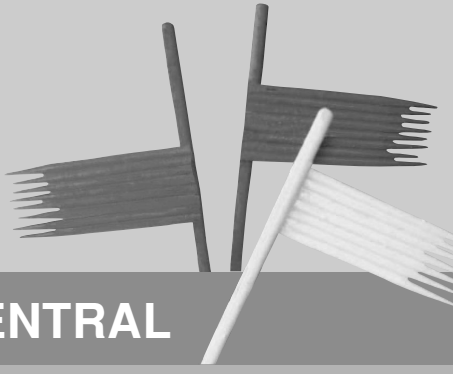


TEMA CENTRAL

América Latina
en tiempos de Chávez

Entre Bachelet y Morales, ¿existe una izquierda en América Latina?

Las categorías de «izquierda» y «derecha», aplicables a los regímenes parlamentarios, pierden sentido en América Latina. Lo central aquí es si los países logran encontrar una expresión política para sus profundos problemas sociales, es decir, si consiguen ubicar las luchas sociales dentro de un marco institucional y democrático. Después de repasar la realidad de diferentes países, el artículo sostiene que la clave no pasa hoy por la Venezuela de Hugo Chávez, un modelo débil de transformación social, sino por dos tendencias opuestas: la globalización exitosa de Chile y el modelo más radical que, a pesar de su fragilidad, está tomando forma en la Bolivia de Evo Morales.

Alain Touraine

El resultado de muchas de las elecciones realizadas en América Latina en los últimos meses ha llevado a numerosos observadores, quizás a la mayoría, a hablar de una victoria de la izquierda, o a describir la evolución del continente en su conjunto, más allá de las diferencias entre países, hacia una izquierda alejada de las posturas estadounidenses, que se apoyaría en sectores sociales que podríamos llamar «populares».

Alain Touraine: sociólogo francés, Director de Estudios de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (París). Entre su vasta e influyente producción teórica se encuentra *Sociología de la acción* (Ariel, Madrid, 1969). Su último libro traducido al español es *Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy* (Paidós, Buenos Aires, 2006).
Palabras clave: democracia, desigualdad social, izquierda, América Latina.
Nota: traducción de Silvina Cucchi. La versión en francés de este artículo puede consultarse en <www.nuso.org>.

Pero resulta poco provechoso emplear expresiones que han sido inventadas y utilizadas para un contexto totalmente diferente. Si se trata de Gran Bretaña o Francia, los términos «derecha» e «izquierda» se sitúan en un régimen parlamentario. Es en Gran Bretaña donde esta oposición tiene más sentido. En cambio, el lenguaje correspondiente a un régimen parlamentario se aplica necesariamente mal a uno presidencial o semipresidencial. En el caso latinoamericano, se ajusta tan mal que creo tener buenas razones para defender una postura muy alejada de la que se expresa más frecuentemente. Que Alan García haya ganado las elecciones en Perú y que finalmente Felipe Calderón, el candidato del Partido Acción Nacional (PAN), se haya impuesto en México por algunos votos sobre López Obrador, no significa, evidentemente, que América Latina avance hacia la derecha.

Descartemos entonces este vocabulario tanto para describir una evolución en un sentido como en el opuesto. La hipótesis que creo debiera formularse es que el continente en su conjunto se aparta cada vez más de un modelo si no parlamentario, al menos apoyado en mecanismos de oposición entre grupos de intereses y de ideologías diferentes. Hoy América Latina parece más lejos de encontrar una expresión política para sus problemas sociales que hace treinta años. En eso radica lo esencial: eso es lo que está en juego y ahí está el fracaso. No se ha constituido un lazo entre los movimientos sociales, fundados en los trabajadores, en sectores urbanos o incluso en grupos étnicos, y los partidos políticos que acepten colocar claramente las luchas sociales dentro de un marco institucional que podríamos llamar, al menos formalmente, democrático.

Es cierto que América Latina no se ha aproximado casi nunca a un modelo democrático. Evidentemente, en Chile y en cierta medida en Uruguay se desarrollaron, desde fines del siglo XIX, esquemas políticos semejantes a los de Europa occidental, incluso por la importancia otorgada al enfrentamiento entre el clericalismo y el laicismo. Pero el único caso de un país de la región que inició cambios profundos dentro de un marco institucional democrático es el de Chile durante el breve periodo que va desde el Frente Popular de 1938 hasta la superación del conservadurismo de Jorge Alessandri por la Democracia Cristiana de Eduardo Frei y, después, por la Unidad Popular liderada por Salvador Allende, los comunistas y la Central Única de Trabajadores.

El eco suscitado por el gobierno de la Unidad Popular (1970-1973) se justifica perfectamente: hasta ese momento, en ningún otro país había llegado tan lejos la asociación entre un movimiento social de múltiples dimensiones y la elaboración de una nueva fórmula de gobierno. Chile no pudo escapar de la

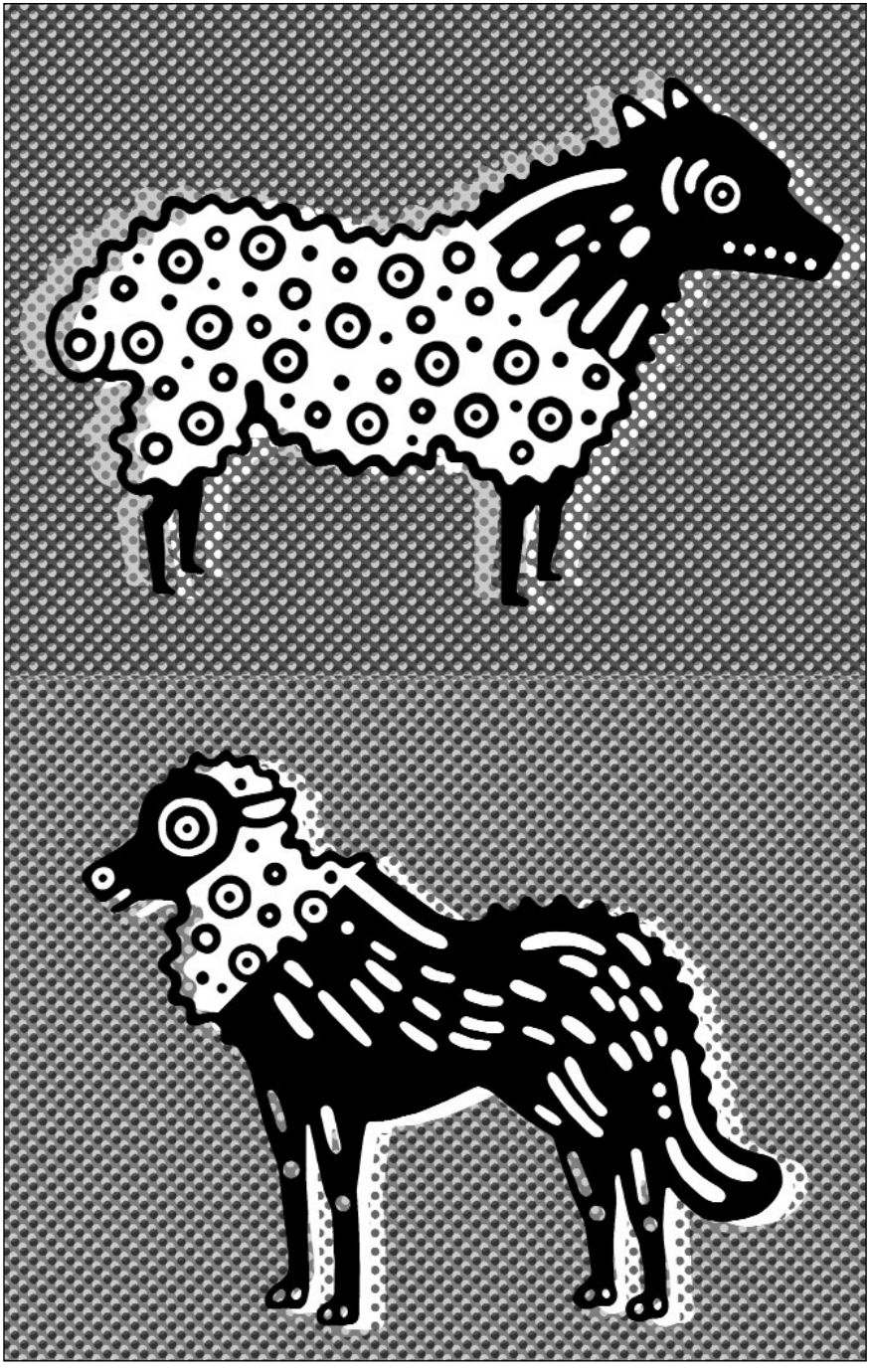
debilidad a la que sus instituciones condenaban a todos los presidentes: Allende llegó al poder solo gracias a un acuerdo con la Democracia Cristiana y, cuando ésta le retiró el apoyo, cayó ante el levantamiento del Ejército, la hostilidad de sus antiguos aliados, el fracaso económico y algunas reacciones conservadoras ampliamente respaldadas por Estados Unidos.

La diferencia entre Chile, por una parte, y Argentina y Uruguay, por otra, era inmensa. En estos dos últimos casos, la debilidad desde el punto de vista de las condiciones democráticas de los regímenes derrocados por los golpes de Estado impidió que la imagen de una democracia asesinada, que describe bien el caso chileno, se aplicara también a ellos, a pesar de que fueron gobernados por dictaduras casi en los mismos años.

En verdad, sería necesario remontarse bastante en el tiempo para encontrar otro ejemplo tan impresionante de un vínculo fuerte entre movimientos sociales y acciones propiamente políticas de transformación de las instituciones y la sociedad. Este caso sería el de Bolivia, con los grandes movimientos campesinos surgidos antes incluso de la revolución de 1952, y su relación con el régimen de Víctor Paz Estenssoro.

México es considerado una excepción en el continente, ya que ha vivido casi toda su historia posrevolucionaria bajo la dirección de un partido de Estado. Esto fue así hasta que la reforma política separó al Estado del partido y llevó al poder al candidato del PAN, Vicente Fox. Si me guío por el imaginario más que por la realidad, podría anticipar la hipótesis, sostenida por muchos, de que la llegada al poder del candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Manuel López Obrador, habría marcado probablemente una estrechísima asociación de fuerzas sociales y políticas, desconocida en el país hasta el momento –al menos en la forma a la que aludo aquí, ya que Lázaro Cárdenas tuvo seguramente bases sólidas, pero su régimen no pertenecía a la categoría que podríamos llamar «democrática»–.

El reducido margen entre el vencedor y el vencido en la reciente elección presidencial muestra hasta qué punto México se ha acercado a un modelo de gestión democrática de los cambios sociales. Es necesario incluso ir más allá de esta aparente simetría, pues el gobierno de López Obrador tendría ciertamente como tarea principal reintroducir en el sistema político a una parte importante de la población que hoy se encuentra excluida. Desde ese punto de vista, es preciso reconocer el fracaso de Marcos y los zapatistas. Si bien es comprensible que no haya querido unirse al PRD o a la campaña de



© Nueva Sociedad / María Delia Lozupone 2006

López Obrador, la hostilidad hacia este candidato parece tan irrisoria como errada. La campaña de Marcos no le quitó muchos votos a López Obrador, no potenció la defensa de las comunidades indígenas, ni reforzó la necesidad de un proyecto democrático mexicano –elementos que engrandecieron al movimiento zapatista hasta la marcha sobre México–, lo que finalmente dejó a los zapatistas en una situación de extrema debilidad. La importancia simbólica del zapatismo justifica la trascendencia del fracaso de su postura. La gran novedad de la acción zapatista hizo nacer la esperanza de una profunda renovación de la vida política en el continente. Pero ha sucedido lo contrario. No solo el candidato del PAN venció a López Obrador, sino que la propia esperanza nacida del alzamiento zapatista ha desaparecido, y no se ve cómo podría renacer en un futuro próximo.

Solo resta decir que he colocado el caso mexicano al comienzo de este análisis porque el fin del partido único, la realidad de la reforma política y sobre todo el debilitamiento del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la fuerte bipolaridad entre lo que casi se podría llamar una derecha y una izquierda, ponen de manifiesto una evolución profundamente diferente de la de los demás países. Todo ha sucedido como si la fuerza que superó el estatismo de tantos años no hubiera sido el catolicismo ultraconservador de Guadalajara sino la influencia creciente de Monterrey, reforzada de forma acelerada por una emigración masiva que ha debilitado mucho la capacidad de acción política de los sectores más desfavorecidos. En ese sentido, aun si la victoria de Calderón no resulta en verdad significativa, ya que el triunfo de López Obrador estuvo igualmente cerca de concretarse, se afirma sin embargo el empuje de los sectores económicos modernos que, desde la elección de Fox, ejercen una gran influencia en la política mexicana.

Pero, más allá de los resultados electorales recientes, ¿cómo ignorar la rapidez y el carácter extremo de los cambios ocurridos en Brasil? Pongo énfasis en el caso de Brasil dada la importancia de este país en el contexto político y social latinoamericano, por las inmensas esperanzas colocadas, incluso fuera de sus fronteras, en la victoria de Lula. No es éste el lugar para volver sobre la comparación entre Lula y Fernando Henrique Cardoso, ya que si bien es cierto que este último llevó a cabo muchas de las reformas esperadas y prometidas, no puede decirse que haya logrado crear un sistema político sólido y capaz de acompañar los grandes debates sociales. Al igual que Lula, Cardoso no dispuso de una mayoría parlamentaria propia y, por lo tanto, debió formar alianzas que lo debilitaron. Su presidencia, que se extendió por diez años, marcó una recuperación del Estado y de la capacidad de gobernar. Sin embargo, aunque

obtuvo muchos resultados sociales positivos, Brasil no ha reencontrado el crecimiento perdido desde hace tiempo. En contraste con Cardoso, el Partido de los Trabajadores (PT) buscó desde el comienzo definirse en términos diferentes de los propiamente parlamentarios. Todo anunciaba que la presidencia de Lula tendría una importancia decisiva, comenzando por el hecho de que el nuevo presidente había sido antes un líder sindical con una capacidad de movilización social excepcional; todo anunciaba, en definitiva, que se produciría finalmente la asociación entre el cambio social y una construcción o transformación del sistema político. Tratándose de un país tan importante, se preveía que este logro generaría resultados análogos en muchos otros lugares. Por esta razón, lo que habría que denominar la «gran decepción» de la presidencia de Lula ha sido su renuncia a elaborar un proyecto a la vez político y social de cambio. Esto nos obliga a hablar de un fracaso fundamental de las soluciones que podríamos llamar «de izquierda» en el conjunto del continente.

Lo que habría que denominar la «gran decepción» de la presidencia de Lula ha sido su renuncia a elaborar un proyecto a la vez político y social de cambio

El éxito destacable de Ricardo Lagos en Chile no es una excepción a lo que acabo de mencionar, ya que su adversario no eran los partidos de derecha sino Pinochet, cuya sombra ha seguido cubriendo a toda la derecha chilena, que está lejos de volverse *tory*, a la inglesa, o de convertirse en un partido republicano como el estadounidense.

No hemos encontrado hasta ahora una respuesta satisfactoria a la pregunta que todos se plantean: ¿a qué se debe el fracaso de Lula? Para evitar todo malentendido, el fracaso al que me refiero no es necesariamente un fracaso personal. Existen grandes probabilidades de que Lula sea reelegido en las elecciones presidenciales de octubre. Pero nadie dice con quién, para quién y contra quién gobernará Lula durante su probable segunda presidencia.

La pregunta planteada es tan amplia y ocupa un lugar tan central en la reflexión sobre América Latina que nadie podría pretender aportar una respuesta satisfactoria. De todos modos es necesario, aunque no sea posible aportar toda la argumentación necesaria, ofrecer al menos una hipótesis, que sería la siguiente: en la mayoría de los países latinoamericanos la desigualdad se ha transformado de tal forma en un dualismo estructural, que el continente parece incapaz de lograr lo que Gran Bretaña y otros países, incluidos Estados Unidos y Francia, pudieron crear: algo que va más allá de la democracia

política, pero que no la destruye e incluso la refuerza, es decir, una democracia social fundada en el reconocimiento por la ley o la negociación colectiva de los derechos de los trabajadores. Esta imagen, que evoca la sociedad industrial europea y norteamericana, no es compatible con la realidad de Brasil, donde el Estado ha dirigido casi permanentemente tanto la acción económica como la política social, desde el fracaso de las tentativas liberales anteriores a 1930 y sin subestimar la importancia de la presidencia de Juscelino Kubitschek.

El rasgo más importante del sistema político latinoamericano ha sido la constante incapacidad de crear tanto una democracia social como una revolución social. América Latina no ha sido nunca liberal ni revolucionaria, con la excepción evidente de Cuba. Pero ésta es solo en apariencia una excepción ya que, desde su ascenso al poder, Fidel Castro manifestó su rechazo al modelo latinoamericano y anunció la prioridad que, siguiendo a Martí, otorgaba a la lucha por la independencia nacional, prioridad que lo condujo a asociarse con el bloque soviético.

Incapaz de elaborar una política fundada en los derechos democráticos y de emprender reformas estructurales profundas, América Latina nunca ha logrado salir de una mezcla confusa de nacionalismo y populismo

Incapaz de elaborar una política fundada en los derechos democráticos y de emprender reformas estructurales profundas, América Latina nunca ha logrado salir de una mezcla confusa de nacionalismo y populismo –cuyo ejemplo más conocido ha sido el peronismo–, lo cual condujo a un doble fracaso: el hundimiento o la desaparición del sistema político y la ausencia de transformación social. Esto se pudo observar especialmente en la crisis argentina de 2001, que no representó el levantamiento de la clase obrera sino, por el contrario, la caída masiva de la clase media.

Entonces, cuando todo parecía favorecer a Lula, el fracaso de Brasil obliga a concluir que en este momento las posibilidades de una solución a la vez transformadora y democrática en la región han disminuido mucho, o incluso desaparecido completamente. Desde hace veinte años, se habla en todas partes de la necesidad de dar prioridad a la lucha contra las desigualdades. En términos generales, esa lucha no se ha producido o, en todo caso, no ha alcanzado sus objetivos. Por esta razón, debemos concluir que ese gran modelo virtual de política latinoamericana –es decir, la asociación entre una democracia reforzada y una transformación social voluntarista– no tiene muchas

posibilidades reales de concretarse en el futuro. Los acontecimientos políticos que han tenido lugar en varios países del continente no alientan de ningún modo la idea de un movimiento general hacia la izquierda. Nuevamente se impone la conclusión a la que he llegado, que es la opuesta: el fracaso perdurable y profundo de una democracia social vigorosa.

La verdadera pregunta en relación con la situación actual no concierne al rol de tal o cual dimensión de la democracia social. El problema que hay que plantearse claramente es el de las oportunidades de la nueva política de ruptura inspirada por Fidel Castro y representada hoy por Venezuela. Hugo Chávez tiene, frente a ese modelo, las chances de un voluntarismo político y social mucho más radical, en particular en contraste con los países del Cono Sur.

Dado el fracaso de la candidatura de Ollanta Humala en Perú y la complejidad de la situación ecuatoriana –y dejando de lado el caso de Colombia, que demandaría un análisis diferente–, el lugar donde se decide la vida política del continente y su capacidad de inventar un modelo político y social capaz de operar sobre una situación extraordinariamente difícil es, sin ninguna duda, Bolivia. La opinión pública latinoamericana lo comprendió de inmediato, y el gobierno de Evo Morales ha recibido hasta ahora un fuerte respaldo, incluso si se tienen en cuenta los conflictos de intereses con Brasil. Parece existir una conciencia general en América Latina sobre la necesidad de aceptar el modelo boliviano tal como se está conformando, en su radicalidad, su nacionalismo y su heroísmo, en sus excesos de lenguaje y también de acciones. Estoy entre quienes piensan que el futuro político del continente depende hoy ante todo de las oportunidades de Bolivia de construir y hacer realidad un modelo de transformación social y, al mismo tiempo, ganar independencia respecto de la retórica de Chávez. Es que, a pesar de los progresos logrados desde su elección, el de Chávez sigue siendo un modelo débil de transformación social, si se consideran los inmensos recursos obtenidos por Venezuela por el aumento brutal del precio del petróleo.

La situación de Morales es de tal fragilidad, que la importancia del caso crece aún más. No sorprende que no haya reunido la mayoría necesaria para el éxito del referéndum, pero la oposición de la región de Santa Cruz sigue siendo muy fuerte, y puede encontrar apoyos en el extranjero. Mientras tanto, la capacidad de gobierno del nuevo equipo es probablemente más frágil y débil de lo que se piensa.

En un momento en que Brasil se prepara para una probable segunda presidencia de Lula –en un vacío casi completo de proyectos y equipos dirigentes–,

es en verdad en la solución más radical que representa la Bolivia de Morales donde se debe ver la posibilidad de establecer un vínculo entre la lucha contra la desigualdad y la lucha por la democracia. Esto es lo que está en juego de manera permanente en los debates de todo el continente, aunque hasta ahora haya arrojado como saldo un fracaso casi general.

