la administración Fox, han puesto frecuentemente en cuestión la capacidad de México de actuar como una potencia mediana regional mediadora, rol que asume efectivamente Brasil. Sin embargo, una redefinición de su posición en América Latina, a través de la reconstitución del entramado de relaciones con los países al sur de su frontera, permitiría eventualmente redefinir asimismo su rol global. Como señala Pellicer “El papel de México en el mundo estará en gran medida determinado por su capacidad de forjar alianzas en foros multilaterales, no sólo con el grupo latinoamericano sino con un grupo más amplio de países de renta media que est n deseosos de comprometerse con el multilateralismo” (Pellicer, 2006: 8-9).

### **Brasil: “liderazgo benigno” y “paciencia estratégica”**

En consideración de sus dimensiones y de sus características demográficas, económicas y territoriales, Brasil podría considerarse una potencia global y, sin duda, podría devenir en una potencia de innegable peso e influencia regional. No obstante estas condiciones, has-

<sup>1</sup> En el momento de escribirse este capítulo –abril de 2008–, la visita oficial de Rafael Correa, Presidente de Ecuador, a México, se enmarcaba en estos cambios .

*El espacio sudamericano no se limita a los aspectos comerciales de la integración e incluye los aspectos de seguridad y de democracia*

ta finales de la década de los ochenta, han privilegiado su inserción internacional, a costa de su desempeño y proyección regional. Con la creación del MERCOSUR a principios de la década de los noventa, este proceso comienza a revertirse y Brasil comienza a asignar creciente importancia a América del Sur, como plataforma para una proyección global mas efectiva.

En esta perspectiva, cabe señalar, en primer lugar que la dinámica de promoción de un espacio sudamericano debe mucho a la iniciativa y liderazgo de Brasil, a quien corresponde dos tercios del PIB total del MERCOSUR. Dada esta circunstancia, su evolución económica, sus políticas internas y su posición negociadora dentro del bloque condicionan prácticamente la evolución del proceso de integración, su metodología y su agenda de negociaciones. Más recientemente, y frente al impulso que asumió en la década de los noventa la creación del ALCA, Brasil comenzó a definir con mas claridad su compromiso con América del Sur, ante el temor de que el MERCOSUR se diluyera en el proyecto continental. En este marco, se impulsa un proyecto de creación de un espacio sudamericano bajo su liderazgo, que, a mediados de la década de los noventa, comienza a esbozarse en torno a la convergencia entre MERCOSUR y la CAN y a la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), inicialmente concebida como ALCSA (Área de Libre Comercio de Sudamérica) y recientemente devenida en UNASUR. En este marco, la política regional de Brasil tiene un importante componente geopolítico y refleja una visión a largo plazo, basada en MERCOSUR y la CSN, siendo el primero el “núcleo duro” de la integración y el segundo el segundo círculo. “Ambos proyectos coexisten y siguen una lógica que sólo se entiende en una perspectiva histórica. La CSN enlaza tres áreas geográficas estratégicamente importantes: la Cuenca del Plata, la Amazonía y la región de los Andes (...) La lógica detrás de MERCOSUR y CSN es utilizar la integración (en círculos concéntricos) como instrumento para estabilizar su vecindad en términos económicos y políticos en torno a un liderazgo (benigno) de Brasil (Gratius, 2007:16-17). Este proceso se acentúa especialmente luego de la Cumbre de las Américas en Mar del Plata en 2005, dónde la polarización entre este espacio y el proyecto del ALCA se hizo evidente.