No es por casualidad ni por error que no haya considerado hasta aquí el caso de Argentina, país cuya extrema importancia hace necesario prestarle mucha atención. Me parece que lo más sencillo del análisis es dejar establecido para la Argentina, como para los demás países, el fracaso definitivo del modelo nacional-populista de las décadas pasadas. Es cierto que el actual gobierno argentino, al igual que el anterior, se ha definido como peronista, pero la expresión está prácticamente vacía de contenido y, si se trata de definir la gestión de Néstor Kirchner, es un contrasentido. ¿Cómo se le podría pedir a Argentina que elabore un modelo a la vez político y social de un cambio que realmente no ha buscado? Entre tanto, el país comienza a emerger de la catástrofe que ha destruido su economía y su sociedad sin que los resultados obtenidos pongan de manifiesto progresos importantes en la gobernabilidad del país, ya que la recuperación se sostiene en tres factores: el fuerte aumento de las exportaciones a China, la ayuda financiera otorgada por Chávez –que ha sido completada con las medidas tomadas contra las empresas europeas– y, finalmente, la rápida concentración de poder en manos de Kirchner. Si Argentina tuviera que inventar un nuevo modelo de desarrollo, éste debería ser más bien de tipo liberal, dada la importancia del comercio internacional en la economía y, sobre todo, dado que el futuro del país depende en gran medida de su capacidad de dotarse de elites políticas, administrativas y económicas que, aunque ha sido capaz de crear, no se ha preocupado por desarrollar.

Tampoco es posible, en el caso de Argentina, hablar de izquierda y derecha; la lógica de la situación avanza más bien hacia soluciones voluntaristas pero liberales, que no pueden ser equilibradas por la resistencia y la capacidad ampliada de decisión del presidente Kirchner.

Nadie puede asegurar el triunfo o el fracaso de América Latina. Por el momento, el retorno de la fe ha hecho que en muchos países se consolide, a pesar de las inmensas dificultades, un clima si no eufórico, al menos moderadamente optimista. En todo caso, en América Latina se percibe una confianza en el futuro que no existe hoy en ninguna otra parte, salvo en España. Y en ese sentido la conclusión con la que desearía comprometerme, al menos en la medida de mi capacidad de análisis, es que solo una radicalidad política

mucho mayor que la del periodo reciente permitirá a los países latinoamericanos escapar de dos aparentes soluciones que en realidad conllevan un gran peligro: por un lado, un gobierno de elites liberales apoyadas en una economía mundial globalizada y, por el otro, lo que se podría llamar una «ilusión neocastrista».

Esta conclusión más bien inquietante no se condice con la imagen que tiene de sí mismo un país importante del continente: Chile, que se siente cada vez menos perteneciente a América Latina y que espera, de acuerdo con la célebre frase del ex-presidente Ricardo Lagos, enriquecerse con el comercio entre el Este y el Oeste del mundo, como alguna vez lo hiciera la República de Venecia. Ésta es una alternativa extrema para una de las soluciones posibles, la de la globalización exitosa; la otra es la que, pese a su fragilidad, toma forma en Bolivia. Hoy en día me parece imposible definir otras soluciones posibles entre esas dos tendencias profundamente opuestas.

Ecuador Debate

Agosto de 2006 Quito Nº 68

COYUNTURA: El Mercosur y su encrucijada: entre la disolución y el replanteo radical / De hojas de ruta a vericuetos: la reforma política en el Ecuador post-abril / Conflictividad socio-política Marzo-Junio 2006. TEMA CENTRAL: Los jóvenes en el Ecuador / Comprender lo joven, sublimación y condena: los desencuentros del discurso / Jóvenes y territorios urbanos: la noche en el centro paceño / Política vieja *vs.* sociedad joven / Encuentro y desencuentro entre jóvenes y viejos en los cargos de autoridad / Juventud, participación y ciudadanía. Reflexiones para la construcción del movimiento juvenil. DEBATE AGRARIO: Inmigración de pueblos indígenas a España. Los saraguros en el municipio de Vera (Almería). ANÁLISIS: «Más ciudad», menos ciudadanía: renovación urbana y aniquilación del espacio público en Guayaquil / Salvador Allende, narcisismo, crisis y bancarrota de la Izquierda chilena de los años 1970 / Viabilidad de la aplicación del derecho autonómico en la realidad ecuatoriana / Reflexiones en torno a la migración internacional. RESEÑAS: El Gran Ausente: Biografía de Velasco Ibarra.

Ecuador Debate *es una publicación del Centro Andino de Acción Popular. Redacción: Diego de Utreras 733 y Selva Alegre. Apartado aéreo 17-15-173-B, Quito, Ecuador. Tel.: 2 522763. Correo electrónico: <caap1@caap.org.ec>.*

La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana

La ruptura populista ocurre cuando tiene lugar una dicotomización del espacio social por la cual los actores se ven a sí mismos como partícipes de uno u otro de dos campos enfrentados. Implica la equivalencia entre las demandas insatisfechas, la cristalización de todas ellas en torno de ciertos símbolos comunes y la emergencia de un líder. Esto no anticipa nada acerca de los contenidos ideológicos del viraje populista.
En el caso venezolano, la transición hacia una sociedad más justa requería el desplazamiento de la elite, para lo cual era necesario construir un nuevo actor colectivo –cuyo símbolo es el bolivarianismo y cuyo emergente es Hugo Chávez– a través de una ruptura populista.

Ernesto Laclau

¿Cuándo se produce una ruptura populista? La condición ineludible es que haya tenido lugar una dicotomización del espacio social, que los actores se vean a sí mismos como partícipes de uno u otro de dos campos enfrentados. Construir al pueblo como actor colectivo significa apelar a «los de

Ernesto Laclau: profesor de Teoría Política en la Universidad de Essex, Reino Unido. Autor, entre otros libros, de *Hegemonía y estrategia socialista*, coescrito con Chantal Mouffe (Fondo de Cultura Económica, 1985) y *La razón populista* (Fondo de Cultura Económica, 2005).
Palabras clave: política, populismo, centroizquierda, liderazgo, Hugo Chávez, Venezuela.

abajo», en una oposición frontal con el régimen existente. Esto implica que, de una forma u otra, los canales institucionales existentes para la vehiculización de las demandas sociales han perdido su eficacia y legitimidad, y que la nueva configuración hegemónica –el nuevo «bloque histórico», para usar la expresión gramsciana– supondrá un cambio de régimen y una reestructuración del espacio público.

Esto no anticipa, desde luego, nada acerca de los contenidos ideológicos del viraje populista. Ideologías de la más diversa índole –desde el comunismo hasta el fascismo– pueden adoptar un sesgo populista. En todos los casos estará presente, sin embargo, una dimensión de ruptura con el estado de cosas actual que puede ser más o menos profunda, según las coyunturas específicas. Dos autores franceses, Yves Meny e Ives Surel[1], han sostenido, desde este punto de vista, que no hay política que no tenga algún matiz populista. El corolario es que, desde mi punto de vista, la categoría de populismo no implica necesariamente una evaluación peyorativa, lo que no significa, desde luego, que todo populismo sea, por definición, bueno. Si los contenidos políticos más diversos son susceptibles de una articulación populista, nuestro apoyo o no a un movimiento populista concreto dependerá de nuestra evaluación de esos contenidos y no tan solo de la forma populista de su discurso.

En mis trabajos sobre el tema he introducido la distinción entre la lógica social de la diferencia y la de la equivalencia. Por la primera entiendo una lógica eminentemente institucionalista, en la que las demandas sociales son individualmente respondidas y absorbidas por el sistema. La prevalencia exclusiva de esta lógica institucional conduciría a la muerte de la política y a su reemplazo por la mera administración. La fórmula de Saint-Simon –«del gobierno de los hombres a la administración de las cosas»– es la expresión cabal de esta utopía de una sociedad reconciliada y sin antagonismos, y no es sorprendente que Marx la haya adoptado para describir la sociedad sin clases que sucedería a la extinción del Estado.

En el caso de la lógica de la equivalencia las cosas ocurren de modo diferente, y la base de su prevalencia debe encontrarse en la presencia de demandas que permanecen insatisfechas y entre las que comienza a establecerse una relación de solidaridad. Si grupos de gente cuyas demandas de vivienda, por ejemplo, no son satisfechas advierten que otras demandas de transporte,

1. Y. Meny e I. Surel: *Pour le peuple, par le peuple*, Fayard, París, 2000.

empleo, seguridad, suministro de bienes públicos esenciales, no son tampoco satisfechas, en tal caso comienza a establecerse entre ellas una relación de equivalencia. Todas ellas empiezan entonces a ser vistas como eslabones de una identidad popular común que está dada por la falla de su satisfacción individual, administrativa, dentro del sistema institucional existente. Esta pluralidad de demandas comienza entonces a plasmarse en símbolos comunes y, en un cierto momento, algunos líderes comienzan a interpelar a estas masas frustradas por fuera del sistema vigente y contra él. Éste es el momento en que el populismo emerge, asociando entre sí estas tres dimensiones: la equivalencia entre las demandas insatisfechas, la cristalización de todas ellas en torno de ciertos símbolos comunes y la emergencia de un líder cuya palabra encarna este proceso de identificación popular.

Nunca habrá una lógica popular dicotómica que disuelva en un ciento por ciento el aparato institucional de la sociedad. Y tampoco habrá un sistema institucional que funcione como un mecanismo de relojería tan perfecto que no dé lugar a antagonismos y a relaciones equivalenciales entre demandas heterogéneas

Como puede verse, el populismo es una cuestión de grado, de la proporción en que las lógicas equivalenciales prevalecen sobre las diferenciales. Pero la prevalencia de una u otra nunca puede ser total. Nunca habrá una lógica popular dicotómica que disuelva en un ciento por ciento el aparato institucional de la sociedad. Y tampoco habrá un sistema institucional que funcione como un mecanismo de relojería tan perfecto que no dé lugar a antagonismos y a relaciones equivalenciales entre demandas heterogéneas. Todo análisis político debe comenzar por determinar la dispersión de hecho de las demandas, tanto en el campo de la sociedad civil como en el espacio público. No es casual que uno de los blancos de la crítica de los defensores del *statu quo* haya sido siempre el populismo, dado que lo que ellos más temen es la politización de las demandas sociales. Su ideal es el de una esfera pública enteramente dominada por la tecnocracia.

Es dentro de esta perspectiva que debe considerarse la situación latinoamericana actual. Nuestros países han heredado dos experiencias traumáticas e interrelacionadas: las dictaduras militares y la virtual destrucción de las economías del continente por el neoliberalismo, cuyo epítome han sido los programas de ajuste del Fondo Monetario Internacional (FMI). Digo que están interrelacionadas

porque, sin dictaduras militares, habrían sido imposibles políticas tales como las reformas de los *Chicago boys* en Chile o la gestión suicida de José Alfredo Martínez de Hoz en Argentina (el adjetivo «suicida» ha sido utilizado por un autor inglés, Duncan Green[2], para referirse a la eliminación por parte de la dictadura argentina de las tarifas y los controles de las importaciones, al mismo tiempo que se mantenía un peso sobrevaluado; el resultado fue que el país resultó inundado por productos importados baratos que condujeron a una caída desastrosa de la producción industrial local).

Las consecuencias de esta doble crisis son claras: una crisis de las instituciones como canales de vehiculización de las demandas sociales, y una proliferación de estas últimas en movimientos horizontales de protesta que no se integraban verticalmente al sistema político. El movimiento piquetero en Argentina, el movimiento de los Sin Tierra en Brasil, el zapatismo en México (al menos en sus fases iniciales) son expresiones claras de esta tendencia, pero fenómenos comparables pueden encontrarse en prácticamente todos los países latinoamericanos. Vemos aquí la plena operación de la distinción entre «equivalencia» y «diferencia» a la que antes me he referido. La canalización puramente individual de las demandas sociales por parte de las instituciones está siendo reemplazada por un proceso de movilización y politización creciente de la sociedad civil. Éste es el real desafío en lo que concierne al futuro democrático de las sociedades latinoamericanas: crear Estados viables, que solo pueden serlo si el momento vertical y el momento horizontal de la política logran un cierto punto de integración y de equilibrio.

Es conocido el proceso a través del cual, durante la década del 90, la represión social y la desinstitucionalización fueron condiciones de la implementación de las políticas de ajuste. Piénsese en el abuso de los «decretos de necesidad y urgencia» por parte de Carlos Menem; en el estado de sitio seguido por una violenta represión sindical en Bolivia en 1985; en el uso de la legislación antiterrorista para los mismos fines en Colombia; en la disolución del Congreso peruano por Alberto Fujimori; o en la violenta represión por parte de Carlos Andrés Pérez de las movilizaciones populares subsiguientes a la suba astronómica del precio de la gasolina en 1989. El fracaso del proyecto neoliberal a fines de los 90 y la necesidad de elaborar políticas más pragmáticas, que combinaran los mecanismos de mercado con grados mayores de regulación estatal y de participación social, condujeron a regímenes más representativos y a

2. D. Green: «Silent Revolution. The Rise and Crisis of Market Economics in Latin America» en *Monthly Review Press*, Nueva York, 2003.

lo que se ha dado en llamar un giro general hacia la centroizquierda. Es decir que la viabilidad de estos nuevos regímenes requería un cambio en la forma del Estado que articulara de un modo también nuevo las dos dimensiones que hemos señalado.

Es aquí donde encontramos una serie de variantes regionales cuya comparación pone más claramente a la luz la especificidad de la experiencia venezolana. En los casos de Chile y de Uruguay, la dimensión institucionalista ha predominado sobre el momento de ruptura en la transición de la dictadura a la democracia, por lo que pocos elementos populistas pueden encontrarse en estas experiencias; en tanto que en el caso venezolano el momento de ruptura es decisivo. Argentina y Brasil están en una posición intermedia. En Chile, la transición a la democracia fue un proceso relativamente pacífico y paulatino, dominado por el lema de la reconciliación; en tanto que en Uruguay no hubo ninguna acción pública contra los represores, tal como la llevada a cabo por Néstor Kirchner en Argentina.

En el caso venezolano, la transición hacia una sociedad más justa y democrática requería el desplazamiento y la ruptura radical con una elite corrupta y desprestigiada, sin canales de comunicación política con la vasta mayoría de la población. Es decir que cualquier avance demandaba un cambio de régimen. Pero para lograrlo, era necesario construir un nuevo actor colectivo de carácter popular. Es decir que, en nuestra terminología, no había posibilidad alguna de cambio sin una ruptura populista. Ya hemos señalado los rasgos definitorios de esta última, todos los cuales están presentes en el caso chavista: una movilización equivalencial de masas; la constitución de un pueblo; símbolos ideológicos alrededor de los cuales se plasme esta identidad colectiva (el bolivarismo); y, finalmente, la centralidad del líder como factor aglutinante. Éste es el factor que más polémicas despierta en el sentido de las presuntas tendencias en Chávez a la manipulación de masas y a la demagogia. Y, sin embargo, los que razonan de este modo no cuestionan la centralidad del líder en todos los casos. ¿Habría sido concebible la transición a la Quinta República en Francia sin la centralidad del liderazgo de Charles de Gaulle? Es característico de todos nuestros reaccionarios, de izquierda o de derecha, que denuncien la dictadura en Mario pero la defiendan en Sila.

Lo que sí constituye una legítima cuestión es si no hay una tensión entre el momento de la participación popular y el momento del líder, si el predominio de este último no puede llevar a la limitación de aquélla. Es verdad que todo populismo está expuesto a este peligro, pero no hay ninguna ley de

bronce que determine que sucumbir a él es el destino manifiesto del populismo. En África, por ejemplo, después de la descolonización, hemos asistido a la degeneración burocrática del populismo en el caso de Mugabe, pero también hemos visto un populismo democrático y altamente participativo en el gobierno de Nyerere. Ahora bien, en la experiencia venezolana no hay indicios que nos permitan sospechar que una tendencia a la burocratización habrá de prevalecer. Por el contrario, a lo que asistimos es a una movilización y autoorganización de sectores previamente excluidos, que ha ampliado considerablemente las dimensiones de la esfera pública. Si hay un peligro para la democracia latinoamericana, viene del neoliberalismo y no del populismo.

Es por eso que es tan importante la consolidación del Mercosur y el rechazo definitivo al proyecto del ALCA, que habría significado la subordinación de nuestros países a los dictados de la política económica estadounidense (que no hesita en practicar, contra todas las recetas neoliberales, un proteccionismo abierto cuando se trata de defender sus intereses). Las perspectivas político-económicas de América Latina son hoy más promisorias que en mucho tiempo, y Venezuela está jugando en relación con ellas –junto con otros regímenes progresistas del continente– un papel fundamental.

Revista de la CEPAL

Agosto de 2006 Santiago de Chile Nº 89

Oscar Altimir, 30 años. **Andras Uthoff**, Brechas del Estado de bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina. **Ignacio Apella**, Demanda heterogénea y segmentación de mercado: el sistema argentino de fondos de pensiones. **Jorge Katz**, Cambio estructural y capacidad tecnológica local. **Wilson Suzigan y João Furtado**, Política industrial y desarrollo. **John Williamson**, Un impuesto sobre las transacciones cambiarias como instrumento de lucha contra la pobreza. **Pedro Sáinz y Sandra Manuelito**, Precios relativos en América Latina en períodos de baja inflación y cambios estructurales. **Luis Beccaria y Fernando Groisman**, Inestabilidad, movilidad y distribución del ingreso en Argentina. **Victoria Castillo, Marta Novick, Sofía Rojo y Gabriel Yoguel**, La movilidad laboral en Argentina desde mediados del decenio de 1990: el difícil camino de regreso al empleo formal. **Pablo Slon y Edwin Zúñiga**, Dinámica de la pobreza en Costa Rica: datos de panel a partir de cortes transversales. **Renato Baumann y Ana Maria de Paiva Franco**, La sustitución de importaciones en Brasil entre 1995 y 2000.

Revista de la Cepal *es una publicación cuatrimestral, en español e inglés. Pedidos: Unidad de Distribución de la Cepal, Casilla 179-D, Santiago de Chile. Correo electrónico: <carlos.eggeling@cepal.org>.*

Giro a la izquierda y regreso del populismo

El clima ideológico en América Latina ha cambiado. En algunos países donde existían partidos progresistas arraigados, esto ha posibilitado la llegada al gobierno de fuerzas de izquierda democrática. En otros, este cambio ha tomado la forma de populismo. La Venezuela de Hugo Chávez es el caso más notable del regreso del populismo en su forma tradicional redistribuidora. El artículo argumenta que, con una visión exagerada de su protagonismo regional y apoyado en las rentas del gas y del petróleo, Chávez corre el riesgo de convertirse en un elemento desestabilizador que proyecte la polarización de la sociedad venezolana al resto de América Latina.

Ludolfo Paramio

El Consenso de Washington hace agua

A partir de 1998, bajo el impacto de dos choques externos –la crisis asiática y la bancarrota rusa– el dinamismo que había caracterizado a las economías de América Latina en los primeros años de la década del 90 –con la excepción de las consecuencias del «efecto tequila» en México, Argentina y Uruguay en 1995– dio paso a un cierto estancamiento. Aunque en 2000 la región alcanzó 3,8% de crecimiento y recuperó el resultado de 1996, la tónica general en el cambio de siglo fue la de un «lustro perdido», en expresión del entonces secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina (Cepal), José Antonio Ocampo.

Ludolfo Paramio: profesor de Investigación en la Unidad de Políticas Comparadas del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), Madrid. Compilador, junto con Marisa Revilla, del libro *Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina* (Fundación Carolina / Siglo XXI, Madrid, 2006).
Palabras clave: política, populismo, izquierda democrática, Hugo Chávez, Venezuela.

La gravedad de la crisis de la deuda había extendido a finales de los 80 –la «década perdida»– la idea de que era imprescindible cambiar el modelo económico, en la medida en que el anterior, el modelo proteccionista centrado en la intervención y el gasto público, no solo había dejado de funcionar, sino que parecía crecientemente inviable. Por ello, el giro radical que suponían las reformas estructurales fue ganando aceptación, respaldado por la fuerza de los hechos. Y hasta 1997 el crecimiento había generado cierto optimismo sobre el resultado de esas reformas, codificadas en el llamado «Consenso de Washington».

Pero el nuevo estancamiento de la economía hizo que el optimismo se disipara. Los costos sociales de la crisis de la deuda y de las reformas posteriores, que la continuidad del crecimiento económico debería haber restañado, no solo se hicieron más patentes, sino que se agravaron. Tras la disminución de la pobreza y la indigencia que se había producido entre 1990 y 1997, en 2002 ambos indicadores volvieron a crecer hasta 44% y 19,4%, respectivamente. De esa manera se extendió la percepción de que el Consenso de Washington no era capaz de cumplir sus promesas.

La elite política y económica comenzó a discutir la necesidad de una segunda generación de reformas, y a finales de 1999 una conferencia organizada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre el tema planteó, como era inevitable, la vulnerabilidad del nuevo modelo a los choques financieros externos, origen de los nuevos problemas de la región. Además, se redescubrió la importancia de las instituciones como marco imprescindible para el buen funcionamiento de los mercados. Por esta vía regresó a la agenda política el papel del Estado en la sociedad y la economía, y se hizo evidente que en América Latina había existido una desmesurada presencia del Estado y, *a la vez*, un escandaloso déficit de Estado.

La crisis económica y política en Argentina, en diciembre de 2001, marcó probablemente el fin del Consenso de Washington. El FMI había presentado durante demasiado tiempo a este país como el mejor ejemplo del nuevo modelo económico, y la convertibilidad arrastró en su colapso la credibilidad de esta institución y de los organismos multilaterales. Lo que no deja de ser paradójico, si se tiene en cuenta que la convertibilidad no formaba parte del decálogo de Washington, y que muchos de los que defendían las reformas habían señalado sus graves riesgos al menos desde 1996.

La victoria de Luiz Inácio «Lula» da Silva en las elecciones presidenciales de 2002 fue otro momento decisivo en el giro de la región hacia posiciones

hostiles a las ideas neoliberales. Hay una nueva paradoja en ello, pues la política económica brasileña ha mantenido un control plenamente ortodoxo de la estabilidad monetaria, en clara contradicción con las críticas que el Partido de los Trabajadores (PT), desde la oposición, había formulado contra la gestión de Fernando Henrique Cardoso. Pero simbólicamente la elección de Lula, como la derrota de Carlos Menem frente a Néstor Kirchner en Argentina en 2003, fue la señal del cambio de clima político e ideológico en la región.

Se ha acuñado así, desde entonces, la idea de un *giro a la izquierda* en América Latina. Y, más allá de la valoración que se pueda hacer de los diferentes líderes y de sus programas, parece evidente que el triunfo de Tabaré Vázquez en Uruguay, en 2004, de Evo Morales en Bolivia, en 2005, y los de Michelle Bachelet en Chile y Alan García en Perú, en 2006, configuran una tendencia regional y no pueden considerarse simples coincidencias, aunque a la vez existan excepciones a esa tendencia tan notables como la reelección de Álvaro Uribe en Colombia.

Sin embargo, dentro de los gobiernos que podemos considerar de izquierda existe una llamativa divergencia en el discurso político, en la postura respecto al proceso de globalización y en la interpretación de las instituciones democráticas y sus reglas de juego. La única coincidencia explícita es el hincapié en la política social y en la búsqueda de un modelo económico que no solo produzca crecimiento, sino también resultados sociales: creación de empleo, mejora de la educación y la salud, reducción de la pobreza y la indigencia. El *giro a la izquierda* está, por lo tanto, muy lejos de configurar hoy un modelo económico alternativo al Consenso de Washington.

El giro a la izquierda está muy lejos de configurar hoy un modelo económico alternativo al Consenso de Washington

Existe sin embargo otra coincidencia, más notable en un momento en que los gobiernos de Venezuela, Argentina y Bolivia son calificados con bastante frecuencia de populistas. Aunque el gobierno de Morales está aún en sus comienzos, tanto el de Chávez como el de Kirchner han demostrado ya una marcada preocupación por la estabilidad monetaria, que no permite encasillarlos en lo que Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards llamaron «populismo macroeconómico»[1]. Uno de los principios fundamentales del Consenso de

1. V. *Trimestre Económico* Nº 225, 1990, pp. 121-162 y «Macroeconomic Populism» en *Journal of Development Economics* Nº 32, 1990, pp. 247-277.

Washington, la estabilidad macroeconómica y monetaria, parece haberse incorporado al sentido común y a la práctica de los gobiernos que más critican el neoliberalismo de los años 90.

¿De qué hablamos cuando hablamos de populismo?

Si no estamos de nuevo ante un populismo económico caracterizado por la irresponsabilidad fiscal, ¿de qué hablamos cuando hablamos de populismo? Hay un primer sentido en el que se podría hablar de «discurso populista». Este discurso denuncia a la elite política anterior y al conjunto de los partidos políticos tradicionales como traidores a los intereses populares, para presentar a los nuevos gobernantes como verdaderos representantes de esos intereses. Y por ello pide el máximo respaldo social para evitar que la oposición bloquee la acción del gobierno desde las instituciones democráticas.

Parece evidente que Chávez y Morales comparten ese discurso, y que Kirchner no tuvo más que navegar en la corriente desatada por la crisis política de finales de 2001 y la consigna «que se vayan todos». Pero también es obvio que ese discurso tiene antecedentes muy próximos en los estilos de liderazgo de Menem y Alberto Fujimori. El nuevo discurso populista no sería más que una edición actualizada de lo que Guillermo O'Donnell llamó «democracia delegativa». En nombre de los intereses populares, el gobernante reclama poderes excepcionales y trata de escapar al control de las «viejas» instituciones.

Hay, sin embargo, una diferencia sustancial. El populismo de Menem y Fujimori trataba de realizar una agenda económica neoliberal, combinándola con políticas sociales clientelares para obtener a la vez el apoyo del empresariado, las clases medias y las clases populares. El «nuevo populismo» que preocupa a los observadores no comparte esa agenda neoliberal, aunque mantenga el principio de responsabilidad fiscal. Por el contrario, hace gala de un agresivo nacionalismo y de un estilo confrontacional con los inversores extranjeros, sean empresarios o simples ahorristas. Curiosamente, solo Chávez, cuyo triunfo electoral en 1998 puede considerarse el origen del nuevo populismo, ha centrado su estilo confrontacional en los empresarios nacionales.

Parece lógico pensar, en este sentido, que lo que ha cambiado en los últimos años es el clima ideológico, por decirlo de alguna manera. El Consenso de Washington ha perdido gran parte de su credibilidad y se ha producido una reacción en contra de las ideas que lo respaldaban, de lo que podríamos llamar el «paradigma neoliberal». Este cambio de clima ha favorecido a los

candidatos de izquierda –como Lula, Tabaré o Bachelet– en aquellos lugares en los que estas opciones existían y tenían credibilidad como alternativas de gobierno.

En cambio, en los países donde, debido a las características del sistema de partidos o a circunstancias específicas, estas condiciones no se daban, o bien el giro a la izquierda no se ha producido o ha tomado la forma atípica –al menos desde el punto de vista europeo– de lo que llamamos populismo. Un populismo que en algunos aspectos se distancia del original, del «populismo histórico» de los años 30 y 40 del siglo pasado, pero que en otros se le asemeja, en buena medida porque responde a problemas relativamente similares.

En efecto, la clave de las experiencias de Juan Perón y Getulio Vargas en aquellos años era la crisis del sistema de representación y la existencia de amplios grupos sociales que se sentían excluidos económicamente y no encontraban una vía para que sus necesidades fueran atendidas por los gobiernos. Esas dos condiciones se han vuelto a dar a comienzos del nuevo siglo en algunos países, y no es demasiado sorprendente, por tanto, que se haya repetido la emergencia de liderazgos populistas.

Es fácil comprender que el crecimiento de la pobreza y la frustración ante el incumplimiento de las promesas de reformas estructurales han hecho que amplios sectores no solo populares, sino también de la clase media, se sientan maltratados y excluidos ante un mercado que consideran adverso, y que no sepan cómo hacer oír su voz. Esto es lo más importante: en muchos países los sistemas de partidos establecidos no han generado ofertas políticas creíbles que permitieran a estos sectores sentirse representados. Y, a consecuencia de ello, ha ido creciendo el escepticismo hacia las instituciones políticas en su conjunto.

Esta ausencia de alternativas se explica en gran parte por el cambio de reglas sociales y económicas que conllevaron las reformas estructurales. Los partidos con capacidad de gobierno debieron interiorizar las nuevas reglas, y con ello perdieron capacidad para hacer frente a las demandas sociales provocadas por el estancamiento de finales de los años 90. La adaptación al nuevo juego y a la lógica de una economía liberalizada fue en bastantes casos traumática, y no siempre fue acompañada por un cambio profundo de los grupos dirigentes. Era improbable que estos mismos partidos, pocos años después de su conversión al discurso del liberalismo económico, fueran capaces de asumir la crisis del paradigma liberal a ojos de la opinión pública.

© Nueva Sociedad / María Delia Lozupone 2006

Sin embargo, esta crisis era perfectamente observable en las encuestas. Desde 1998, Latinobarómetro reflejó un descenso de la confianza en las instituciones democráticas que a todos llamó la atención, paralelamente a una caída de la visión positiva de las privatizaciones y de la confianza en el mercado. Era evidente que los ciudadanos esperaban algo más de los gobernantes que la reiteración del discurso económico liberal que había legitimado las reformas. Buscaban, también, protección social pública frente a un mercado en el que no encontraban oportunidades ni seguridad.

El triunfo de Chávez en 1998 fue fruto del desfondamiento de los partidos tradicionales tras la crisis de Acción Democrática y la nueva frustración ante el gobierno de Rafael Caldera

El triunfo de Chávez en 1998 fue fruto de este clima y del desfondamiento de los partidos tradicionales tras la crisis de Acción Democrática y la nueva frustración ante el gobierno de Rafael Caldera. Pero la aparición de liderazgos populistas no exige necesariamente un colapso previo del sistema de partidos. La condición fundamental es la existencia de una crisis de representación en el sentido apuntado antes: que una parte importante de la sociedad sienta que ninguno de los partidos existentes representa sus intereses.

Es obvio, por otra parte, que la consolidación de un liderazgo populista contribuye a profundizar la crisis de los partidos preexistentes, ya que su discurso fomenta el descrédito de éstos, y a menudo sus políticas están dirigidas a socavar los mecanismos de funcionamiento de la representación, erosionando sus bases sociales y recortando su papel en las instituciones. En último término, el ataque a la supuesta «oligarquía política» conduce casi inevitablemente a un ataque a las propias instituciones políticas –más allá de los partidos– y al intento de crear una nueva institucionalidad a la medida del régimen populista, lo que puede tener efectos negativos muy duraderos para la vida política democrática, más allá del propio ciclo populista.

Los costos políticos del populismo

Si nos atenemos al populismo como fenómeno político, su crítica debe partir de las consecuencias que tiene para la democracia y sus instituciones, antes de analizar su política económica e independientemente de que ésta encaje o no en el estereotipo del populismo económico. Por ejemplo, se pueden estudiar las consecuencias de los gobiernos de Menem y Fujimori con independencia de que su política económica fuera neoliberal. Y parece que el balance

de ambos gobiernos fue negativo en el sentido de que condujeron al desmantelamiento o la perversión de las instituciones democráticas, y muy en particular de las que cumplen la función de contrapesar o controlar al Poder Ejecutivo.

Como es sabido, en ambos casos se manipularon las Cortes Supremas y las Cámaras Legislativas –en el caso de Perú, tras la ruptura institucional de 1992– para lograr que nada pudiera frenar la actuación del Ejecutivo. Y, de forma totalmente previsible, en ambos casos esa ausencia de controles vino acompañada de fuertes irregularidades en la gestión y de una corrupción casi generalizada, en buena medida aprovechando las oportunidades creadas por la propia liberalización de la economía, y en particular por las privatizaciones.

Conviene subrayar que el éxito de este vaciamiento de las instituciones (y de las arcas) del Estado estuvo favorecido por una situación objetiva y por las ideas dominantes en aquel momento. La crisis hiperinflacionaria provocó en las sociedades argentina y peruana una necesidad apremiante de un liderazgo salvador. La «democracia delegativa» era, en buena medida, fruto de esa necesidad colectiva de encontrar un gobernante capaz de dar salida a una situación insostenible, y en el que se ponía una confianza no condicionada.

Pero hay que recordar, además, que el programa de reformas económicas estuvo acompañado en bastantes ocasiones por la recomendación de que el Ejecutivo se blindara frente a las presiones populares, para evitar la paralización de las reformas o el inicio de un nuevo ciclo de *economía populista*. Así, lo que en condiciones normales sería visto como arbitrariedad y autoritarismo, fue considerado una necesidad para proteger las decisiones económicas del gobierno y permitir que éstas se desarrollaran con racionalidad y coherencia. Es bastante evidente, sin embargo, que si se recomienda privar de poder de control a las instituciones democráticas, no tiene sentido asombrarse después de que proliferen la corrupción y la arbitrariedad.

Mientras que Menem, pese a sus diferencias iniciales con el Partido Justicialista, se mantuvo dentro de él y lo controló hasta su enfrentamiento con Eduardo Duhalde en torno de su frustrada segunda reelección, Fujimori prosiguió además una estrategia deliberada para triturar los partidos preexistentes, aprovechando la crisis de sistema que se había producido alrededor de las elecciones de 1990. De hecho, llevó su desconfianza hacia los partidos como instituciones políticas mucho más lejos que cualquier otro político populista

Después del populismo no solo es preciso recuperar las instituciones democráticas, sino también la confianza de los ciudadanos en ellas

anterior, creando fuerzas políticas *ad hoc* para las sucesivas convocatorias electorales y desechándolas después.

La herencia política del populismo, en ese sentido, es de una enorme gravedad, con total independencia de su balance económico o de las consecuencias de su política social. Porque después del populismo no solo es preciso recuperar las instituciones democráticas, sino también la confianza de los ciudadanos en ellas. Si, además, el propio sistema de partidos ha resultado arrasado por el gobierno populista, el problema de la crisis de representación se agrava, y se hace mayor la dificultad de reconstruir identidades partidarias capaces de estabilizar la representación política.

En este punto es necesario señalar que la estabilidad de la representación no es una cuestión normativa, sino una necesidad para lograr el buen funcionamiento de la democracia. Por estabilidad se entiende una continuidad de los actores políticos que permite al público premiarlos o castigarlos según los resultados de su gestión o a la vista de su conducta en la oposición. Un partido sólo estará obligado a ser responsable si debe ser juzgado por los ciudadanos en ocasiones sucesivas: un partido que no prevea durar más de un ejercicio electoral será mucho más proclive a desarrollar prácticas oportunistas o simplemente depredadoras, como un déspota que no se planteara la necesidad de asegurar el futuro de la sociedad sobre la que domina.

Al comienzo del nuevo siglo, el populismo ha regresado a su forma tradicional de populismo redistribuidor. El ejemplo más notorio es, por supuesto, el del régimen bolivariano en Venezuela. Como es bien sabido, el primer y arrollador triunfo electoral de Hugo Chávez en 1998 fue consecuencia del masivo repudio acumulado por los partidos tradicionales, pero también de la frustración social tras los costos de las reformas del gobierno de Carlos Andrés Pérez y del ajuste de 1997 realizado por Rafael Caldera.

La retórica de Chávez de rechazo a los partidos como cómplices de la oligarquía y traidores a los intereses populares constituye un ejemplo de manual de discurso populista. Pero también es clásico el proceso de reconstrucción de las instituciones políticas para eliminar cualquier obstáculo al nuevo régimen «bolivariano». Más allá de la forma de gobernar de Chávez, es indiscutible que sus nuevas reglas de juego cumplen formalmente los criterios democráticos

–aunque la oposición haya formulado repetidas acusaciones de manipulación, coacción de la disidencia y fraude electoral– y que su liderazgo ha pasado por más pruebas electorales que el de ningún otro gobernante latinoamericano.

La clave de su consolidación es, sin duda, haber conseguido que los sectores más pobres y excluidos de la sociedad venezolana vean en él a un gobernante que cuida de ellos, frente a la imagen de que los políticos tradicionales solo se dedicaban a robar y no se preocupaban por el pueblo. Se puede discutir la eficacia de la política social desarrollada por las «misiones» chavistas, la falta de transparencia de su financiación o la lógica clientelar de su diseño y ejecución, pero no es fácil negar que han tenido como resultado un significativo apoyo popular al régimen y, en determinados sectores, una identificación con él similar a la que en su momento alcanzaron los populismos clásicos.

El problema es que esta identificación se ha producido en medio de una creciente polarización de la sociedad venezolana. Dado que el gobierno de Chávez tiene una indudable vocación de continuidad y que no es probable que vaya a ser derrotado en las elecciones presidenciales de diciembre de 2006, es muy posible que esta polarización deje secuelas duraderas. Existen en otros países, especialmente Argentina, ejemplos de las consecuencias negativas para la democracia de una división de la sociedad en dos bloques, incluso si descartamos acciones como la de abril de 2002. La alternancia en el poder, hoy por hoy, no es un hecho previsible ni «normal» teniendo en cuenta las condiciones que se han creado en Venezuela.

Además, el nuevo populismo ha dado origen a tensiones regionales en los últimos meses, precisamente en un momento en que la buena marcha de la economía y la opinión de amplios sectores parecían haber creado las condiciones para avanzar hacia una mayor integración y una mejor coordinación de las políticas nacionales. La salida de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones –a la vez que se incorpora al Mercosur– y el enfrentamiento de Chávez con el ex-presidente de Perú, Alejandro Toledo, y su sucesor, Alan García, en relación con cuestiones internas peruanas, han hecho crecer el temor a que la política del presidente venezolano dé origen a tensiones y enfrentamientos graves en América del Sur.

Siempre se puede considerar que no se trata de problemas de fondo, sino de simples manifestaciones del carácter imprevisible del líder venezolano, y que a mediano plazo se les dará salida. Pero el enfrentamiento entre el nuevo

gobierno boliviano de Evo Morales y la compañía estatal brasileña Petrobrás ha creado una situación ardua para Lula, y es difícil evitar la sospecha de que detrás de esta movida está también la visión estratégica de Chávez de convertir a la compañía petrolera venezolana, Pdvsa, en una alternativa a Petrobrás. Se abre paso así la posibilidad de que una visión exagerada de su protagonismo regional, apoyada en las rentas del gas y del petróleo, se convierta en un elemento desestabilizador.

La polarización creada en Venezuela por el liderazgo populista podría entonces convertirse en una polarización regional. Es bastante evidente que hoy América Latina cuenta con gobiernos pragmáticos y responsables que no se dejarán llevar fácilmente por la vía del enfrentamiento. Pero también es indudable que los riesgos están ahí, y que el descontento social facilita la exportación de un discurso y de una forma de hacer política, como ha mostrado el rápido auge de Ollanta Humala en las elecciones de Perú.

La izquierda y el populismo

¿Es posible ofrecer una alternativa de izquierda al populismo? El primer problema es que, para muchos sectores progresistas, el populismo es ya una política de izquierda, en la medida en que introduce medidas sociales y económicas favorables a las mayorías. Así, incluso partidos que defienden el socialismo democrático pueden entender que en otros países el populismo es la expresión real de la izquierda.

El populismo, incluso si se somete a las reglas de juego de la democracia, no es un proyecto democrático

Pero el populismo, incluso si se somete a las reglas de juego de la democracia, no es un proyecto democrático. Divide a la sociedad a través de su distinción maniquea entre sectores populares y oligárquicos, basa su discurso en la confrontación y no pretende crear ciudadanos, sino seguidores. Por otra parte, la dinámica política del populismo puede derivar fácilmente en políticas económicas poco o nada responsables, ya que su prioridad es la redistribución clientelar en lugar de la inversión y la transformación de la sociedad.

Pese a que estas distinciones deberían ser claras, no es tan fácil argumentarlas, por dos razones. La primera es que en muchos países de la región no hay partidos fácilmente identificables con la izquierda democrática. La segunda, que en el actual contexto de crisis de representación, y a la vez de agotamiento

del programa neoliberal, los discursos populistas pueden tener mucho más atractivo que los programas de la izquierda democrática, que, tras los cambios que se han producido en estos años, sabe que no se pueden ofrecer soluciones milagrosas a los problemas más graves.

De nada sirve denunciar los males de la globalización si no se busca una inserción en ella que ofrezca posibilidades de crecimiento económico sostenible; de poco sirve redistribuir en favor de los sectores populares si no se consigue paralelamente mejorar la educación, la salud y las infraestructuras; y a nada conduce plantearse ambiciosas metas en estos campos si no se cuenta con los recursos fiscales necesarios. Un programa de izquierda democrática debe combinar metas muy concretas (y por tanto limitadas) y un proyecto de transformación a largo plazo, un proyecto de futuro.

Puestos a elegir entre el talante mesiánico de los líderes populistas y la necesaria mesura de los programas de izquierda, grandes sectores sociales pueden sentirse más atraídos por las promesas y el discurso de confrontación del populismo. Sin embargo, lo que explica el auge actual de los planteamientos populistas en América Latina no es su fácil atractivo, sino, como se ha venido argumentando, el descrédito del sistema de partidos y la ausencia o crisis de los partidos que podrían representar un proyecto de izquierda democrática.