El espacio sudamericano así concebido no se limita a los aspectos comerciales de la integración e incluye los aspectos de seguridad y de democracia. En este sentido se asume que la idea de América del Sur podrá ser funcional económicamente para hacer viable el proyecto neo-desarrollista brasileño y políticamente para ampliar la cuota de poder internacional del país. Este proyecto se profundiza con la elección de *Lula da Silva*. Se asume que un espacio sudamericano liderado por Brasil puede contribuir a mantener la estabilidad regional, a través de la promoción de la democracia y en función de un componente estratégico de la seguridad regional que ocupa un lugar



importante, con un énfasis especial en conservar a América del Sur como una zona desmilitarizada, sin presencia permanente de tropas extra-regionales. Además, el liderazgo de Brasil en la región proyecta internacionalmente al país como un actor global. A estos componentes se articula progresivamente, bajo las dos presidencias de *Lula*, un aspecto no menos importante relacionado con el desarrollo regional y el impulso de una agenda social, claramente ilustrado en el proyecto de la IRRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana) promovida por la CSN (Campos Aguiar y Magallanes, 2007).

Para sostener un creciente compromiso con su entorno geográfico contribuyendo a una división geopolítica entre el Sur y el Norte del continente americano, Brasil intenta mantener alejado a su rival principal —México—, y amplía su proyección regional al incursionar en el Caribe (Haití, Cuba, las Guayanas). Una condición imprescindible para promover su liderazgo es, en este sentido, impulsar la estabilidad y seguridad en Sudamérica y particularmente en los países andinos afectados por varias crisis. Es por ello, y por la preocupación por la paz que tiene como potencia media, que la estabilidad de la región andina, como condición esencial a la integración y el liderazgo de Brasil en este proceso, se ha convertido en un objetivo central del actual gobierno brasileño. En este sentido, la política regional de Brasil se apoya en dos instrumentos clave: el primero la promoción de la integración sudamericana a través del diálogo político y la negociación, y el segundo la prevención y resolución pacífica de conflictos inter e intra estatales a través de la mediación (Gratius, 2007:15-16).

Colombia y la situación con las FARC, en este sentido, constituyen un particular desafío por una serie de razones. En primer lugar, existe la posibilidad de un “derrame” de la acción insurgente que intente establecer bases de operaciones en territorio brasileño (en particular en la Amazonía), con eventuales conexiones con las redes criminales y de narcotráfico en Brasil. En segundo lugar, genera una especial tensión en tanto que el Gobierno colombiano sostiene una alianza estratégica con los Estados Unidos dirigida a combatir el terrorismo y el narcotráfico, que pone en contacto y en tensión, en su propia frontera, una posible confrontación con los Estados Unidos, en un área particularmente sensible para los intereses estratégicos brasileños como lo es la Amazonía. Y en tercer lugar, hace más compleja la relación con Venezuela, tanto por sus eventuales vínculos con las fuerzas insurgentes colombianas como por su abierto y radical desafío a los intereses estadounidenses. En este contexto, la diplomacia brasileña requiere de capacidades especiales para promover sus propios intereses en el marco de su proyecto sudamericano y prevenir la eclosión de conflictos que amenacen la estabilidad y la paz regional en sus propias fronteras.

En tanto los países andinos son a la vez, para Brasil, socios estratégicos en el proyecto sudamericano y focos de inestabilidad que amenazan la paz de la región, la política exterior brasileña pone especial énfasis en esta región y en los Estados frágiles de la misma, propensos al desencadenamiento de crisis institucionales y políticas, a través de un mecanismo de doble vía: por un lado fortalece el control de fronteras mediante el SIVAM y, por el otro, interviene diplomáticamente en conflictos internos de sus países vecinos. Esto es particularmente cierto para Bolivia y Venezuela, pero evita comprometerse con el conflicto colombiano, donde las relaciones bilaterales se concentran en problemas fronterizos, en tanto Colombia no se ha acercado a MERCOSUR (aunque sí es miembro de la CSN) y, como ya señalamos, es un aliado estratégico de los Estados Unidos en la región. En este contexto, la relación de Brasil y los Estados Unidos en la región andina es potencialmente conflictiva. La amenaza del “narcoterrorismo” andino justifica una creciente presencia militar de los Estados Unidos en Sudamérica, claramente rechazada por Brasil (Gratius, 2007:23).