No es casual que los tres casos más claros de tales proyectos se den actualmente en países en los que la izquierda poseía una expresión partidaria arraigada. En Chile, las diferentes formaciones del área socialista, en coalición con la democracia cristiana, se han mantenido en el gobierno pese a las dificultades que en la segunda mitad de los años 90, bajo el impacto de la crisis asiática, sufrió la economía. El PT, en Brasil, y el Frente Amplio, en Uruguay, se han consolidado durante años como partidos de oposición y han ido evolucionando hacia el realismo económico según aumentaban sus posibilidades de gobernar.

Esto puede significar que el principal problema de la izquierda democrática no es la competencia con el populismo, sino la falta de identidades partidarias de izquierda socialmente arraigadas y con credibilidad y coherencia en el plano de las ideas. Evidentemente, son dos condiciones muy fuertes: el arraigo social exige años de trabajo político y organizativo, relación con las organizaciones sociales y presencia en ellas; la credibilidad y la coherencia de las ideas no solo supone buena información sobre los problemas nacionales y cierta comprensión de cómo funciona el mundo, sino también haber logrado

una síntesis entre las ideas de quienes vivieron experiencias anteriores y las propuestas para el futuro.

Resumiéndolo con una fórmula, para poder competir con el populismo hace falta una izquierda con historia pero también con ideas nuevas, y para lograr esto último puede ser necesario un relevo generacional entre los dirigentes. No es raro, conociendo la historia de la región y la forma en que funcionan las organizaciones políticas, que sea tan difícil que las dos condiciones se den a la vez. Allí donde existe una izquierda con historia es más difícil que se produzca el relevo generacional, y cuanto más minoritaria y fragmentada es la izquierda mayor es la tendencia al conservadurismo o al oportunismo entre los grupos dirigentes.

Por último, hay que señalar una dificultad añadida, derivada de la tensión entre las limitadas metas que un gobierno de izquierda puede plantearse de forma inmediata y la ambición de sus objetivos a mediano y largo plazo. Esta tensión, aunque se manifiesta en debates ideológicos o políticos en las fuerzas de izquierda democrática, puede ser positiva en la medida en que exista un liderazgo reconocido y un cierto consenso (realismo) sobre las limitaciones y los condicionantes de la acción de gobierno. Pero puede, también, conducir a la crisis o a la división si el liderazgo se debilita o si la opinión pública gira en contra del gobierno.

El caso más evidente es el de los problemas internos del PT. Las diferencias ideológicas se han agudizado desde que los escándalos de financiación mancharon al gobierno, y desde que, a consecuencia de estos mismos hechos, cayó la valoración pública de Lula y de su gobierno. Es inevitable que las diferencias ideológicas se utilicen como línea de separación frente a las personalidades o grupos cuya imagen ha resultado más afectada por los escándalos, pero por esta vía es fácil caer en un falso debate. Las posibles irregularidades en la financiación electoral no tienen nada que ver con los tipos de interés, el ritmo de la reforma agraria o los resultados de la política social.

La izquierda no solo tiene que enfrentar la competencia del populismo, sino que debe ser capaz de mantener la cohesión pese a sus diferencias internas entre lo deseable y lo posible en cada momento. Si la izquierda democrática permite que se magnifiquen las diferencias ideológicas dentro de ella, crecerán los riesgos de su fragmentación e irrelevancia, la desconfianza de los electores hacia la política democrática se extenderá y profundizará y el populismo aparecerá como la única alternativa. Quienes creemos en el socialismo democrático deberíamos tratar de evitarlo.

Cuando la limosna es grande

El Caribe, Chávez y los límites de la diplomacia petrolera

Desde 1958, Venezuela ha desplegado una intensa diplomacia petrolera en el Caribe. A pesar de las diferencias históricas y culturales y la percepción de este país como un «subimperialismo» regional, su presencia no solo se ha mantenido, sino que adquirió un carácter mucho más activo desde la llegada al gobierno de Hugo Chávez. Aunque iniciativas como Petrocaribe y acuerdos especiales con algunos países, particularmente con Cuba, le permitieron a Chávez ganar protagonismo en el área, la estrategia no ha sido del todo efectiva, como parecen demostrarlo la renuencia de los países del Caribe a sumarse al ALBA, las negociaciones de tratados de libre comercio con Estados Unidos y su posición en las cumbres internacionales.

Andrés Serbin

De la Cuenca del Caribe al Gran Caribe

En 1994, cuando comenzó a cobrar forma la Asociación de Estados del Caribe (AEC), la coyuntura global y la dinámica regional coincidían en augurar una atmósfera propicia para la convergencia y la cooperación. Más que un mar de aguas procelosas y turbulentas, el Caribe parecía transformarse en un mar de serena calma. La Guerra Fría había terminado; la polarización

Andrés Serbin: profesor titular de la Universidad Central de Venezuela y ex-director de Asuntos del Caribe del Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Actualmente es presidente electo de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
Palabras clave: Política exterior, diplomacia petrolera, Hugo Chávez, Venezuela, Caribe.

Este-Oeste y sus efectos colaterales en la región comenzaban a desvanecerse; Estados Unidos miraba con menos atención a su «tercera frontera»; la globalización exigía mejores y más eficientes formas de cooperación regional e integración; y las reformas estructurales del «Consenso de Washington» ponían en un primer plano los temas económicos, en detrimento de las cuestiones políticas y de seguridad. Todo parecía augurar, en suma, un «mar de felicidad».

Esta coyuntura parecía propicia para hacer realidad el viejo sueño: un Gran Caribe[1] convergente, cooperativo y hasta integrado, que dejara en el pasado la percepción geoestratégica de EEUU de una zona vulnerable, amenazada por la expansión cubano-soviética, y que también descartara la visión de las «West Indies», reducidas a su matriz original de esclavitud y economía colonial azucarera. El sueño del Gran Caribe reactualizaba una aspiración desarrollada durante los 70 y nunca materializada: una zona de paz[2] en el marco de la cooperación Sur-Sur, orientada por la búsqueda del desarrollo y la equidad y enriquecida con el aporte de todos, desde los Estados hispanoparlantes de la América continental, independizados en el siglo XIX, a los que lograron su independencia más recientemente, incluyendo los territorios y Estados aún asociados a las antiguas metrópolis europeas.

En la AEC convergieron algunos países, a los que luego se sumaron otros. Por un lado, los miembros de la Comunidad del Caribe (Caricom): liderados por la economía más pujante (Trinidad y Tobago), junto con Jamaica y Barbados, este grupo de países había entendido, desde el informe de la West Indian Commission[3], que la visión parroquial, reducida a un conjunto de pequeñas islas, no les permitiría prosperar en el marco de la globalización y que, consecuentemente, era necesario profundizar y ampliar la integración regional.

La otra presencia importante en la creación de la AEC fue la de Venezuela, que ya desde los 70 había identificado al Caribe como una «zona vital»[4] desde

1. A diferencia de la concepción de la región en términos de Cuenca del Caribe utilizada en las décadas de 1970 y 1980, el concepto de Gran Caribe, acuñado a finales de los 80, incluye a todos aquellos Estados y territorios vinculados al mar Caribe; es decir, las islas, los países del istmo centroamericano y aquellos ubicados en el extremo nordeste de América del Sur. Para más detalles sobre este concepto, v. Andrés Serbin: *El ocaso de las islas. El Gran Caribe frente a los desafíos globales y regionales*, Nueva Sociedad / Invesp, Caracas, 1996.
2. Véase A. Serbin: *El Caribe: ¿zona de paz? Geopolítica, integración y seguridad*, Nueva Sociedad / Comisión Sudamericana de Paz, Caracas, 1989.
3. West Indian Commission: *Time for Action*, Barbados, 1992.
4. V., entre otros, Demetrio Boersner: *Venezuela y el Caribe. Una presencia cambiante*, Monte Ávila, Caracas, 1980; José Rodríguez Iturbe: *El Caribe. Elementos para una reflexión política de los 80*, Centauro, Caracas, 1987.

el punto de vista de sus intereses estratégicos y económicos, y que había desarrollado un creciente protagonismo en la región. Su objetivo era impulsar un esquema regional que integrase también a sus socios de Centroamérica y el Grupo de los Tres (Colombia y México), en el marco de una creciente preocupación por la estabilidad regional a partir del progresivo desinterés estratégico de EEUU en el Caribe. Venezuela tendió a privilegiar como interlocutores a algunos de los miembros de la Caricom. Mientras que con Trinidad y Tobago (país productor de gas e hidrocarburos orientados al mercado estadounidense) establecía una esporádica competencia por el liderazgo en la región, con Jamaica (sobre todo debido a la relación entre Michael Manley y Carlos Andrés Pérez) hubo coincidencias en los planteos sobre la cooperación Sur-Sur, en tanto que con Guyana la relación continuó marcada por el reclamo venezolano del territorio del Esequibo.

Además de los integrantes de la Caricom y Venezuela, hubo otros países cuya actuación fue decisiva a la hora de constituir la AEC sin la inclusión de EEUU. Cuba encontró un espacio de oxigenación que le permitió absorber mejor el impacto de la desaparición de la Unión Soviética y evitar los riesgos de un aislamiento regional. México percibía a la AEC como un mecanismo para contrabalancear su estrecha relación con EEUU en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan), por lo que aportó, además de su presencia, su influencia sobre las naciones centroamericanas que, junto con Colombia y República Dominicana, seguían con menos entusiasmo el avance de la iniciativa[5]. Además, se incorporaron territorios y Estados asociados a Gran Bretaña y Holanda y departamentos de ultramar de Francia, en una presencia a veces dificultosa. Puerto Rico, al igual que EEUU, quedó afuera de la AEC, muy a su pesar, y Haití siguió a la zaga de los demás.

En el momento de su constitución formal en Cartagena de Indias, en julio de 1994, la AEC perseguía tres ambiciosos objetivos:

1. maximizar el comercio regional y las economías de escala necesarias para lograr la inserción en el sistema económico internacional mediante la liberalización comercial;
2. optimizar el poder de negociación de la región con terceros (dada la declinación de su importancia estratégica) mediante la construcción de alianzas

5. De esta manera, en la AEC confluyeron tres acuerdos subregionales de libre comercio: la Caricom, el Grupo de los Tres y el SELA, que adquirió una nueva vitalidad luego de la crisis centroamericana de los 80.

estratégicas regionales basadas en la identificación de intereses comunes; y 3. avanzar hacia diversas formas de cooperación (y eventual integración) mediante la construcción de consensos sobre cuestiones de interés común y la consolidación de la identidad regional, basada en el tejido social y cultural común, para superar las divisiones existentes y la heterogeneidad y beneficiar a la población de toda la región[6].

A diez años de su creación, el balance evidencia que los dos primeros objetivos no alcanzaron a cumplirse debido a las debilidades del organismo y a la falta de voluntad política de algunos de sus miembros[7]. Sin embargo, más allá de estas dificultades, la AEC funcionó en la última década como la caja de resonancia de las convergencias, divergencias y tensiones de los principales actores de la región, especialmente de Venezuela y los integrantes de la Caricom.

Venezuela y el Caribe ¿vecinos indiferentes?

Hemos analizado en otros trabajos[8] las percepciones que han caracterizado las relaciones entre los países caribeños angloparlantes y Venezuela, basadas en la conciencia de legados coloniales diferentes y procesos políticos disímiles, además de elementos étnicos y culturales que han generado desconfianza y suspicacia entre ambos actores. Como señala Demetrio Boersner, su cercanía geográfica contrasta con la separación que les impone la historia[9].

En efecto, la población y las elites políticas caribeñas, de origen predominantemente africano, perciben a las elites latinoamericanas –y en particular a la venezolana– como europeas, en detrimento de los componentes indígenas y afroamericanos. En los 70 y 80 no era raro escuchar, por parte del público

6. A. Serbin: «Towards an Association of Caribbean States: Raising Some Akward Questions» en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Miami, invierno de 1994.
7. La endeblez y fragilidad institucional de la AEC se explica por dos cuestiones. Por un lado, la cambiante voluntad política de los actores gubernamentales que la impulsaron, consecuencia de las transformaciones del entorno, tanto regional como global. Por otro, una estructura altamente dependiente de esta voluntad, con poca capacidad de autonomía política y financiera para promover iniciativas regionales de carácter supranacional. Véase A. Serbin: «La Asociación de Estados del Caribe: los límites políticos de las instituciones intergubernamentales», ponencia presentada en el seminario «La construcción de instituciones en el Caribe», Social Science Council Research y Universidad de La Habana, La Habana, junio de 2006.
8. A. Serbin, y Anthony Bryan: *¿Vecinos indiferentes? El Caribe de habla inglesa y América Latina*, Nueva Sociedad / Invesp, Caracas, 1990 y A. Serbin (comp.): *América Latina y el Caribe anglófono. ¿Hacia una nueva relación?*, ISEN / Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1997.
9. D. Boersner: *op. cit*.

caribeño, la pregunta acerca de por qué no había en América Latina, o al menos en Venezuela, presidentes negros o de tez oscura.

En los 70 y 80 no era raro escuchar, por parte del público caribeño, la pregunta acerca de por qué no había en América Latina, o al menos en Venezuela, presidentes negros o de tez oscura

Por otro lado, desde un punto de vista histórico hay que señalar fuertes diferencias: en el Caribe angloparlante[10] el proceso de descolonización se llevó adelante durante las décadas del 60, 70 y 80 de manera gradual, a través de sucesivas reformulaciones constitucionales y de la transición pacífica hacia una democracia parlamentaria inspirada en el modelo de Westminster. Esto contrasta con las luchas contra España que, un siglo antes, caracterizaron los procesos de independencia en América Latina. En ese sentido, es interesante el contraste entre la reivindicación del rol de los generales Simón Bolívar o José de San Martín en América Latina, y el ensalzamiento de líderes políticos o sindicales –como Eric Williams en Trinidad o Alexander Bustamante en Jamaica– en la descolonización constitucional del Caribe angloparlante. En el Caribe no hispánico no hubo «libertadores».

Un tercer elemento importante es la percepción caribeña de la inestabilidad política de los países latinoamericanos, sometidos frecuentemente a golpes y regímenes militares, en contraste con la «civilidad» de los procesos políticos en los países del Caribe, cuyas fuerzas armadas se encuentran subordinadas al poder civil y no buscan convertirse en actores políticos.

Durante el proceso de independencia de los Estados del Caribe angloparlante y su consolidación posterior, estas percepciones primaron muchas veces en sus actitudes frente a América Latina. A ellas hay que agregar las disputas territoriales y limítrofes herederas de las confrontaciones entre España y Gran Bretaña, como los tres puntos de fricción que persisten entre el Caribe de habla inglesa y Venezuela[11], la disputa entre Belice y Guatemala y el posicionamiento frente a la disputa entre Gran Bretaña y la Argentina en torno de las Islas Malvinas, que afectaron la incorporación de los países caribeños a

10. Al igual que Surinam, en el área de colonización holandesa.
11. El reclamo de Venezuela sobre dos terceras partes del territorio de la actual República de Guyana (anteriormente Guyana británica) en torno al Esequibo, tema fuertemente convocante para los países miembros de la Caricom; la disputa por la territorialidad que genera la isla de Aves, ocupada por Venezuela, y que afecta a algunos de los pequeños Estados insulares; y la posibilidad de una declaración por parte de Venezuela de una zona económica exclusiva alrededor de esta isla, lo que podría afectar los derechos de navegación y pesca de muchos de los países angloparlantes.

la Organización de Estados Americanos (OEA)[12]. Finalmente, hay que mencionar las tensiones derivadas de las dificultades en la delimitación de fronteras marítimas en el mar Caribe, que generó, entre otros factores, la necesidad de los integrantes de la Caricom de coordinar su actuación en los ámbitos multilaterales.

Todos estos elementos se han articulado históricamente sobre la base de una manifiesta asimetría en el tamaño, la población y los recursos de los Estados caribeños, en su mayoría insulares (con la excepción de Guyana, Belice y Surinam) y muy dependientes de los vínculos con sus antiguas metrópolis coloniales. Esta situación, junto con la carencia de recursos energéticos (con la significativa excepción de Trinidad y Tobago y, en menor medida, de Belice y Surinam), ha generado en los países del Caribe una fuerte dependencia de la cooperación y los acuerdos internacionales.

Analicemos ahora la posición de Venezuela. Desde la llegada de la democracia, en 1958, y especialmente a partir de la década del 70, este país ha desarrollado la percepción del Caribe como una zona vital para sus intereses estratégicos y económicos, lo cual ha derivado en una activa diplomacia en la región. Desde la primera presidencia de Rafael Caldera, Venezuela fue adquiriendo influencia en el área. Mucho antes de la llegada al poder de Hugo Chávez, sucesivos gobiernos utilizaron los recursos petroleros como un instrumento para impulsar un cambio en las percepciones y ganarse la voluntad de los países del Caribe anglófono, a través de mecanismos como el Pacto de San José, firmado en conjunto con México, de asistencia petrolera a la región, y también del impulso a una activa estrategia de acercamiento que incluyó, a pesar de las diferencias lingüísticas, una intensa política cultural. Como señala Leslie Manigat, desde 1960 Venezuela se constituyó en la «anti-Cuba por excelencia»[13].

Esta política se intensificó particularmente durante la segunda presidencia de Carlos Andrés Pérez, quien le añadió un importante elemento personalista, a punto tal que en 1993, cuando se produjo su *impeachment*, los líderes de la Caricom le expresaron su apoyo. Esto generó una reacción negativa y un

12. Como ejemplo, baste citar que Guyana demoró en incorporarse a la OEA y, consecuentemente, en acceder a los créditos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en los primeros años de su independencia, debido a la persistencia del reclamo territorial de Venezuela.
13. En Leslie Manigat y Jorge Heine (eds.): *The Caribbean and World Politics*, Holmes and Meier, Nueva York, 1988.

retroceso significativo de la política caribeña de Venezuela durante el segundo mandato de Rafael Caldera, entre 1994 y 1998[14].

Durante este periodo, la diplomacia venezolana en el Gran Caribe (incluidos los países de la Caricom, Centroamérica y Cuba) estuvo apoyada tanto en el hecho de ser un país en vías de desarrollo, con un sistema democrático estabilizado, como en sus abundantes ingresos fiscales provenientes del petróleo. Ni siquiera Cuba escapó a este esquema: por un acuerdo con la URSS que apuntaba a bajar los costos de transporte, Venezuela proveía de petróleo a la isla en volúmenes similares a los que ese país enviaba a Europa. A pesar de ello, buena parte del activismo venezolano en ese periodo se explica por la necesidad de contener la influencia cubano-soviética, en sintonía con los intereses de EEUU. Desde un punto de vista general, entonces, la política exterior de Venezuela, especialmente hacia el Caribe, se ha caracterizado por su condición de país democrático, petrolero y claramente alineado con Occidente durante la Guerra Fría, y, a la vez, de país en desarrollo, tercermundista, de vocación caribeña, andina y amazónica[15].

La política exterior de Venezuela, especialmente hacia el Caribe, se ha caracterizado por su condición de país democrático, petrolero y claramente alineado con Occidente durante la Guerra Fría, y, a la vez, de país en desarrollo, tercermundista, de vocación caribeña, andina y amazónica

La espada de Bolívar: continuidad y ruptura en la política exterior venezolana

La vocación caribeña de Venezuela se asocia, además, a tres rasgos adicionales que han estado presentes en su política exterior desde 1958: su «excepcionalidad» en el contexto regional, basada en la combinación de continuidad democrática y disponibilidad de abundantes recursos petroleros; el rol decisivo del Poder Ejecutivo (y, más específicamente, del presidente) en la implementación de la política exterior; y un marcado activismo internacional, muy

14. Esta reacción se debió asimismo a que el gobierno de Caldera no logró el apoyo de la Caricom para la elección del canciller venezolano Miguel Burelli Rivas para la Secretaría General de la OEA.
15. Eva Josko de Guerón: «La política exterior: continuidad y cambio, contradicción y coherencia» en Moisés Naim y Ramón Piñango (dirs.): *El caso Venezuela: una ilusión de armonía*, IESA, Caracas, 1986, y Carlos Romero: «La politique exterieure de Chávez et l´Union Européenne» en Daniel van Eeuwen (dir.): *L´Amérique latine et l´Europe à l´heure de la mondialisation. Dimensions des relations internationales*, Karthala, París, 2002.

criticado en el ámbito nacional debido a que sobrepasaba la capacidad de un país en vías de desarrollo, pero también aceptado y asumido por diferentes sectores.

En este marco, después de un proceso de progresivo desgaste y deterioro del sistema político y de la deslegitimación de sus tradicionales actores, en particular de los partidos políticos, la llegada de Chávez al gobierno, en 1998, generó una serie de expectativas y un conjunto de transformaciones en el sistema político y en muchos otros aspectos de la política venezolana.