*Brasil evita involucrarse en conflictos regionales y más bien asume un papel conciliador cuando éstos se desatan*

Por otra parte, Brasil es un socio clave de Bolivia, donde PETROBRAS es el principal comprador e inversor de gas boliviano y una importante comunidad de ciudadanos brasileños vive en la frontera boliviana. La nacionalización del gas boliviano en mayo de 2006 generó una serie de tensiones bilaterales que, sin embargo, el gobierno de Lula tendió a diluir a través del diálogo en función de “preservar una relación estratégica para el país” (Suárez de Lima, 2006: 2), al punto de seguir apoyando la aspiración de Bolivia de ingresar al MERCOSUR. Para Brasil prima “la convicción de que la integración ofrece un marco de moderación y negociación política” (Gratius, 2007:22), principio que asimismo parece primar en la relación con Venezuela, pese al patente incremento en la rivalidad y competencia por el liderazgo sudamericano entre ambos países.

En función de esta concepción de su política exterior, con pasos importantes en el plano internacional, Brasil busca desarrollar una política consistente de influencia moderadora en la región, con bajos costos políticos y, frecuentemente, a través de una diplomacia activa pero cautelosa. En este sentido, sistemáticamente, Brasil evita involucrarse en conflictos regionales y más bien asume un papel conciliador cuando éstos se desatan<sup>2</sup>, y ha ido cambiando la relación con América del Sur no sólo en términos de una mayor interdependencia económica, sino también de una mayor responsabilidad política del país en su entorno geográfico mas cercano, desplegando un *soft power* propio de una potencia mediana, especialmente frente a la emergencia de potenciales conflictos y crisis en la región andina.

<sup>2</sup> Este carácter conciliador se pudo comprobar en el caso de la confrontación entre Ecuador y Perú en 1995.

Por otra parte, sin abandonar sus aspiraciones a convertirse, como potencia media y como potencia regional, en un importante actor global, Brasil ha ido reorientado sus prioridades desde el Norte hacia el Sur, “sudamericanizando” su política exterior y dando prioridad a la región en las alianzas estratégicas.

No obstante, Brasil, pese a constituir una potencia mediana por sus recursos, demografía y territorio y por su preferencia por la vía diplomática de prevención y resolución de conflictos, la mediación y la integración como mecanismos para impulsar sus objetivos como potencia mediana, no ha terminado de consolidar su liderazgo regional sudamericano. Esto se debe tanto a los desafíos que le imponen las rivalidades con México y con Venezuela, como a las limitaciones que le impone la presencia, siempre vigente, del actor hegemónico estadounidense, que condiciona su actuación. Brasil no cuestiona, en este sentido, abiertamente el rol hegemónico de Washington, pero busca establecer una convivencia pacífica que le permita ampliar el alcance de sus objetivos regionales, en el marco de una “coexistencia de beneficio mutuo” (Gratius, 2007:12).

Por otra parte, Brasil es el único actor global de América Latina, tanto por su política exterior orientada por objetivos de Estado a largo plazo y por la existencia de un altamente profesionalizado servicio exterior que ha actuado, hasta muy recientemente, con relativa independencia del Ejecutivo y de las presiones políticas, como por sus relaciones comerciales divididas en partes iguales entre Europa, los Estados Unidos, América Latina y Asia y por su larga y activa participación en foros y negociaciones internacionales. La apertura hacia África, Asia y el Medio Oriente responde a la aspiración de abrir nuevos mercados y a los limitados avances en las negociaciones con la Unión Europea y en la Organización Mundial del Comercio (OMC). A estas aspiraciones hay que añadir el objetivo de conseguir un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, en representación de América Latina, lo que justifica su protagonismo en la misión de las Naciones Unidas en Haití y la participación en otras misiones de paz. Junto a la ONU, el segundo frente de la política exterior de Brasil en el plano global es la OMC, donde intenta ganar influencia internacional y fortalecer el cumplimiento de las reglas y normas internacionales, creando alianzas con otras potencias medianas y países en vías de desarrollo.