En efecto, Chávez produjo cambios significativos en la política exterior, tanto en sus temas y objetivos prioritarios, crecientemente signados por una visión ideológica y geopolítica y por la reivindicación del nacionalismo bolivariano, como en el estilo que le imprimió el presidente, muy activo y de alta visibilidad en el ámbito internacional. Pero más allá del elemento personal, lo central es que la disponibilidad de recursos posibilitó el despliegue de una agresiva diplomacia petrolera que ha ido desarrollando progresivamente una crítica a los postulados del Consenso de Washington y a las iniciativas de EEUU en la región, como el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y los tratados de libre comercio. Al mismo tiempo, Chávez fue articulando un nuevo mapa regional de alianzas y vínculos, entre los que se destacan la estrecha relación con Cuba (profundizada después del frustrado golpe de abril de 2002) y los nexos con los gobiernos progresistas y movimientos de izquierda en América Latina y el Caribe.

Estos cambios han abierto una serie de interrogantes sobre la continuidad o ruptura de las líneas fundamentales de la política exterior de Venezuela[16]. Si bien muchos de estos interrogantes son legítimos, a veces pierden de vista la importancia de los tres elementos ya señalados –la excepcionalidad, el presidencialismo y la sobreextensión de la política exterior– sobre las concepciones específicas de la visión del presidente Chávez acerca del rol de Venezuela. Aunque ha habido cambios significativos, el uso del petróleo como herramienta privilegiada de la política exterior no solo ha persistido, sino que se ha potenciado, sobre todo debido al alza internacional de los precios de este producto. La diplomacia petrolera ha alcanzado niveles sin precedentes y ha permitido canalizar muchas de las aspiraciones de Chávez.

16. Carlos Romero: «El pasado y presente de la política exterior de Venezuela» en *Venezuela: Rupturas y continuidades del sistema político (1999-2001)*, Pdvsa / Universidad de Salamanca, Caracas, 2001.

Pero para tener un panorama completo es necesario agregar, a estos tres rasgos, ciertos elementos introducidos por Chávez. En primer lugar, su formación militar y su visión geopolítica del sistema internacional, donde los componentes de diferenciación y confrontación juegan un papel importante. En segundo lugar, la influencia del modelo cubano, no solo en sus aspectos ideológicos sino también en lo referente a las posibilidades de desempeño internacional de un país pequeño, pero caracterizado por un alto protagonismo en el ámbito mundial. Y, en tercer lugar, la visión esencialmente bolivariana que, además de tener un fuerte componente militarista y personalista, les asigna un rol relevante y de liderazgo a Venezuela y a su actual presidente en el sistema hemisférico y en el proceso de integración regional. Aunque se vislumbraran desde la asunción de Chávez, todos estos elementos se acentuaron marcadamente a partir de 2004.

Por eso, para una comprensión más cabal de la actual política exterior venezolana hay que tener en cuenta las concepciones geopolíticas derivadas de la formación militar del presidente, que generan una interpretación de los procesos internacionales fuertemente signada por una visión estratégico-militar de las relaciones de poder entre las naciones, donde los componentes territoriales y la soberanía nacional constituyen un factor crucial. Desde un primer momento, esta visión ha desplazado a las concepciones de la política exterior venezolana imperantes en los 80 y principios de los 90, centradas en la cooperación internacional, el intercambio comercial y la promoción de acuerdos y esquemas de integración basados en el libre comercio.

Esta lógica se hace evidente en la revitalización de la percepción del Caribe como un área fundamental para Venezuela debido a las supuestas amenazas militares de EEUU[17]. En esta perspectiva, Caracas asume un rol de contrapeso regional, en una nueva interpretación de la excepcionalidad nacional, esta vez orientada a reafirmar su protagonismo como freno a toda aspiración hegemónica en la región. Esta visión se expresa en un lenguaje de tono fuertemente ideológico: la cooperación internacional es suplantada por la solidaridad internacional, la negociación es precedida por la confrontación y la historia es interpretada a la luz de las luchas, generalmente lideradas por figuras heroicas, contra diversas formas de opresión.

17. El más reciente e ilustrativo episodio de una larga y creciente serie fue la denuncia, en abril de 2006, de los ejercicios navales estadounidenses y del supuesto apoyo de Holanda para invadir Venezuela. V. «Chávez Says Holland Plans to Help US Invade Venezuela» en *Spiegel Online*, 11/4/2006, <www.spiegel.de/international>.

El protagonismo de Venezuela está inspirado en la experiencia de Cuba, que ha sabido proyectar su presencia internacional a pesar de sus escasos recursos, gracias a su modelo político y al desarrollo de una capacidad militar que le ha permitido intervenir en conflictos en otras regiones e incluso disuadir a Estados Unidos de una invasión

El protagonismo internacional de Venezuela durante la gestión de Chávez está inspirado en la experiencia de Cuba, país que ha sabido reafirmar y proyectar su presencia internacional a pesar de sus escasos recursos y sus reducidas dimensiones, gracias a su modelo político y, en algunas etapas, al desarrollo de una capacidad militar internacional, que le ha permitido intervenir en conflictos en otras regiones e incluso disuadir a EEUU de una eventual invasión. Aunque forjada en la coyuntura específica de la Guerra Fría, la experiencia cubana aporta dos elementos importantes a la política exterior de Chávez: la necesidad de desarrollar la capacidad militar en el marco de una visión estratégica (lo que sintoniza con la formación militar del presidente y la asignación de un papel crucial a las Fuerzas Armadas[18]), y el despliegue de una ideología que incluye apelaciones a la equidad, la solidaridad y la justicia internacional desde una perspectiva nacionalista, que encuentra su expresión en el bolivarianismo de Chávez.

Este bolivarianismo se nutre de una mitificación de la figura del prócer, que rescata fundamentalmente sus rasgos militares[19] y sintoniza con la visión estratégico-militar ya descripta: el papel relevante que, según esta concepción, debería asumir Venezuela en el proceso de integración y unificación latinoamericano se basa, más que en dimensiones económicas, productivas y comerciales, en una perspectiva ideológica, militar y política. Desde esta perspectiva, muchos de los elementos tradicionalmente presentes en la política exterior de Venezuela se encuentran potenciados por la visión personal de Chávez acerca del papel de su país –y el suyo propio– en el proceso de transformación de la región y del sistema internacional. Estos elementos, como veremos a continuación, constituyen el marco en el que se produjeron los cambios de la política exterior venezolana en el Caribe implementados desde 1998.

18. Esto se expresa claramente en los intentos por promover diversas formas de cooperación militar en América del Sur, e incluso de crear una coordinación de las Fuerzas Armadas en el Atlántico Sur. Más recientemente, Chávez ha propuesto la creación de las Fuerzas Armadas conjuntas del Mercosur. Cfr. La Nación, Buenos Aires, 6/7/2006.
19. Véase Manuel Caballero: *Porque no soy bolivariano. Una reflexión antipatriótica*, Alfadil, Caracas, 2006, entre otros textos.

«Un mar entre dos mundos» y los efectos de la diplomacia petrolera

Una de las primeras obras colectivas publicadas en Venezuela sobre el Caribe llevaba por título *Un mar entre dos mundos*[20], en referencia al desgarramiento de aquella zona entre su histórica relación con Europa, producto de su legado colonial, y el vínculo emergente con el continente americano. Más de dos décadas después, el título parece aplicable a la situación que, pese al fin de la Guerra Fría, vive hoy el Caribe: la tensión entre dos continentes ideológicos y políticos de signo opuesto, donde la política de Chávez juega un papel determinante.

Como ya se señalara, desde la primera fase del gobierno de Chávez se produjo una reorientación de la estrategia exterior de Venezuela, al privilegiar el análisis estratégico de la presencia hegemónica de EEUU. Pero fue a partir del golpe de abril de 2002 y del incremento sostenido de los precios del petróleo ocurrido desde 2004 cuando el nuevo enfoque comenzó a desplegarse con más fuerza. Esto coincidió con la puesta en marcha, en el ámbito nacional, de una serie de medidas sociales que permitieron al presidente encarnar, en la percepción caribeña, la llegada al poder de un representante de los estratos étnicamente más cercanos al Caribe, tradicionalmente excluidos de la política latinoamericana.

Esta percepción en los países del Caribe no hispánico fue reforzada durante la tercera cumbre de la AEC, realizada en la isla de Margarita en diciembre de 2001. La participación de Fidel Castro contribuyó al pronunciamiento en contra del embargo estadounidense y fue clave para impulsar la crítica al ALCA. El presidente de Guyana, Bharrat Jagdeo, también cuestionó el ALCA. Y Chávez predijo que el acuerdo impulsado por EEUU solo profundizaría la pobreza en la región y propuso, en cambio, impulsar un esquema de integración alternativo. Por primera vez, el presidente venezolano habló de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA)[21].

Aunque la decisión de Chávez de promover una alianza caribeña en contra del ALCA y del gobierno de EEUU tuvo una adhesión importante en la cumbre de 2001, lo cierto es que se apoya en una serie de iniciativas previas enmarcadas en la tradicional diplomacia petrolera. El 19 de octubre de 2000, Venezuela

20. Ernesto Mayz Valenilla et al.: *El Caribe: un mar entre dos mundos*, Equinoccio, Caracas, 1978.
21. Véase Fabiola Sánchez: «Castro Warns on Americas Trade Plan», Associated Press, Nueva York, 13/12/2001; Mark Whitaker: «Chávez Expressing Skepticism on FTAA, With 25 Other Nations», Associated Press, Nueva York, 12/12/2001.

impulsó la firma del Acuerdo Energético de Caracas, que benefició a diez Estados del Gran Caribe: Costa Rica, El Salvador, Haití, Honduras, Panamá, República Dominicana, Jamaica, Guatemala, Nicaragua y Belice. Este acuerdo complementó el Acuerdo de San José, a través del cual Venezuela y México suministraban, desde 1980, 160.000 barriles diarios a la región. Mediante esta nueva iniciativa, Venezuela aportaba adicionalmente 80.000 barriles diarios de crudo con un financiamiento de hasta 15 años, un periodo de gracia de uno y una tasa de interés de 2% para la porción de la factura financiada[22].

Poco después, en octubre de 2000, Chávez y Fidel Castro firmaron el Convenio Integral de Cooperación entre Venezuela y Cuba que, aunque estaba basado en el acuerdo anterior, incluía dos importantes elementos adicionales: una duración de cinco años y la inclusión del trueque de bienes o servicios como mecanismo de pago del suministro petrolero, manteniendo las mismas condiciones del acuerdo del 19 de octubre[23]. El suministro previsto inicialmente era de 53.000 barriles diarios. Este convenio fue ampliado más tarde: actualmente, Venezuela envía a Cuba entre 90.000 y 98.000 barriles diarios (4,6 a 5,8 millones de toneladas) que cubren entre 50% y 54% de las necesidades de la isla. El precio máximo fijado desde 2005 es de 27 dólares por barril, es decir, menos de la mitad del internacional, que era de 68 dólares en abril de 2006. Esto implicó un subsidio de precios de mil millones en 2005[24]. Este convenio sustituyó al acuerdo de triangulación entre Venezuela, la URSS y Cuba, que había cesado en 1995.

Actualmente, Venezuela envía a Cuba entre 90.000 y 98.000 barriles diarios (4,6 a 5,8 millones de toneladas) que cubren entre 50% y 54% de las necesidades de la isla

Lo central, en todo caso, es que para el momento de la realización de la Cumbre de Margarita las bases estaban sentadas para el impulso de una activa diplomacia petrolera en el Caribe, reforzada por el incremento de los precios del petróleo a partir de 2004 y el lanzamiento de Petrocaribe. Este último se produjo en junio de 2005, cuando Chávez, acompañado por Fidel Castro, anunció públicamente el proyecto. Lo definió como «una organización

22. «Acuerdo de cooperación energética de Caracas» en <www.efemeridesvenezolanas.com/html/aec.htm>.
23. Isidoro Gilbert: «Castro en Caracas o la irrupción de la geopolítica» en <www.nuevamayoria.com>, 1/11/2000.
24. Cfr. Carmelo Mesa-Lago: «Venezuela reemplaza a la URSS en Cuba» en *El Nuevo Herald*, Miami, 29/4/2006.

coordinadora y gestora de la producción, refinación, transporte y suministro de petróleo y gas en el arco caribeño (...) con una plataforma institucional que incluya una secretaría general, que ejerce el ministro de Energía de Venezuela, y además disponga de un fondo para cooperación e inversiones».

El petróleo sería provisto por Venezuela con financiamiento parcial de la factura en términos muy blandos: 15 años de plazo, más dos de gracia y una tasa de interés de 2% anual[25]. En rigor, Petrocaribe implicaba, para los integrantes de la Caricom, Cuba y República Dominicana, profundizar el Acuerdo Energético de Caracas de 2000.

El lanzamiento de Petrocaribe, realizado en Puerto La Cruz el 29 de junio de 2005, contó con la presencia de Fidel Castro y del presidente dominicano, Leonel Fernández, además de los primeros ministros Patrick Manning (Trinidad y Tobago), Keith Mitchel (Granada) y Percival Patterson (Jamaica), junto con autoridades de Surinam, Antigua y Barbuda, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Belice, Bahamas, San Vicente y las Granadinas, Barbados, Guyana y Dominica[26]. Todos suscribieron el acuerdo, con dos excepciones: Trinidad y Tobago y Barbados, países productores de petróleo que, ante la evidente decepción de Chávez, expresaron sus reservas, ya que consideraron que podía afectar su propio acuerdo energético con los restantes países de la Caricom[27]. Poco después, en la cumbre de la Caricom realizada el 13 de julio de ese año en Santa Lucía, el primer ministro de Trinidad y Tobago, Manning, cuestionó fuertemente a Petrocaribe, señalando que «erosionaba la economía de su país» y la unidad de la Comunidad del Caribe[28].

De todos modos, el comunicado final de la reunión no mencionó ninguna de las disputas, y Trinidad y Tobago continuó desarrollando posteriormente

25. La porción de la factura que recibirá el financiamiento blando comprende 5% si el precio del petróleo se ubica por arriba de los 15 dólares por barril, 15% si el crudo supera los 22 dólares, 30% si pasa los 40 dólares, y 40% si supera los 50 dólares por barril. «En la hipótesis, Dios no lo quiera, de que el petróleo pase de 100 dólares por barril, entonces se financiará la mitad de la factura, y en vez de 17 se concederán 25 años de plazo para pagarlo», explicó Chávez, ibídem. Cfr. también Kaia Lai: «PetroCaribe: Chávez´s Ventiresome Solution to the Caribbean Oil Crisis and Trinidad´s Patrick Manning and Barbados´Owen Arthur´s Ungracious Riposte» en *COHA Memorandum to the Press*, enero de 2006.
26. «Propone Chávez la integración energética de países del Caribe» en <www.caritaspanama.org>, 30/6/2005.
27. Haití fue excluido con el argumento de que, hasta que no se realizaran elecciones, el gobierno estaba controlado por EEUU. Después de la elección de René Preval, Haití se incorporó a Petrocaribe el 15 de mayo de 2006.
28. «Venezuela Oil Deal Ruffles Caribbean Unity» en *Servicio Informativo, Sistema Económico Latinoamericano*, <www.sela.org/sela/ImpNoticia.asp?id=4351>.

conversaciones bilaterales con Venezuela en torno de acuerdos de cooperación en el área energética y avanzó en «acomodar» posiciones entre ambos[29].

Las críticas posteriores de analistas de Trinidad y Tobago y las voces opositoras a los gobiernos de Jamaica y Venezuela definieron a Petrocaribe como un «soborno» para ganar los votos de sus beneficiarios en la OEA y otros organismos internacionales. Además, aseguraron que el acuerdo ahuyentaría las inversiones extranjeras en la explotación de hidrocarburos y gas y en el sector de transportes, que quedaba en buena medida bajo el control de Venezuela[30]. Finalmente, otros observadores señalaron que erosionaría las chances de Guyana de preservar sus derechos territoriales en el Esequibo y los del Caribe Oriental en torno de la isla de Aves[31].

Pero, más allá de estas reacciones, lo cierto es que el principal punto de divergencia es otro, que rara vez se menciona públicamente: el hecho de que Petrocaribe se asocia al ALBA[32], iniciativa que defiende una posición radicalmente anti-Washington y anti-ALCA con la que pocos gobiernos caribeños están dispuestos a comprometerse. De hecho, con la excepción de Cuba, cuya dependencia económica de la asistencia petrolera venezolana es vital para su supervivencia, ningún otro país de la región se ha mostrado dispuesto a suscribir el ALBA.

El principal punto de divergencia es el hecho de que Petrocaribe se asocia al ALBA, iniciativa que defiende una posición radicalmente anti-Washington y anti-ALCA con la que pocos gobiernos caribeños están dispuestos a comprometerse

En ese sentido, una sucesión de situaciones parecen poner en duda la efectividad de la diplomacia petrolera para volcar a los países de la Caricom a una posición anti-ALCA y anti-Washington. La elección del chileno José Miguel Insulza en la Secretaría General de la OEA en mayo de 2005 contó con el apoyo inicial de

29. Así lo sugiere el analista trinitario Anthony Bryan en un reciente artículo, «Trinidad and Tobago and Regional Energy Diplomacy» en *The Trinidad Guardian*, Puerto España, 6/7/2006.
30. Algunos analistas trinitarios no dejaron de recordar situaciones de tensión similares entre ese país y Venezuela a raíz de acuerdos petroleros del pasado y sus efectos sobre la unidad del Caricom. V. al respecto Stephen Kangal: «Statement Handed on Petro Caribe Deal» en *The Trinidad Guardian*, Puerto España, 10/7/2005.
31. Gordon Moreau: «Petrocaribe and the Bird Island» en <www.da-academy.org/gordon67.html>, 18/4/2006.
32. Para más información sobre el ALBA, v. Rafael Correa Flores (coord. y comp.): *Construyendo el ALBA*, Parlamento Latinoamericano, Caracas, 2005; y <www.alternativabolivariana.org>, especialmente el portal ALBA.

los 12 países miembros de la Caricom, junto con Chile, Brasil, Argentina, Uruguay y Venezuela. Este bloque logró superar, luego de cinco empates sucesivos, a los candidatos promovidos por EEUU. En aquella ocasión, un observador desprevenido pudo haber pensado que el apoyo de los países caribeños era consecuencia del aval de Venezuela a Insulza. Sin embargo, el respaldo fue resultado de un largo proceso durante el cual el gobierno de Chile –e Insulza en particular– cultivó las relaciones con el Caribe[33]. Seis meses después, la Cumbre de las Américas, realizada en la ciudad argentina de Mar del Plata, despejó cualquier duda al respecto y puso en evidencia los límites de la diplomacia petrolera venezolana en el Caribe. En efecto, allí se produjo una clara polarización entre aquellos países que apoyaban la decisión de EEUU de avanzar con el ALCA y aquellos que objetaban sus tiempos (Argentina y Brasil) o, de una manera más radical, su materialización (como en el caso de Venezuela). En este escenario, los países del Caribe se inclinaron por la primera posición.

Finalmente, podemos mencionar una última evidencia de las dificultades que encuentra Chávez para alinear a los países del Caribe con sus posiciones: la reciente reiniciación de las negociaciones entre la Caricom y EEUU para establecer un tratado de libre comercio[34]. Esto deja en claro que, si bien Petrocaribe y sus beneficios han sido bien recibidos en la región, el ALBA no parece correr la misma suerte.

Cuando la limosna es grande, hasta el santo desconfía

La profundización de la diplomacia petrolera de Venezuela en el Caribe abre una serie de interrogantes sobre su eficacia. Más allá de que la política de Chávez potencia algunos rasgos tradicionales, a los que se añaden características propias asociadas a sus aspiraciones al liderazgo regional, parece evidente que la receptividad a esta política, salvo en Cuba, es limitada. El objetivo de generar las condiciones para impulsar el ALBA a nivel continental, sobre la base de la articulación de un arco o anillo energético en América Latina[35], no ha

33. V., por ejemplo, Odeen Ismael: «Latin America-Caricom Relations: Deserving Economic Benefits» en *Commentary*, Georgetown, 1/7/2006, disponible en <http://www.guyana.org/commentary/commentary.html>.
34. Pablo Bachelet: «Caribbean Bloc Considers Free Trade Talks» en *MiamiHerald.com*, <www.miami.com/mld/miamiherald>, 13/4/2006.
35. «El presidente Chávez propuso la creación de un 'arco energético' en el área del Caribe y el cono suramericano. Comentó que adicional a Mercosur, donde los países de Sudamérica se integran comercialmente, las naciones caribeñas deben unirse en torno a ese 'arco energético' que use a Venezuela como puente. 'Venezuela fue durante siglos puente y sigue siendo, pero el código originario en lo geopolítico en nuestro país de este territorio (...) es que Venezuela es un puente entre el norte y el sur, el Caribe, el Atlántico, el Pacífico', explicó.» En *El Universal.com*, <www.eud.com/2005/06/29/pol_ava_29A573279.shtml>, 29/6/2005.

tenido la recepción esperada en el Caribe. La expectativa de que los países caribeños respalden esta iniciativa en contraposición con sus vínculos tradicionales con EEUU no solo no ha funcionado, sino que ha generado suspicacias que se suman a las percepciones sobre el rol «subimperialista» de Venezuela en la región, cargado, además, de connotaciones militaristas a las que las elites políticas caribeñas son tradicionalmente reacias[36]. Al mismo tiempo, la utilización de los recursos petroleros para darle un sesgo más antiestadounidense a la AEC parece haber fracasado, si nos guiamos por la posición asumida por los países caribeños tanto en este organismo como en la Cumbre de las Américas y otros foros.

Está por verse, sin embargo, si estas posiciones inciden en la elección del país latinoamericano que ocupará un puesto no permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en la que Venezuela compite con Guatemala, que cuenta con el aval de EEUU. Habrá que ver, también, la posición de los Estados del Caribe ante la posibilidad de una reacción por parte de la OEA frente a los próximos comicios en Venezuela.

La articulación de una alianza más amplia en el ámbito continental tampoco parece haber funcionado. El arco o anillo energético que se buscaba promover se ha desgajado entre el Caribe, América del Sur y la región andina, sin mencionar el vuelco definitivo de Centroamérica al ofrecimiento mexicano del Plan Puebla-Panamá. Hay que mencionar, también, los tratados de libre comercio con EEUU firmados por Centroamérica (incluida República Dominicana), Colombia y Perú, que ponen en cuestión las iniciativas continentales de Chávez. El ALBA, a su vez, tampoco ha encontrado la recepción esperada entre los gobiernos progresistas de América del Sur: aunque la diplomacia petrolera es bien recibida, sobre todo en lo referente a los apoyos financieros canalizados a través de la compra de bonos estatales, la única adhesión formal ha sido la de Bolivia luego de la elección de Evo Morales. Este país, sin embargo, ha mantenido una posición autónoma frente a la ruptura de Chávez con la Comunidad Andina de Naciones y asumió la presidencia de este organismo a pesar del alejamiento de Venezuela.

En suma, podemos afirmar que, aunque el nuevo mapa de alianzas articulado por Chávez incluye socios tácticos y estratégicos en el marco de una nueva

36. Queda por analizar, de hecho, el impacto del armamentismo de Venezuela en la percepción de unas elites caribeñas de por sí sensibilizadas por los reclamos y las disputas territoriales pendientes.

visión geopolítica proyectada desde Venezuela, pocos países parecen dispuestos a asumir un compromiso más profundo, que incluya el respaldo a iniciativas como el ALBA.

Pero desde una perspectiva general y de largo plazo, quizás el saldo de la diplomacia petrolera sea más positivo de lo esperado, aunque esté alejado de los objetivos estratégicos de Chávez y su sostenibilidad se encuentre en cuestión. En efecto, el análisis de los cambios en la agenda de la integración regional –que pasó del énfasis en los acuerdos de libre comercio a la creciente preocupación por los temas sociales y políticos, el desarrollo equitativo y la lucha contra la pobreza y la exclusión social– revela que, pese a sus costos, la diplomacia petrolera de Chávez puede generar otros réditos. Basta considerar lo que ocurrió en la última cumbre de la AEC, en Panamá, para comprobar que los temas políticos, sociales y de desarrollo han vuelto a ocupar un necesario (y perentorio) lugar en la agenda[37]. Atribuir este logro solamente a la diplomacia petrolera de Chávez sería limitado e injusto. Descartar su papel en los cambios que sufre el mapa geopolítico y social de la región, también. Olvidar que este papel está teñido de nuevos componentes autoritarios y militaristas sería, sin embargo, extremadamente peligroso. Y confiar, finalmente, en que estos cambios abran el espacio para una verdadera participación «desde abajo» de la ciudadanía regional en impulsar el desarrollo, la equidad y la integración (para no mencionar la paz) probablemente sea ingenuo.

37. Véase A. Serbin: «La Asociación de Estados del Caribe: los límites políticos de las instituciones intergubernamentales», cit. y <www.cries.org>.

A apearse de la fantasía: Hugo Chávez y los liderazgos en América Latina

A diferencia del pasado, cuando los liderazgos surgían de las armas y las revoluciones, hoy éstos son consecuencia del poder de representación otorgado por las elecciones. A pesar de ello, no es posible hablar de verdaderos líderes latinoamericanos. Hugo Chávez tiene un fuerte impacto mediático y ha logrado interpretar las aspiraciones de algunas elites latinoamericanas. Sin embargo, está lejos de interpelar a los pueblos de la región. De hecho, los datos de las encuestas indican que es menos conocido y no tan valorado como George W. Bush. Por eso, antes de hablar de verdaderos liderazgos conviene tener en cuenta que lo que realmente reclaman los latinoamericanos no es más izquierda, sino más democracia y mejores condiciones de vida.

Marta Lagos

En América Latina, los liderazgos se han basado, muchas veces, en mitologías construidas en torno de personajes históricos. Los dictadores ya son parte de estos mitos, tal como demostró el escritor peruano Mario Vargas Llosa en su novela *La fiesta del Chivo*, donde el dominicano Rafael Trujillo, declarado el dictador más demente de la región, se convierte en un verdadero antilíder. A él le siguen, con distintos grados de importancia, Anastasio Somoza, Fidel Castro y Augusto Pinochet. Esos liderazgos, negativos o positivos, pueden ser creados por la literatura o los medios de comunicación. Sus acciones

Marta Lagos: economista, realizó sus primeros trabajos de opinión pública en Chile antes del plebiscito sobre la continuidad de Augusto Pinochet. Más tarde dirigió el Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC). Fundó la empresa encuestadora MORI y el Latinobarómetro, primer barómetro latinoamericano de opinión pública.
Palabras clave: democracia, política, liderazgos, medios de comunicación, Hugo Chávez.

terminan siendo casi irrelevantes, pues lo que domina su definición es la creencia de que lo son, que se transforma en realidad. Otro tipo de liderazgo lo personifica Ernesto «Che» Guevara, quien interpretó los sueños de un continente oprimido por la pobreza.

Pero la región se encuentra hoy en otro momento histórico, en el que los liderazgos ya no surgen de la revolución, ni de las armas, sino a partir del poder representativo otorgado por las elecciones. La legitimidad de origen de esos liderazgos es radicalmente distinta de la de antes.

Desde esa perspectiva, se podría definir un gran espectro conformado por distintos tipos de liderazgos. En un extremo se sitúan quienes se transforman en líderes por su presencia en los medios de comunicación, es decir quienes ejercen un liderazgo por «estrellato». En el otro, quienes tienen ideas que les permiten interpretar a las grandes masas: un liderazgo de contenido, no necesariamente mediático. En el primer grupo se ubican las estrellas de cine o los goleadores de fútbol. En el segundo, figuras como Dalai Lama o Gandhi. Y existen también los antilíderes, como puede serlo, por ejemplo, una persona odiada por muchos de manera silenciosa. El diablo es un antilíder temido silenciosamente por una gran cantidad de personas.

Pero, más allá de la definición, es necesario medir los liderazgos para poder analizarlos. En primer lugar, es preciso determinar el nivel de conocimiento que el público en general tiene acerca de un líder. Éste necesita ser conocido por la población, ya que sin conocimiento, evidentemente, no hay liderazgo. Hay distintos niveles de conocimiento, algunos más difusos que otros. Lady Di, por ejemplo, era ampliamente conocida, pero de manera difusa: bastaba con saber que era princesa.

Desde luego, el liderazgo político, que no está dado por un cargo vitalicio sino que es conferido por un tiempo determinado, es distinto. En el análisis de los niveles de conocimiento político de los pueblos, el Estudio Comparado de Sistemas Electorales ha medido el conocimiento sobre las personas con cargos políticos[1], de la misma manera que conocemos, a través de Latinobarómetro, el conocimiento y la confianza en los presidentes. Sabemos que el nivel de conocimiento depende de la cantidad de tiempo que los políticos ejercen un determinado cargo y de su presencia en los medios de comunicación.

1. V. *The Comparative Study of Electoral Systems*, <www.cses.org>.

Cerca de 90% de los ciudadanos conoce a su presidente cuando éste lleva más de un año en su cargo

También sabemos que en América Latina los presidentes tienen un peso muy importante en el sistema político y que de ellos depende en buena medida la legitimidad del Estado. En general, tienen alto grado de conocimiento: cerca de 90% de los ciudadanos conoce a su presidente cuando éste lleva más de un año en su cargo. Esto desmiente el mito de la falta de interés en la política. ¿Para qué tomarse la molestia de conocer a alguien que no interesa? En la Inglaterra de mediados del siglo, como muestra Seymour Lipset en su famoso libro *El hombre político*, solo la mitad de la población conocía el nombre del primer ministro.

Adicionalmente, sabemos que, al final del mandato de un gobierno, la probabilidad de que los ministros sean conocidos por más de 50% de la población es baja. Los políticos que llegan a ser conocidos por entre 50% y 60% de la población son muy pocos. Algunos pueden sobresalir si se convierten en candidatos. Naturalmente, a muchos les cuesta creerlo, y argumentan que salen todos los días en el diario. Pero ocurre que menos de 10% de la población latinoamericana lee el diario, y el 50% que mira con alta frecuencia las noticias en la televisión no presta demasiada atención a ellas. Todo esto depende del grado de educación y, si se considera que el promedio de educación de la región es de solo seis años, lo anterior no parece tan sorprendente.

Por otra parte, sabemos que el nivel de conocimiento que en general tiene la población sobre materias que no hacen a su vida diaria –a su conocimiento experiencial– es muy escaso. La gente apenas conoce sus derechos y mucho menos sus obligaciones. Un ejemplo de ello son los estudios específicos en diferentes países de la región que dan cuenta de cómo las personas que llegan a la edad de jubilarse desconocen lo que han aportado y a lo que tienen derecho.

En cuanto al conocimiento de las cuestiones internacionales, sabemos que en general la población latinoamericana solo está familiarizada con algunos tratados que la afectan o la han afectado de alguna manera. Lo que los ciudadanos de la región más conocen es Estados Unidos, en especial su cultura, sus productos y su desarrollo. En ese sentido, el sueño dorado del latinoamericano promedio es vivir en Miami[2].

2. Veáse Marta Lagos: *Latinobarómetro 2004. América Latina y Unión Europea: percepción ciudadana*, Unión Europea, Corporación Justicia y Democracia, 2004.

Con ese bajo nivel de conocimiento, y con una referencia política centrada casi exclusivamente en el presidente del propio país, es como se deben observar los liderazgos en América Latina.

Chávez y el liderazgo latinoamericano

En realidad, a la luz de estos datos, resulta iluso pensar que pueda existir un líder regional capaz de movilizar a las masas cuando, como ya señalamos, apenas existen líderes nacionales. En efecto, los presidentes con altos niveles de aprobación no han sido más de tres últimamente: en México, Vicente Fox, quien al inicio de su gobierno llegaba a 70%; en Colombia, Álvaro Uribe, y en Chile, Ricardo Lagos, quienes obtenían porcentajes superiores a 70% al final de sus mandatos. En el otro extremo se encuentra Alejandro Toledo, de Perú, con un mínimo histórico de 4% de aprobación durante un periodo prolongado. Y, por cierto, también hay que considerar a aquellos mandatarios que fueron expulsados de sus cargos: en total, 14 presidentes latinoamericanos durante la última década.

Respecto de Chávez, 36% de la población de América Latina no lo conoce. Del 64% que sí lo conoce, 41% lo evalúa positivamente. Es decir, del total de los ciudadanos de la región, solo 26% lo evalúa de modo positivo. Esto significa que, para el público en general, el de Chávez es un liderazgo débil, ya que menos de tres de cada diez personas lo evalúan positivamente, cuatro de cada diez no lo conocen y tres de cada diez lo evalúan negativamente.

Desde luego, se podría argumentar que este nivel de aprobación es alto para un líder latinoamericano si se considera que prácticamente no tiene competencia. La verdad es que no se han medido todos y que, por lo tanto, no sabemos cuán conocidos son los demás presidentes, ni qué porcentaje de aprobación tienen. Hoy, además de Chávez, probablemente Michelle Bachelet, por ser mujer, tenga un alto nivel de conocimiento, y quizás más aprobación que el presidente de Venezuela, aunque no se haya planteado la posibilidad de un liderazgo regional.

En América Latina, solo 14% de la población confía en los partidos políticos, 28% en los parlamentos y apenas 49% dice estar satisfecho con la manera en que se conduce su país. En ese contexto, ¿qué motivos hay para que Chávez sea un líder latinoamericano? ¿Qué problemas ha solucionado, cuando en Venezuela sigue habiendo todavía altas tasas de pobreza? Aunque ha logrado crear bienes políticos demandados por los ciudadanos de su país y ha obtenido

una alta recompensa política por ello, está lejos de poder cantar victoria: Venezuela, como el resto de la región, sigue siendo un país subdesarrollado.

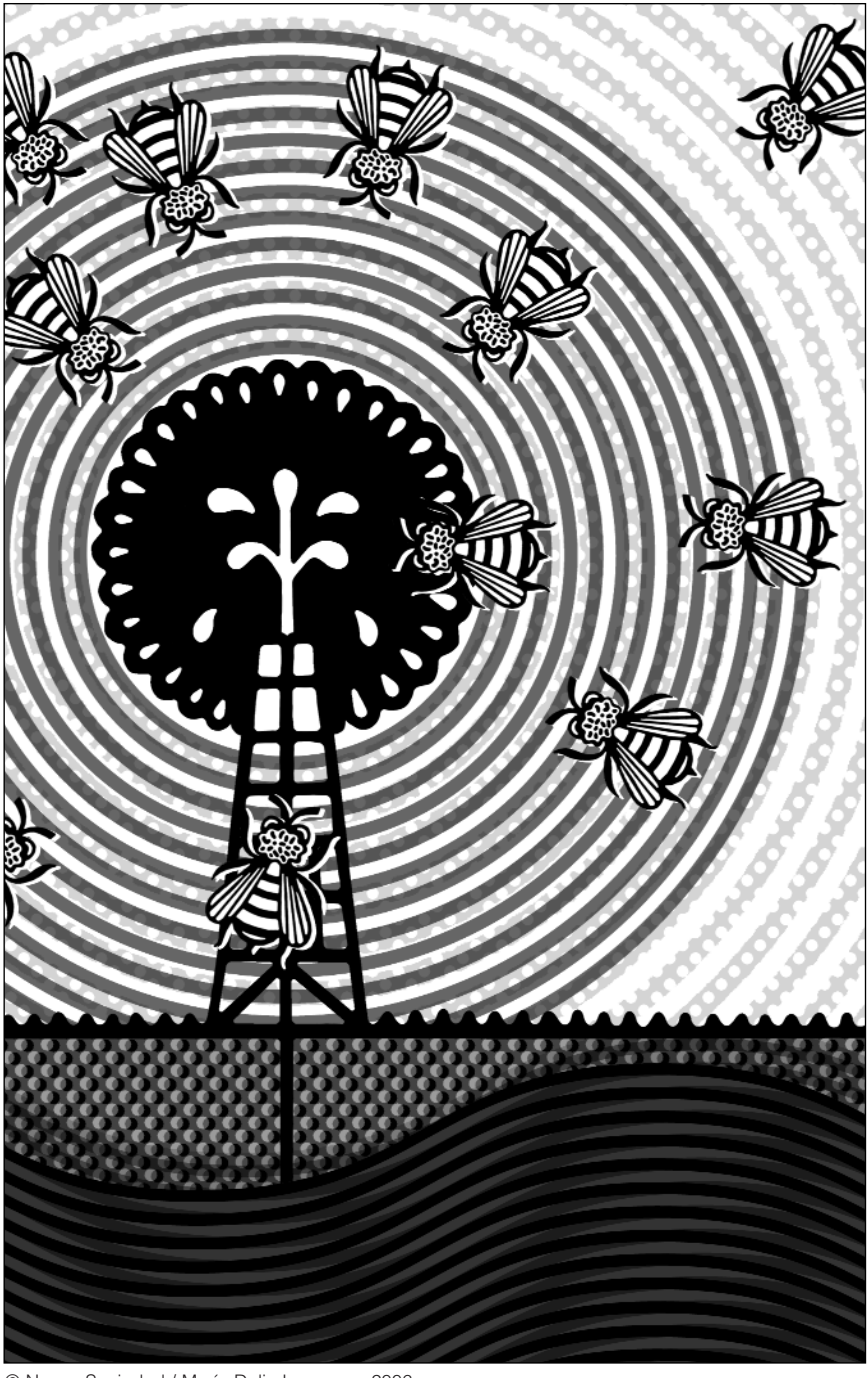
Los líderes son aquellos que logran penetrar en el imaginario y las expectativas de la gente, no por su posición política sino porque interpretan las aspiraciones de los pueblos. En ese sentido, Chávez interpreta muy bien a la elite latinoamericana que proviene de los viejos movimientos revolucionarios de los 60. Ha tenido la osadía de oponerse abiertamente a EEUU, lo que le ha ganado la simpatía de todas las elites cansadas de la arrogancia de ese país: mientras más lejos del Río Grande se está, mientras más educación se tiene, más crítico se es de EEUU.

Pero hay que tener cuidado con estas aseveraciones, porque los líderes a menudo corren el riesgo de no interpretar correctamente a sus propios pueblos. La mayoría de la población de la región siente una gran simpatía por EEUU; contrariamente a la elite ilustrada, les gusta ese país, su cultura, su economía y su promesa de movilidad social. El sueño americano es también el sueño latinoamericano. Así, muchos ciudadanos latinoamericanos esperan que sus gobernantes generen condiciones que permitan alcanzar ese sueño.

Por eso, las posturas contra EEUU de Chávez no son parte de la aspiración de los pueblos, sino de sus elites. La batalla para superar la pobreza es la batalla de los pueblos y, cuando ambas van aparejadas en el mismo discurso, se puede confundir el apoyo a una con el respaldo a la otra. La mayor parte de la población de la región no quiere una pelea de barrio contra EEUU; lo que quiere es prosperidad.

La guerra de Iraq sin duda afectó la imagen de EEUU en la región, pero no en el sentido que muchos creen, sino más bien como la queja de la amante dejada de lado, que queda en el olvido. El rechazo a la guerra no fue solo moral, sino también motivado por celos a causa de la desatención hacia la región.

Si se considera todo esto, no es extraño que George W. Bush sea más conocido que Hugo Chávez en América Latina: solo 28% ignora quién es; del 72% que sí lo conoce, 36% lo evalúa positivamente. Si se considera el total de la población encuestada, 30% evalúa a Bush de manera negativa, 12% mantiene una postura neutral y 29% le otorga una calificación positiva. Los datos surgen de una muestra de 20.000 entrevistas, cuyo margen de error es menor a 1%, por lo que la diferencia es muy significativa: Bush no solo es conocido por



© Nueva Sociedad / María Delia Lozupone 2006

más gente que Chávez, sino que hay más personas que lo evalúan positivamente. Si nos basamos en estas cifras, el líder de América Latina debería ser Bush y no Chávez.

Cuadro

Conocimiento y evaluación de Bush y Chávez (en porcentaje)

	No conoce	Evalúa positivamente
George W. Bush	28	29
Hugo Chávez	34	26

Fuente: *Latinobarómetro 2005*.

Sin embargo, en los medios de comunicación, en la agenda informativa, la situación es exactamente la contraria: Bush aparece como el antilíder y Chávez, como el referente de la izquierda emergente de la región. Evidentemente, las dos situaciones contrastan y demuestran que la agenda informativa está lejos del imaginario colectivo que reflejan las encuestas.

La izquierda en América Latina

Despejado el tema del liderazgo, podemos comenzar a analizar ahora el mito de la izquierda. Si uno se rige por los medios de comunicación y la adscripción ideológica de varios presidentes –Hugo Chávez, Luiz Inácio Lula da Silva, Néstor Kirchner, Tabaré Vázquez, y antes Ricardo Lagos– pareciera que la izquierda ha copado América Latina. Pero habría que preguntarse cómo se define un presidente de izquierda: ¿por formar parte de un partido de izquierda? ¿Por llevar adelante una política de izquierda? ¿Por ser apoyado por un electorado de izquierda? Si la clave pasa por pertenecer a un partido de izquierda, casi todos quedan descalificados; si pasa por aplicar políticas de izquierda, habría que descontar el neoliberalismo económico. Y, si lo fundamental es el electorado, los datos que tenemos no calzan.

Los datos muestran que la adscripción a la izquierda ha aumentado, de 18% en 2001 a 27% en 2004[3]. En esta escala izquierda-derecha, 39% de la población se ubica en el 4 y el 5 (centroizquierda), mientras que 12% lo hace entre el 6 y el 7 (centroderecha). Esto se ha mantenido así durante una década, por lo que

3. En esta medición se utiliza una escala de 0 a 10, donde 0 es la extrema izquierda y 10 la extrema derecha. Aquí se califica como «izquierda» a quienes se ubican en el 0, 1, 2 y 3 de esa escala. Los datos representan los resultados totales de la región.

nos encontramos ante una población mayoritariamente moderada que no ha cambiado sustancialmente su posición ideológica. Lo que ha cambiado es la oferta de la elite: los recambios ofrecidos son más contestatarios, en contra de las viejas elites, y se ha creado consenso hacia la izquierda apoyándose en los votos del centro.