Pese a esta proyección global, a nivel regional, desde la llegada al poder de Hugo Chávez en 1999, para Brasil Venezuela se ha convertido tanto en un socio estratégico como en un rival. De Venezuela emanan dos potenciales amenazas: la radicalización política y un liderazgo regional de Chávez. En este sentido, el apoyo de Brasil al ingreso de Venezuela a MERCOSUR y la relación bilateral apuntan a

contener ambos riesgos, en tanto MERCOSUR es concebido como un instrumento de control democrático que le permite ejercitar una “paciencia estratégica” en la relación con su vecino.

En este marco, la rivalidad tradicional con México en América Latina, de por sí habitualmente discreta, se ha ido diluyendo a favor de una creciente competencia por el liderazgo regional, en Sudamérica, con Venezuela. Mientras que la cercanía y vinculación de México con los Estados Unidos condiciona su capacidad de influencia y liderazgo regional, Venezuela presenta “tres ventajas comparativas frente a Brasil: un proyecto político, un líder carismático y recursos financieros” (Gratius, 2007:25).

*En Venezuela,  
los abundantes  
recursos  
provenientes  
de la explotación  
petrolera  
se orientan  
a reforzar  
los vínculos  
comerciales  
y las alianzas  
políticas con  
aquellos países  
que rivalizan con  
los Estados Unidos*

### **Chávez: “diplomacia petrolera” y polarización**

Las tres ventajas comparativas de Venezuela señaladas más arriba se reflejan tanto en una política más ambiciosa a nivel regional, como en una proyección global de características diferentes a las de Brasil. La promoción de un mundo multipolar en el ámbito global apunta a contrarrestar el unilateralismo estadounidense, pero también a aprovechar la posibilidad de desarrollo de alianzas políticas y relaciones más profundas no necesariamente con potencias medias emergentes, de características similares a las de Venezuela, sino más bien con aliados que permitan contrapesar y, eventualmente, confrontar a nivel global, la hegemonía estadounidense. Para ello, por un lado, Chávez ha desarrollado y profundizado las relaciones con los países miembros de la OPEP, dándole un fuerte impulso a esta organización en la capacidad de regular, a través del respeto a las cuotas establecidas, los precios internacionales del petróleo, pero también ha estrechado vínculos estratégicos con aquellos países que sostienen un enfrentamiento con los Estados Unidos, como en el caso de Irán, o que mantienen una fuerte capacidad de autonomía, incluso estando fuera de la OPEP, como es el caso de Rusia y China. La visión bolivariana de un mundo multipolar, con cinco polos de poder que equilibren y contrarresten la hegemonía y unipolaridad estratégica estadounidense (Serbin, 2008) no apunta a un reforzamiento de los mecanismos multilaterales ni de prevención de conflictos y/o consolidación de la paz a nivel global o regional, sino a la creación de espacios propicios para debilitar la influencia de Estados Unidos en la región y en el mundo y, en función de su concepción ideológica y militar, dispersar sus fuerzas en conflictos a lo largo y a lo ancho del planeta.

En este contexto, a nivel global, los abundantes recursos provenientes de la explotación petrolera se orientan a reforzar vínculos comerciales y alianzas políticas con aquellos países que rivalizan con los

Estados Unidos en el ámbito mundial o que cuestionan algunas de sus políticas en sus respectivas áreas geográficas y regionales de influencia. En este sentido, la frustrada aspiración de acceder a un asiento no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU en 2006 apuntaba más a subrayar el protagonismo bolivariano en el ámbito internacional y a aprovechar un espacio para el desarrollo y profundización de las alianzas existentes, que a la búsqueda de reforzar los mecanismos multilaterales y una gobernanza democrática global.

De una manera más definida, en el ámbito regional, las prioridades de la política exterior actual de Venezuela están orientadas a generar cuestionamientos y a enfrentar, desde distintos ángulos, la influencia norteamericana en la región. En este sentido, los Estados Unidos y, en particular la administración Bush, aparecen como el principal objetivo a atacar, en una perspectiva geopolítica y militar, a través de dos mecanismos: el desarrollo de alianzas políticas con países de similar enfoque ideológico, utilizando la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) como instrumento, y la financiación y apoyo de grupos y movimientos sociales radicales inclusive en los países que no responden explícitamente a estas alianzas.

En este marco, la unificación de América Latina de acuerdo con las aspiraciones e ideales de Simón Bolívar en el siglo XIX, enfrentada a los Estados Unidos, procedería a través de dos canales. Por un lado, se apostaría por la constitución de un “núcleo duro” de alianzas estratégicas entre los Estados miembros del ALBA (Cuba, Bolivia, Nicaragua, Dominica y Venezuela, con la posible adhesión de Ecuador y de Haití) y el eventual apoyo de aquellos países que se benefician de Petrocaribe y de esquemas similares de cooperación energética o del apoyo financiero a través de la compra de bonos o el otorgamiento de créditos, que deberían dar origen a la Unión de Naciones Latinoamericanas. Por otro lado, se defiende el desarrollo de movimientos políticos de base social que promoviesen este proyecto en el plano societal.

En ambos niveles, el financiamiento proveniente de la “diplomacia petrolera” de Chávez es crucial para su desarrollo y sostenibilidad y las tensiones y roces con las aspiraciones de liderazgo de Brasil son inevitables.

En esencia, el proyecto de ALBA, con sus características específicas basadas en el intercambio de servicios y la solidaridad (Altmann, 2008; Serbin, 2007) choca con el proyecto político, de corte más comercial, de un MERCOSUR como núcleo duro de UNASUR, aunque algunos países que participan en esta última iniciativa comparten su adhesión o su vinculan con ambos esquemas. Sin embargo, la aspiración de Chávez de que tanto los países sudamericanos como los

*ALBA constituye un factor de fragmentación en el proceso de integración regional sudamericano, en tanto pretende convertirse en "núcleo duro" de la UNASUR, en competencia con MERCOSUR y el proyecto integrador brasileño*

caribeños y centroamericanos se incorporen a ALBA no ha avanzado sustancialmente (como tampoco se ha materializado la estructura institucional de este esquema, más centrada en las relaciones entre presidentes y en las cumbres presidenciales que en mecanismos institucionales efectivos). Por un lado, los países caribeños y, en particular, la CARICOM persisten en su intención de avanzar hacia un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, una vez concluida la Iniciativa de la Cuenca del Caribe en su momento aprobada por Washington, mientras que siguen beneficiándose de PETROCARIBE (Serbin, 2006a). Entretanto los países centroamericanos, incluida Nicaragua se han asociado al CAFTA-DR y algunos países andinos siguen buscando concretar sus acuerdos de libre comercio con Estados Unidos. La alianza de Colombia con Washington en el marco del Plan Colombia y del Plan Patriota evidentemente configura una cuña en el intento de aglutinar a todos los países andinos en torno al proyecto bolivariano, pero tampoco Perú, Chile y Panamá se muestran proclives a entrar en la alianza de ALBA y prefieren mantener sus apuestas en UNASUR, en el marco de la confluencia de la CAN con MERCOSUR, o en adhesiones a este último. Sin embargo, y pese a la inclusión de países centroamericanos y caribeños, es evidente que ALBA constituye un factor de fragmentación en el proceso de integración regional sudamericano, en tanto pretende convertirse en "núcleo duro" de la UNASUR, en competencia con MERCOSUR y el proyecto integrador brasileño.