Estos nuevos liderazgos nacionales, que implican una alternancia en la elite, son vistos mediáticamente como de izquierda, pero aplican políticas reformistas en el marco del estado de derecho. Esto significa que, como sucedió con Lula, sus políticas terminan interpretando a sectores más amplios, ubicados en el centro político. En ese sentido, América Latina funciona con la máscara de Octavio Paz: no todo lo que brilla es oro, ni todo lo que parece ser es.

En este contexto, la única gobernante de la verdadera izquierda es Michelle Bachelet. Elegida presidenta en enero de 2006, Bachelet pertenece a un partido de izquierda, ganó las elecciones con las banderas de la izquierda y fue apoyada por una coalición que lleva 16 años en el poder. El suyo es el único gobierno de una coalición de centroizquierda liderado por una socialista.

En América Latina, los líderes de izquierda se han adueñado de las banderas de la democracia. Esto ocurre en un momento en que la población demanda los postulados de la vieja izquierda: igualdad ante la ley, más empleo, menos pobreza, más acceso a las oportunidades y, por supuesto, educación, salud y vivienda. Es una simbiosis entre la demanda y la oferta de democracia. Pero los ciudadanos no demandan más izquierda, sino más democracia, pluralismo, libertad de expresión y movilidad social. La izquierda se ha vestido de democracia, pero no queda claro que la democracia se quiera vestir de izquierda. En países como Chile, la palabra democracia está emparentada con la Concertación de Partidos por la Democracia, la coalición entre el Partido Socialista y la Democracia Cristiana, y se identifica como una bandera política. El apoyo a la democracia se relaciona con el apoyo al gobierno, algo que no sucede en otros países.

La izquierda se ha vestido de democracia, pero no queda claro que la democracia se quiera vestir de izquierda

La democracia trae consigo una promesa de libertad que mueve a los pueblos a demandar más democracia. Por primera vez, las masas forman parte activa de las ciudadanías en los países y votan masivamente. Aunque algunos digan que son pocos los que votan, en realidad nunca antes lo han hecho tantos, de

todos los estratos sociales y edades. El voto universal ha generado un cambio: los pueblos están empezando a aprender cómo y qué se vota y han probado entre las ofertas que tienen, aunque a veces la clase política ofrezca poco.

Es entonces el reclamo de democracia lo que persiste. Se vota a un presidente, a otro, hasta encontrar a uno que satisfaga. Esto es así aunque no se respeten del todo las reglas, lo cual no debería llamar la atención, ya que los latinoamericanos estuvieron durante décadas acostumbrados a cambiar a sus presidentes al son de los cañones. Ahora, en cambio, es al son de las protestas y de las elecciones.

América Latina busca desesperadamente líderes que sepan interpretar las aspiraciones de sus pueblos. Evidentemente, hay un vacío de liderazgo. En muchos países, las viejas elites están siendo reemplazadas por otras, nuevas e inexpertas; algunas de ellas no pasan la prueba de fuego y son desechadas por movilizaciones masivas. Debido a este vacío, la figura de Chávez aparece con fuerza. Las elites de la región y los medios se deleitan con una historia de liderazgo mediático, que tiene sin cuidado a la población, que necesita hechos y no palabras.

Los análisis sobre América Latina muchas veces confunden el pasado con el presente. Hoy, la promesa es la democracia, no la izquierda. Lo que en el pasado se identificaba con la izquierda forma parte de las demandas de hoy. La democracia es, hoy, el sueño americano que a todos les gustaría alcanzar; una promesa de dignidad próspera. ¿Un sueño americano con las demandas de la vieja izquierda, reclamado por una población ubicada en el centro del espectro político, y con una política económica neoliberal? Imposible, diría cualquiera. Quizás solo posible en América Latina.

Conclusión

Más allá de todo lo señalado, lo cierto es que Chávez es el primer gobernante de la región que levanta la voz en nombre de América Latina y sus pueblos. Ha producido noticias y puso los puntos sobre muchas íes, más que lo que han hecho muchos. Podemos predecir que ahora vendrán sus emuladores, los futuros líderes mediáticos de la región, quienes quieren seguir sus pasos: Evo Morales, Alan García, Michelle Bachelet. Pero cuando aparezca un verdadero líder, será tan evidente que solo hablaremos de las consecuencias de su liderazgo.

La elección de Alan García en Perú y la de Felipe Calderón en México desmienten los pronósticos acerca de una región tomada por la izquierda. En estos países, Chávez no obtuvo el apoyo de la población, ya que los candidatos que él respaldó fueron derrotados. De todos modos, se podría decir que Chávez ha creado la necesidad de un liderazgo de la región, y que habrá competencia por ello.

Con 18 países y más de 500 millones de habitantes, América Latina es una región compleja. Guardemos entonces las proporciones, mesuremos lo que realmente se necesita para ser declarado líder y reconozcamos que la mayor parte de las noticias simplistas, reductoras y monoexplicativas no pueden sino estar equivocadas. Los líderes son, precisamente, los que tienen que apearse de la fantasía para poder vislumbrar las sorpresas que aún quedan por descubrir. Medir a América Latina con la vara de otras latitudes ha probado ser poco acertado: ni los liderazgos, ni las izquierdas, ni la democracia parecen seguir los pasos de otras regiones, y tampoco significan lo mismo que en otros momentos de la historia.

PÁGINAS

Agosto 2006
Lima
Nº 200

Un diálogo entre la fe y la vida, **Juan Acevedo**. La quinta Conferencia del Episcopado de América Latina y el Caribe, **Felipe Zegarra R**. La Koinonía Eclesial, **Gustavo Gutiérrez**. Víctimas reconciliadas y reconciliadoras, **Javier Castillo**. Las oportunidades que se abren. Elecciones y tiempo político nuevo, **Rolando Ames y Rodrigo Barrenechea**. Después de la segunda vuelta: tareas pendientes, **Francisco Chamberlain, sj**. Competencia en el lado oscuro de los mercados, **Javier M. Iguíñiz Echeverría**. Los católicos y su Iglesia: opiniones y prácticas, **Catalina Romero**. Reflexiones con acento en el camino de la paz, **Guillermo Múgica**. Manuel Marzal, entrañable amigo. Por un mundo de justicia y una Iglesia solidaria: *Páginas*, **Máximo Vega Centeno B**. ¿Por qué soy asidua lectora de *Páginas*?, **Margarita Recavarren**. La revista *Páginas* y la realidad latinoamericana, **Luiz Alberto Gómez de Souza**. «Dispuestos a dar respuesta a la esperanza» (1Pedro 3,15). Mensaje del Consejo Permanente de la Conferencia Episcopal Peruana. En torno a la paz y el terrorismo. Reflexiones de la Comisión General de Justicia Paz de España. Puente, una revista para celebrar, **Benjamín Marticorena**.

Edita y distribuye Centro de Estudios y Publicaciones, Camilo Carrillo 479, Jesús María – Apdo. 11-0107 – Lima 11, Perú. Tel.: (511) 4336453 – Fax: (511) 4331078. Correo electrónico: <paginas-cep@amauta.rcp.net.pe>.

Modelos y liderazgos en América Latina

Así como ocurrió en el pasado con la transición democrática, lo que hoy está en juego en América Latina es la recomposición de las relaciones entre Estado y sociedad y la posibilidad de construir una capacidad de acción política frente al mundo globalizado y la fragmentación interna. No existen modelos exportables que puedan considerarse líderes para la región, ya que cada país tiene sus propias características y enfrenta problemas diferentes. Y, a pesar de lo que sostienen algunos, tampoco puede hablarse de liderazgos para los procesos de inserción en el mundo globalizado, sino de ejes de integración regional parciales.

Manuel Antonio Garretón M.

Las cuestiones planteadas en los últimos meses sobre liderazgos o nuevos liderazgos en América Latina y sobre el giro a la izquierda de algunos gobiernos tienen dos dimensiones que no pueden ser contaminadas entre sí porque, aunque es evidente que las proyecciones de una pueden afectar a la otra, son autónomas.

La primera de estas dimensiones se refiere a la existencia o no de modelos «exportables» de sociedades o países, que puedan servir como paradigmas. Eso convertiría, según algunos, a los países «ejemplares» en líderes de la región. La segunda dimensión se refiere al liderazgo que algunos de los presidentes

Manuel Antonio Garretón M.: sociólogo, profesor del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile. Ha sido profesor invitado en universidades de América y Europa y es autor de numerosos artículos y libros. Entre los más recientes, se encuentran *La sociedad en que vivi(re)mos* (LOM, 2001) y *The Incomplete Democracy* (North Carolina University Press, 2004).
Palabras clave: liderazgos, modelos, Estado, sociedad, América Latina.

pueden ejercer en el conjunto de América Latina. Ambas cuestiones requieren ser reformuladas: la primera, en el sentido de cuáles son los modelos en juego capaces de resolver las problemáticas internas de cada sociedad que, en términos comunes a todas ellas, consisten en la recomposición de las relaciones entre Estado y sociedad; la segunda dimensión debe reformularse teniendo en cuenta los ejes y las alianzas para el proceso de integración regional en el marco del proceso de mundialización o globalización. A ambos aspectos nos referiremos en el presente artículo.

La problemática latinoamericana actual

Al comienzo de la década del 90, con la finalización de los procesos de transición política y el auge de las reformas neoliberales, señalamos que ya no podía pensarse a América Latina en términos de una sola problemática histórica que engloba y define a otras, como lo fueron, en décadas anteriores, el desarrollo, la revolución o la democracia, por nombrar solo algunas. Si se quería mantener la unidad analítica e histórico-política de la región, pese a las enormes variantes y diferencias en su interior, era necesario entender que la problemática es multidimensional, o que estaba compuesta por diferentes cuestiones no reductibles las unas a las otras. Ello tanto al nivel analítico como de la acción política.

La primera de estas cuestiones era la construcción de sistemas políticos democráticos, una vez superados los autoritarismos, las guerras civiles, las inestabilidades o las dictaduras militares. La segunda era la democratización social, cuyo objetivo era la superación de la pobreza y las desigualdades, por un lado, y el fomento a la participación ciudadana, por otro. La tercera era la reformulación del modelo económico implantado con las reformas estructurales del llamado «Consenso de Washington», para construir –o reconstruir– un Estado de Bienestar, lo que significaba un nuevo impulso al papel dirigente y regulador del Estado. La cuarta cuestión, que de algún modo abarcaba las otras tres pero que tenía también su propia especificidad, se refería a la construcción de un modelo de modernidad que, incorporando las diversidades culturales de los países y las regiones, permitiera su inserción autónoma en los procesos de globalización que empezaban a permear todos los ámbitos de la sociedad.

Es innegable que estas cuatro dimensiones han experimentado transformaciones importantes. En efecto, los regímenes posdictatoriales se han consolidado, aunque no todos son genuinamente democráticos. Además, las crisis políticas importantes, que en muchos casos han significado la finalización

abrupta o anticipada de los mandatos presidenciales, en algunos países como resultado de fuertes movilizaciones sociales y populares, se han resuelto siempre por la vía institucional, sin regresiones autoritarias estables como en el pasado.

En América Latina la democracia aparece en forma generalizada –y uno podría decir ya consolidada– justo cuando ella, y más en general la política, se encuentran cuestionadas en su relevancia para resolver los problemas y para expresar las demandas de la sociedad

Sin embargo, en América Latina la democracia aparece en forma generalizada –y uno podría decir ya consolidada– justo cuando ella, y más en general la política, se encuentran cuestionadas en su relevancia para resolver los problemas y para expresar las demandas de la sociedad. Por un lado, los procesos de globalización parecen quitarles a las comunidades políticas su capacidad de decisión sobre muchos problemas cruciales, que quedan en manos de los mercados transnacionales y los poderes fácticos de todo tipo. Y, por otro lado, las nuevas formas de exclusión, desigualdad y pobreza generan condiciones en que se hace difícil un ejercicio real de la ciudadanía.

Este déficit democrático es estructural y sustancial, lo cual, más allá de los problemas propios de las instituciones de cada país, estudiados y enfatizados por el ya clásico informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)[1], ha llevado a la construcción de un nuevo mito: el de la sociedad civil y la ciudadanía. Como todo mito, éste tiene también un núcleo racional: en este caso, la crítica a una política y a unas instituciones que parecen distanciarse de «la gente», distancia que, en épocas anteriores, tendía a acortarse por el papel movilizador de las ideologías y los proyectos políticos populistas o revolucionarios. También este núcleo racional lleva a la demanda de una democracia más participativa más allá de la simple, pero fundamental, participación electoral. Sin embargo, esto también puede llevar a la exaltación de la sociedad civil y la ciudadanía como la expresión de «las preocupaciones de la gente», convirtiendo a aquellas instancias ya no en un contrapeso necesario para el Estado y la acción política, sino en un sustituto. La crítica a una determinada política o al funcionamiento de determinadas instituciones se transforma así en una crítica a la política en sí misma.

1. PNUD: «La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas», PNUD, Nueva York, 2004, disponible en <http://democracia.undp.org/Informe/Default.asp?Menu=15&Idioma=1>.

A la superación de esto no contribuye una clase política perpleja que, o bien se refugia en métodos tradicionales que ya no sirven para la representación o la movilización políticas, o bien cede a esta anulación de la política, convirtiéndose en portavoz de los «problemas de la gente». El «estilo ciudadano» y la «centralidad» de la sociedad civil pueden llevar, en muchos casos, a erosionar la legitimidad de instituciones que se crearon precisamente para asegurar la representación de la gente. En otras palabras, una secreta complicidad entre los políticos y la sociedad para saltearse a las instituciones, en vez de reformarlas y generar otras nuevas. Por un lado, la sociedad civil aparece dotada de una virtud y una homogeneidad que contradicen la realidad de intereses particulares y contradictorios propios de la condición humana, mientras que la ciudadanía se presenta solo en su dimensión de derechos individuales y no en su pertenencia a una comunidad política. Por otro, la política tiende a disolverse en la farándula, la mediatización, la acción puramente corporativa, la autorreferencia de la clase política, la oferta de respuestas fáciles a las «demandas de la gente». A ello hay que agregar el papel que juegan ciertos organismos financieros internacionales, que exaltan a una sociedad civil y a un ciudadano abstractos que, en realidad, se transforman en clientes o beneficiarios de políticas tecnocráticas que condenan como populismo a todo aquel que se aleje de ellas.

Para que estos llamados a la sociedad civil y a la ciudadanía no se conviertan en puramente retóricos, es indispensable que estén acompañados por la creación de instituciones de participación efectivas, además de reformas que relegitimen a los partidos políticos, que son los que pueden resolver de manera más adecuada las relaciones entre Estado, política y sociedad. Con algunas excepciones, esta agenda de reformas –del Estado, la política y las relaciones con la ciudadanía– aún está pendiente.

En el plano económico y social, es cierto que, más allá de las diferencias entre países, se ha avanzado relativamente en los temas de crecimiento y superación de la pobreza (aunque ésta aumente en términos absolutos). Sin embargo, siguen pendientes al menos tres temas centrales: la definición del papel del Estado como dirigente del proceso de desarrollo y agente principal para la inserción en la globalización; la superación de las desigualdades, y una transformación productiva que signifique la efectiva incorporación de la región a la sociedad del conocimiento y, también, la generación de empleos decentes. Ello implica, ni más ni menos, un nuevo modelo de desarrollo, diferente tanto del modelo clásico como del proyecto neoliberal conocido como Consenso de Washington y que hoy nadie puede defender razonablemente.

Cabe preguntarse si en todas estas cuestiones es posible discernir una problemática común y central para los países de América Latina, como en el pasado lo fueron las transiciones democráticas, las reformas estructurales de los 80 y los primeros impactos de la globalización. Desde nuestra perspectiva, lo que está en juego detrás de los «modelos», las políticas, las nuevas formas de acción colectiva y los liderazgos es la recomposición de las relaciones entre Estado y sociedad, de la nación en sus diversas expresiones histórico-culturales. Es decir, la capacidad de construir, más allá de los regímenes formalmente democráticos, una capacidad de acción política de la sociedad frente al mundo globalizado y la fragmentación interna. Se trata de una cuestión especialmente aguda y visible en aquellos países en los que el sistema partidario, independientemente de sus fallas clásicas, se derrumbó, y donde surgieron nuevas formas de liderazgo, no convencionales y alejadas de proyectos ideológicos o de la política partidaria.

No pueden entenderse los procesos electorales de los últimos años, ni lo que se ha llamado el «giro a la izquierda», ni los intentos que algunos califican equivocadamente de neopopulismo, ni la aparición de nuevas formas de movilización social y de actores hasta ahora inéditos, si no se tiene en mente este nuevo contexto, similar a la situación enfrentada por nuestros países después del derrumbe oligárquico o la crisis económica mundial de la primera parte del siglo xx. En aquella época, el desafío era básicamente la integración de las masas a un proceso de desarrollo cuyos parámetros estaban de alguna manera definidos, en el marco de Estados cuya base socioeconómica y cultural, por restringida que fuera, era indiscutible. Hoy, en cambio, lo que está en cuestión es precisamente esta capacidad estatal de accionar sobre los flujos de mercados y comunicaciones transnacionales y, por lo tanto, su legitimidad ante poblaciones que, exaltadas como ciudadanos, quedan, sin embargo, inermes ante los poderes fácticos.

Esta recomposición de la sociedad y de la nación, que tiene una dimensión subnacional (algunos la llaman «democracia local»), una dimensión estatal y una dimensión supranacional (de integración como bloque a los procesos de globalización), está en la base de todas las agendas de los gobiernos actuales, aunque no siempre de manera explícita. Y si bien hay rasgos originales en cada una de las fórmulas actuales de recomposición entre Estado y sociedad o de reconstitución de la nación, todas ellas tienen una sorprendente semejanza con el modo en que cada país enfrentó los desafíos en otras épocas. De aquí una primera razón para que no haya modelos, fórmulas o liderazgos que puedan considerarse ejemplares para otras situaciones.

Mas allá de los proyectos de reconstrucción de los Estados-nación en juego que mencionaremos luego, es necesario señalar que, si queremos buscar un contenido para un proyecto de estas características, éste debiera responder a cuatro cuestiones.

Una de ellas es la dimensión ética. En sociedades que vivieron crímenes y genocidios, el conjunto de valores que conforman esta dimensión no puede ser sino la restauración de la justicia, el fin de la impunidad y la centralidad de los derechos humanos y, al mismo tiempo, el respeto de las diversidades. En otros casos, es probable que el núcleo valorativo predominante surja del conflicto étnico, los enfrentamientos armados o las desigualdades sociales. Lo que queremos indicar es que no hay nación o proceso de reconstrucción de ella sin esta dimensión o contenido ético que se oponga a las fragmentaciones, las desigualdades y los individualismos asociados a la globalización. Y la memoria emblemática de lo que podría llamarse el «conflicto central» de cada sociedad pareciera ser su fuente principal.

Una segunda cuestión es la socioeconómica, que consiste, fundamentalmente, en hacer de los dos o más países que hay dentro de cada país uno solo, una sola comunidad socioeconómica. Ello implica básicamente el tema de la igualdad, éste requiere redistribución y ésta, a su vez, exige el fortalecimiento y la legitimación de los Estados, los únicos que pueden generar redistribución. Como fue planteado en la última reunión de la Comisión Económica para América Latina (Cepal), la cuestión central es la conformación de un nuevo pacto social que lleve a un Estado de protección en América Latina, en un marco democrático y como parte de un modelo de desarrollo no subordinado a la globalización. Pero, precisamente por todo ello, la problemática económica es hoy más que nunca política, y no solo producto de una evolución natural o del mero crecimiento económico, que de por sí es importante. Ese pacto, por otra parte, no puede hacerse solo con los actores sociales clásicos, que se encuentran muy debilitados, o con los actores nuevos, que son variables y no tienen ni la envergadura ni la consistencia para asumir compromisos de largo plazo. Es decir, no puede formularse solo como un acuerdo entre los ciudadanos o las organizaciones de la sociedad civil. Si el acuerdo o el pacto

La cuestión central es la conformación de un nuevo pacto social que lleve a un Estado de protección en América Latina, en un marco democrático y como parte de un modelo de desarrollo no subordinado a la globalización

social no tiene una dimensión partidaria dominante, será imposible que cristalice en instituciones que lo respalden y legitimen. La política y los partidos no podrán ser reemplazados y jugarán un papel aún más importante que en el pasado en la conformación de un pacto social.