Por otra parte, la apuesta por los movimientos sociales y por las organizaciones de izquierda para generar un movimiento de apoyo al proyecto bolivariano y de enfrentamiento con Estados Unidos y sus propuestas regionales, incluyendo el ALCA y la alianza estratégica con Colombia, ha supuesto recurrir a la retórica antiimperialista y anti-estadounidense para unificar estos movimientos y organizaciones en torno a un proyecto bolivariano. También ha impulsado la inclusión de los temas de la agenda social en la agenda regional, especialmente en relación con la deuda social y la apremiante necesidad de impulsar políticas sociales que modifiquen sustancialmente las situaciones de desigualdad y de exclusión social en la región. En este marco, hasta finales del 2007, cuando el revés en el referéndum constitucional en Venezuela y los prolegómenos de la crisis andina concentraron toda la atención de Chávez, el Congreso Bolivariano de los Pueblos, en sus distintas vertientes y con generoso apoyo financiero del Gobierno venezolano, asimiló la agenda de una serie de redes y organizaciones regionales enfrentadas al ALCA y la asoció al proyecto de ALBA y a la estrategia antiestadounidense. Asimismo, la realización del Foro Social Mundial (FSM), tanto en sus convocatorias previas como en su versión para las Américas, en Caracas en enero de 2006, sirvió para atraer diversas organizaciones, redes y movimientos sociales a la causa bolivariana, tratando de cooptar un espacio de encuentro, por definición autoconvocado por

estas organizaciones y originalmente propiciado y promovido por Brasil desde el primer Foro en Porto Alegre, para atraerlas al proyecto bolivariano, al punto de generar una crisis interna entre distintos sectores del FSM. La apelación a la lucha contra la pobreza y la exclusión social, junto con la orientación antiestadounidense, y la reiterada llamada de Chávez a incluir una agenda social en la agenda regional (como en el caso de la propuesta de la Carta Social Interamericana en el seno de la OEA) constituye un incentivo importante para la vinculación e identificación con el proyecto bolivariano de organizaciones sociales de todo el continente.

Con las victorias electorales de Evo Morales en Bolivia y de Rafael Correa en Ecuador, la conjunción de estos dos procesos —el intergubernamental (o interpresidencial) y el social— apuntó a priorizar el área andina como una región particularmente propicia para el avance del proyecto bolivariano. Sin embargo, Colombia, pese a ser un importante socio comercial de Venezuela, se constituyó en un obstáculo en esta estrategia, por lo cual se reactivaron y profundizaron los vínculos y contactos del Gobierno de Chávez con las FARC, no sólo percibidas como aliadas identificadas con el proyecto bolivariano, sino también como un elemento debilitador tanto de la democracia colombiana y de un Estado frágil como de la alianza existente con los Estados Unidos.

En este sentido, las nuevas hipótesis de conflicto desarrolladas por las Fuerzas Armadas venezolanas contemplan una confrontación asimétrica con los Estados Unidos, en cuyo marco el gobierno de Colombia actuaría como punta de lanza de una eventual invasión a Venezuela. En esta perspectiva se ubica el proceso de acelerado armamentismo venezolano, tanto para equiparar sus fuerzas con el poderío militar de Colombia como para poder enfrentar una invasión por un enemigo tecnológica y militarmente más poderoso, a través de una guerra asimétrica que involucrara a la población y a las milicias armadas recientemente creadas (Jácome, 2007; Garrido, 2006). Asimismo, en este cuadro se enmarcan la asistencia y cooperación militar con los países aliados de ALBA (y en especial con Cuba, Bolivia y Ecuador) y el reiterado llamamiento de Chávez a constituir una fuerza militar conjunta sudamericana para enfrentar una eventual intervención externa, contrarrestada por Brasil con la reiteración de la propuesta de la necesidad de establecer, en lugar de esta fuerza conjunta, mecanismos de coordinación regional entre los Ministerios de Defensa sudamericanos.

A diferencia de Brasil, sin embargo, las capacidades de proyectar un liderazgo regional basado en la ideología bolivariana, financiado con los recursos petroleros y afincado en el *hard power* y la potencialidad militar no sólo dependen de una serie de factores internos, fun-

damentalmente asociados a la sostenibilidad de los precios petroleros que permite desplegar una intensiva “diplomacia petrolera” y a una estabilidad política interna que le garantice a Chávez una continuidad en el poder, sino también a las capacidades territoriales, demográficas y de recursos humanos y naturales de Venezuela, que palidecen en comparación con las de Brasil y México. En este marco, particularmente luego de la crisis andina desatada recientemente por la incursión de tropas colombianas en territorio ecuatoriano para atacar un campamento de las FARC, la articulación de alianzas estratégicas en el ámbito sudamericano e, inclusive, centroamericano y andino se ha visto frenada. Adicionalmente, la situación doméstica en Venezuela con un incremento del desabastecimiento y de la inseguridad ciudadana y una marcada dificultad tanto para desarrollar una gestión gubernamental eficiente como para articular un partido único —el PSUV—, entre sus propios partidarios ha desplazado la atención de las prioridades de la política externa a las urgencias y demandas planteadas por la dinámica social y política interna de Venezuela.

### Referencias bibliográficas

- Altmann, Josette (2008) “ALBA: ¿un proyecto alternativo para América Latina?”, *ARI No. 17/2008*, Madrid: Real Instituto Elcano.
- Benitez, Manaut (2007) “La Iniciativa Mérida: desafíos del combate al crimen y al narcotráfico en México”, *ARI No. 130/2007*, Madrid: Real Instituto Elcano.
- Calle, Fabián (2007) “Rambo: versión sudamericana. El impacto regional del rearme de Venezuela y Chile”, en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires), No. 211, septiembre-octubre 2007, pp. 13-20.
- Campos Aguiar, Manhana y Diego Magalhaes (2007) “Paz, desenvolvimento e ingeração. As políticas do segurança regional no governo de Lula”, en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), No. 26, año 12, julio-diciembre 2007, pp. 117-153.
- Domínguez, Jorge (2003) (ed.) *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) (2007) *Dossier: ALBA. Alternativa Bolivariana para América Latina*, San José: Fundación Carolina/FLACSO.
- Garrido, Alberto (2006) *La guerra (asimétrica) de Chávez*, Caracas: Alfadil Ediciones.
- Gratius, Susanne (2007) “Brasil en las Américas: ¿una potencia regional pacificadora?”, *Documento de Trabajo No. 35*, abril 2007, Madrid: FRIDE.
- Jácome, Francine (2006) *Venezuela frente al contexto andino y hemisférico. ¿Cambios en la doctrina de seguridad?*, Caracas: ILDIS.
- Pellicer, Olga (2006) “México – a Reluctant Middle Power?”, *FES Briefing Paper June 2006*, México: Fridrich Ebert Stiftung.



Schifter, Michael (2007) "Hugo Chávez. Un desafío para la política exterior de los Estados Unidos", *Informe Especial del Diálogo Interamericano*, marzo 2007, Washington D.C.: Interamerican Dialogue.

Serbin, Andrés (2003) "El largo (y difícil) camino hacia una integración sudamericana", en Ahumada, Consuelo y Arturo Cansino (eds.) *Comunidad Andina y MERCOSUR en la perspectiva del ALCA*, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana/Observatorio Andino, pp. 15-54.

Serbin, Andrés (2006a): "Cuando la limosna es grande...El Caribe, Chávez y los límites de la diplomacia petrolera", en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires), No. 205, septiembre-octubre 2006, pp. 75-91.

Serbin, Andrés (2006b) "América Latina en el Consejo de Seguridad: juego de intereses entre Venezuela, Panamá y Estados Unidos", en *Papeles de Cuestiones Internacionales* (Madrid) No. 96, invierno 2006-2007, pp. 9-18.

Serbin, Andrés (2007) "Entre UNASUR y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible?", en Mesa, Manuela (coord..) *Paz y conflicto en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Madrid: CEIPAZ/Icaria, pp. 183-207.

Soares de Lima, María Regina (2006) "Decisões e indecisões: um balanço do política externa no primeiro governo do Presidente Lula", en *Observatório Político Sul-Americano*, Río de Janeiro, diciembre 2006.

Soriano, Juan Pablo (2007) "Brasil en la política exterior de México: la búsqueda de una relación mas dinámica", *ARI No. 94/2007*, Madrid: Real Instituto Elcano.

Valdés Ugalde, José Luis (2007) "Tan lejos de Dios. Rol de los Estados Unidos en América Latina visto desde México", en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, Buenos Aires: CRIES, pp. 140-161.