La tercera cuestión, propiamente política, se refiere a la relevancia y la calidad de la democracia. Esto significa darles a las democracias de la región un sentido más allá de las cuestiones puramente electorales, es decir, convertirlas en verdaderos sistemas de organización del poder y de la sociedad en todos los ámbitos de participación de los actores sociales en el destino de sus países. Pero, además, lo político tiene hoy dos niveles de construcción de la polis democrática, es decir, del espacio de toma de decisiones: el local-regional y el nacional-estatal.

Finalmente, una cuarta dimensión, que se muestra en toda su importancia y también en la dificultad en estos tiempos, tiene que ver con la inserción de la nación en el espacio supranacional, a lo que nos referiremos más adelante.

Los modelos de reconstrucción

En América Latina parecieran estar en juego varios modelos o fórmulas de recomposición de las relaciones entre Estado y sociedad, que implican visiones distintas de la sociedad civil y de la ciudadanía, como formas de respuesta a las transformaciones que las reformas económicas y la globalización han implicado. Algunos de ellos se combinan y entremezclan en sus formas históricas pero, como hemos dicho, todos comparten, por primera vez en la historia de la región, regímenes democráticos formales, aunque de diferente calidad y relevancia.

Podemos identificar dos modelos o fórmulas en juego que se caracterizan por reconstruir la nación o la sociedad desde la política: uno que tiende a hacerlo desde la acción estatal, con liderazgo personalizado, y el otro que lo hace desde los partidos

A manera de ilustración, nos referiremos solo a aquellos que nos parecen más perfilados, sin que ello signifique que puedan considerarse «modelos ejemplares». Usamos la idea de modelo simplemente en el sentido de fórmula. Hecha esta aclaración, podemos identificar dos modelos o fórmulas en juego que se caracterizan por reconstruir la nación o la sociedad desde la política: uno que tiende a hacerlo desde la acción estatal, con liderazgo personalizado, y el otro que lo hace desde los partidos.

En el primer caso, se trata de la permanente movilización política, una especie de democracia continua través de ciertas formas de caudillismo en aquellos países en los que se han destruido las organizaciones políticas de mediación. El ejemplo paradigmático es el gobierno de Hugo Chávez. Muchas veces se lo confunde con populismo, lo cual es incorrecto, ya que el populismo era una política destinada a integrar a sectores excluidos a una comunidad política ya existente, mientras que en este caso se trata de una movilización destinada a refundar o reconstruir la polis a través de una nueva constitución. Es posible que una política como ésta solo pueda realizarse si se dispone de recursos tan estratégicos como el petróleo. Por otra parte, este proyecto tiene todavía como desafío el cambio del sistema productivo. En cualquier caso, el sujeto apelado de este modelo es el pueblo movilizado, y sus riesgos y costos más altos tienen que ver con el problema de la polarización de la sociedad y su dificultad de institucionalización más allá del liderazgo personal.

En el segundo caso, representado por los gobiernos de la Concertación en Chile y en parte por la tradición uruguaya, la sociedad se reconstruye a través del sistema de partidos. El caso chileno presenta dos particularidades: no completó la agenda de transición, ya que la institucionalidad sigue siendo heredada de la dictadura; y el gobierno es ejercido por una mayoría de centroizquierda desde la recuperación democrática. El sujeto de este modelo son los partidos, pero también existe una invocación a la ciudadanía que no se expresa en ellos. Y esto es así porque la principal debilidad radica aquí en la dificultad para canalizar y expresar demandas sociales que en sociedades complejas como las actuales, a diferencia de lo que ocurría en otra época, no pasan siempre por la política. El riesgo a largo plazo es que el mismo éxito del modelo impide ver sus defectos y corregirlos, lo que genera una potencial distancia y una tensión entre la sociedad y una clase política que se reproduce gracias a una institucionalidad que, como el sistema electoral, ha sido heredada de la dictadura.

Hay otros dos modelos que parten de la premisa de que la sociedad se reconstruye desde su propia base social. Una primera variante es la étnica. Su origen, aunque no «puro», pues incluye importantes elementos de otros modelos, se encuentra en el movimiento de Chiapas. Luego adquirió importancia en Ecuador y alcanzó su máxima expresión en Bolivia, con el gobierno de Evo Morales. Aquí se identifica el «nosotros» de la identidad étnica con el conjunto de la nación y se aspira a refundar el país. Se trata del rechazo a la nación cívica que se impuso secularmente y de su redefinición a partir del nuevo sujeto constituido por las comunidades indígenas, con el riesgo de la exclusión del otro.

La segunda variante, a diferencia de las otras, no se sitúa completamente en ningún país y tiene más bien un componente utópico. Es la que se origina en parte en Chiapas con el movimiento antineoliberal, y luego en Porto Alegre, con el movimiento antiglobalización, posteriormente altermundialista. Este modelo se expresa, entre otros aspectos, en las propuestas de los foros sociales y en los llamados a la sociedad civil, sobre todo en su dimensión movimientista, aunque con un fuerte peso de las ONG, como único sujeto capaz de enfrentar los poderes fácticos de la globalización, que han involucrado también a los Estados nacionales en sus proyectos de dominación. La gran debilidad de este modelo es su dificultad de implementación institucional y política en el plano nacional más allá del horizonte crítico-utópico mencionado.

Es evidente que, aunque con mucho menor legitimidad, también sigue operando el modelo tecnocrático de mercado, promovido principalmente por organismos internacionales como el Banco Mundial

Es evidente que, aunque con mucho menor legitimidad que en el periodo de las «reformas estructurales» de los 80 y principios de los 90 y con un amplio rechazo de la opinión pública, también sigue operando el modelo tecnocrático de mercado, promovido principalmente por organismos internacionales como el Banco Mundial. En el pasado, este modelo esgrimía una crítica radical al Estado e impulsaba propuestas para su reducción drástica, con el fin de promover el mercado como forma no solo de asignación de recursos sino también de organización de la sociedad. Hoy, la nueva posición privilegia un aparato estatal destinado a políticas focalizadas que complementen al mercado. Se trata de eliminar la política y la sociedad como espacios de participación y reducirlas al papel de clientes o beneficiarios de proyectos particulares o de relaciones sociales que, en forma de capital social, aseguren la gobernabilidad y debiliten el rol dirigente del Estado y el papel activo de la sociedad.

Hay muchas situaciones que combinan elementos de los modelos mencionados. Lo importante es señalar que ninguno de ellos, por más exitoso que sea, puede considerarse como un ejemplo a imitar. Ninguno puede convertirse en líder de la región, ya que obedece a determinantes y particularidades históricas irreductibles.

En ese sentido, cabe formular dos observaciones complementarias respecto del cuadro político de la región. En primer lugar, es obvio que la naturaleza

de los problemas que se enfrentan, como el descontento popular respecto a los déficits de la democratización y las verdaderas catástrofes producidas por las reformas neoliberales, inclinan la balanza hacia soluciones de contenido popular y redistributivo, más estatales y con mayor autonomía y presencia latinoamericana. Y es evidente que para ello están mejor preparados los actores políticos que se definen como de izquierda. Eso es justamente lo que está presenciando América Latina, en un proceso en el que las mismas izquierdas van redefiniendo y renovando su identidad y sus propuestas. Por ello, distinguir de manera global, como hacen algunos, entre izquierdas buenas y malas, parece simplemente una consigna al servicio de la política estadounidense. Desde luego, esto no significa que no se puedan señalar las debilidades que cada modelo o experiencia pueda presentar.

En segundo lugar, y reforzando la idea de que la problemática de cada sociedad no se puede extrapolar a otros países, pareciera que en el actual panorama político hay dos liderazgos nacionales estrictamente inéditos, que se dan en dos casos polares respecto de esta variable clave: el tipo de organización política clásica y su vinculación con la sociedad. Por un lado, el gobierno de Evo Morales, que corresponde, independientemente de su origen socioeconómico, a la reivindicación del principio étnico de una comunidad avasallada, y cuyo ascenso hizo saltar las instituciones partidarias. Por otro lado, el gobierno de Michelle Bachelet, estricta continuidad política con las anteriores tres gestiones de la coalición de centroizquierda y que, al mismo tiempo, es el primer gobierno paritario de mujeres y hombres en el Ejecutivo liderado por una mujer. Nadie podría pretender que alguno de los dos ejerza un liderazgo regional. Pero lo que hay que subrayar es que un gobierno que reivindica un carácter étnico ancestral y llama a refundar la nación y un gobierno que afirma el tiempo de las mujeres en el marco de una de las estrategias partidarias más sólidas de América Latina obligan a repensar las categorías con las que reflexionamos sobre la política. Para lo que nos interesa aquí, quizás no haya mejor expresión de ello que lo que está ocurriendo en las relaciones entre ambos países. Que Chile acepte una agenda de diálogo sin excluir el tema de la soberanía marítima boliviana, y que Bolivia respete el ritmo que requiere este cambio mayúsculo en su vecino, y que ello se haga contrariando a una aparente opinión pública en cada uno de los dos países, muestra que lo que no consiguieron años de diplomacia y conflicto entre liderazgos tradicionales quizás lo puedan lograr un gobierno femenino y un gobierno indígena, poniendo fin a uno de los principales obstáculos para la unidad de nuestra región frente al mundo.

La dimensión supranacional y regional

Hemos indicado que lo que está en juego es la reformulación de un modelo de desarrollo y la reconstrucción de las relaciones entre Estado y sociedad, que los autoritarismos en algunos casos, y las reformas neoliberales y la dinámica de globalización en todos, han traído a los países. Y ello es una tarea eminentemente política como lo es, también, la construcción de un bloque regional.

Estamos en presencia de la emergencia contradictoria, compleja, desigual, de un campo de toma de decisiones que redefine la polis del Estado-nación sin reemplazarlo. Es decir, un proceso de construcción de una nueva forma de soberanía. Mirando hacia delante, ¿cómo se insertarán los países en el mundo globalizado? Una posibilidad es la continuidad de lo actual. Una segunda hipótesis es que cada Estado-nación se inserte por sí mismo, aisladamente, lo que solo pueden hacer países de escala continental, o incluso mayor, como China y la India. Por lo tanto, lo más probable, pero también lo más deseable, es la inserción a través de grandes bloques, como está ocurriendo en Europa.

El problema de la inserción de los países latinoamericanos en el mundo globalizado ha experimentado transformaciones importantes en el último tiempo. Parece haberse agotado un modelo que privilegió, por rutas distintas, una integración básicamente económica, y a veces puramente comercial. Tanto los conflictos entre vecinos como el debate en torno de ejes y liderazgos, sumados a la necesidad de una estrategia común frente a temas como la energía, la brecha científico-tecnológica o la agresividad de la política estadounidense, marcan la primacía de la dimensión política.

Y ésa es la cuestión central hoy en América Latina, cualquiera sea la definición que se dé de ella. Porque en la construcción de bloques lo que queda claro también es que éstos no se conforman a partir de individuos sino a partir de Estados nacionales. Lo que, a su vez, implica la necesidad de reconstruir la polis nacional y las relaciones entre Estado y sociedad, desestructuradas por los procesos de globalización y, por supuesto, por las políticas neoliberales.

Tampoco aquí debería hablarse de liderazgos de uno u otro modelo, o de un país modelo para la región, aunque es evidente que hay una pugna por ello, además de estrategias, no solo políticas sino incluso armamentistas. Pero lo cierto es que hay dos grandes ejes, constituidos por los dos grandes países de

América Latina: Brasil y México. El problema es que el primero se niega a asumir este papel, mientras que el segundo se encuentra entrampado en su dependencia respecto de Estados Unidos y defiende una visión más de derecha. En el medio se encuentra el bloque andino, que es el que más sufrió la crisis económica, social y política de los 80 y 90, y que requiere un largo tiempo de refundación de las relaciones entre Estado y sociedad, y desde el cual están surgiendo las respuestas más novedosas. No parece una coincidencia que sea de aquí de donde surgen con mayor fuerza las propuestas de integración latinoamericana, aunque en ningún caso ello permita otorgarles un carácter de liderazgo.

Así, más allá de las problemáticas propias de cada país y de los modelos que se adopten para resolverlas, la cuestión política central de la región es la de la voluntad de constituir un bloque con una visión de largo plazo. Ello significa que, más allá de las retóricas o de las discusiones en torno de los liderazgos, hay que poner los temas económicos concretos y acuciantes, como la energía o el desarrollo científico-tecnológico, en la óptica política de la constitución de un bloque regional.

Conclusión

Hemos intentado reformular la cuestión de los liderazgos en América Latina para mostrar el contexto histórico en que se juega la política en la región. Por un lado, en cada país se trata de la reconstrucción de las relaciones entre Estado y sociedad, es decir, de procesos muy profundos, en algunos casos más visibles que en otros, que apuntan a la refundación de la nación. Hemos ilustrado esta situación con la descripción de los diversos modelos en juego y argumentado que ninguno de ellos puede convertirse en ejemplar para toda América Latina porque responde a características irreproducibles. Por otro lado, en término supranacionales, frente a la globalización y formulando una proyección para el largo plazo, no hay futuro para América Latina si no es como bloque integrado. Se trata por lo tanto de algo más que de meros liderazgos voluntaristas, de la conformación de ejes de países en torno de estrategias respecto de los problemas más urgentes, pero que implican, siempre, el predominio de la dimensión política.

El nuevo mapa político latinoamericano

Para repensar los factores que marcan las tendencias políticas

La situación política de América Latina se caracteriza por la debilidad y la erosión de las democracias y la dificultad para superar problemas como la pobreza, la inequidad y el aumento de la violencia. Aquí se sostiene que analizar el panorama actual apelando a los conceptos de izquierda o derecha es inútil. Para entender el nuevo mapa regional, es necesario repensar algunos factores: la división de América Latina entre un norte cercano a Estados Unidos y un sur más autónomo, las diferencias económicas entre los países del Atlántico y los del Pacífico y la competencia por el liderazgo regional, que se evidencia en los esfuerzos de Hugo Chávez y las dificultades de Brasil para afirmar su tradicional lugar en la región.

Francisco Rojas Aravena

En América Latina, los últimos resultados electorales evidencian las dificultades para construir mayorías políticas, una tarea compleja y difícil. La región requiere reconstituir pactos sociales nacionales que le garanticen estabilidad y le permitan mejorar las oportunidades para la gobernabilidad democrática. Sin embargo, las fracturas y las polarizaciones presentes en la mayoría de los países de la región dificultan la labor gubernamental y la posibilidad de generar las condiciones para ejercer los derechos ciudadanos y efectivizar una ciudadanía, tanto política como económica y social. En este marco, los resultados electorales muestran las grandes divisiones dentro de

Francisco Rojas Aravena: doctor en Ciencias Políticas y especialista en Relaciones Internacionales. Actualmente es secretario general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).
Palabras clave: política, inequidad, liderazgos, integración, Estados Unidos, América Latina.

cada país, entre el norte y el sur, entre la capital y la periferia, entre la meseta y el llano, entre la costa y la sierra. Prácticamente en todas partes el descontento de los ciudadanos con las políticas gubernamentales ejecutadas en la década anterior se manifiesta con fuerza, ya sea que se exprese como voto de repudio o como un voto con expectativas diferentes pero que otorga cierta continuidad.

Los congresos se encuentran divididos y sin mayorías claras. Esto obliga a una negociación constante que muchas veces no da resultados y empantana el sistema político. Así, los gobernantes mandan por decreto, lo que genera un mayor desapego ciudadano hacia las instituciones democráticas. Además, encuentran crecientes dificultades para implementar sus propuestas. Todo esto muchas veces estimula la corrupción, percibida como un «camino fácil» para intentar resolver estas dificultades, lo cual solo contribuye a agravar la situación. Es necesario, entonces, diseñar mecanismos para la construcción de acuerdos nacionales efectivos, capaces de reflejar la pluralidad de la sociedad en el marco de una democracia guiada por las mayorías, pero que respete a las minorías.

En este escenario, algunos han señalado que en América Latina se viene consolidando una nueva tendencia de izquierda. Pero lo que está sucediendo en la región es en realidad la búsqueda de opciones, de caminos que se abran a nuevos esfuerzos que ofrezcan respuestas diferentes, capaces de superar la exclusión social y política de una gran mayoría de personas. Superar y mitigar los efectos de las reformas estructurales efectuadas hace más de una década es el reto de los nuevos gobiernos. Los liderazgos emergentes son de diferente tipo, y no parece factible establecer una sola identidad, de izquierda, para englobarlos a todos.

Democracias erosionadas

Los estudios sobre América Latina concluyen que en la actualidad existe un fuerte apoyo a la democracia en la región. A pesar de ello, registran también un nivel casi equivalente de insatisfacción con los resultados de los gobiernos democráticos, que no han logrado resolver las demandas de la ciudadanía. Se ha perdido la esperanza en los gobiernos, en los partidos políticos y en los congresos, lo cual naturalmente afecta la legitimidad de las instituciones democráticas.

En ese sentido, es importante destacar que la democracia por sí misma no es capaz de garantizar el buen gobierno, aunque permite reemplazar a los malos

gobernantes por medios legítimos, elecciones democráticas que posibilitan que la ciudadanía se exprese en nuevas tendencias y construya nuevas mayorías.

Sin embargo, muchos presidentes latinoamericanos han sido reemplazados fuera de los marcos electorales, lo cual revela un cuadro complejo de gobernabilidad. Esto no es nuevo. Se trata de una realidad que se ha prolongado durante años. Solo en la última década encontramos nueve presidentes que han renunciado antes de concluir su mandato. En el caso de Bolivia, dos de ellos no terminaron su gobierno; en Ecuador fueron tres; y en Perú, uno. A ello debemos agregar el golpe fallido en Venezuela. Se trata, en suma, de siete casos de inestabilidad en el área andina. Los restantes ocurrieron en Paraguay en 1999 y en Argentina en 2001. En todos los casos, los reemplazos se efectuaron manteniendo un cierto apego a las normas constitucionales, evitando, de esta manera, las sanciones por parte de la comunidad internacional.

Si queremos entender estas inestabilidades, es preciso mirar los sistemas políticos. En general, en América Latina –a diferencia del Caribe anglófono– prevalecen los regímenes presidenciales, es decir, sistemas en los cuales la figura del jefe de Estado es crucial. Las constituciones nacionales ubicaron al presidente en el centro del poder, con facultades muy amplias. Sin embargo, en muchos países ocurre que el presidente no cuenta con mayoría en el Congreso. A lo largo de la historia latinoamericana, esta situación generó tensiones políticas que fueron resueltas por la intervención, abierta o encubierta, de diversos poderes fácticos, principalmente las Fuerzas Armadas. Hoy esto no es posible. El consenso democrático en la región es fuerte, por lo que romper el marco constitucional lleva al aislamiento político-diplomático y puede generar fuertes sanciones económicas. La Carta Democrática de las Américas y las cláusulas democráticas incluidas en los pactos subregionales han contribuido de manera fundamental a evitar los regímenes autoritarios. Aunque por sí mismos estos acuerdos no logran otorgar estabilidad y gobernabilidad democrática, hay que reconocer que poseen una importante función de reaseguro democrático, al proyectar incentivos positivos para superar tensiones y evitar rupturas constitucionales.

Los sistemas presidenciales latinoamericanos tienen su soporte o bien en una coalición, o bien en un único partido. Aunque podría suponerse que las coaliciones tienen más fuerza y más capacidad que los partidos para articular un proyecto sólido, esto no necesariamente es así. En la región, encontramos

gobiernos fuertes tanto de coaliciones como de partidos. Por ejemplo, en Argentina el peronismo, cuyo principal líder es hoy el presidente Néstor Kirchner, es el eje de un sistema presidencial de partido único muy fuerte, en el que el radicalismo, la principal fuerza opositora, no ha tenido capacidad para articular una propuesta alternativa. En Chile, en cambio, gobierna una coalición fuerte que le ha dado una gran estabilidad al país desde 1990. Pero, como ya se señaló, las coaliciones no aseguran cohesión ni fortaleza. En Bolivia, Ecuador y Guatemala se han formado coaliciones débiles que no tienen un soporte social y parlamentario significativo.

No es posible, entonces, elaborar una conclusión general sobre este tema. Pueden ser las coaliciones las que fortalecen a los sistemas políticos democráticos y su capacidad de gobernabilidad, o pueden ser los sistemas de partido único los que otorgan consistencia democrática y estabilidad. No hay un patrón de comportamiento generalizado. Como se muestra en el cuadro 1, en América Latina hay hoy cinco coaliciones fuertes y tres débiles, mientras que hay tres sistemas de partido único en el poder muy fuertes y seis débiles; en el caso de El Salvador, se da un empate de fuerzas. La única conclusión que se puede establecer son las dificultades para construir mayorías que den sustento y refuercen las capacidades de gobernabilidad, sobre todo en el contexto de países fragmentados social y políticamente.

Cuadro 1

Coaliciones y partidos políticos en América Latina

Coaliciones		**Un partido**	
Brasil	F	Argentina	F
Bolivia	D	Perú	D
Colombia	F	Paraguay	D
Chile	F		
Uruguay	F		
Venezuela	F		
Ecuador	D		
Guatemala	D	Costa Rica	D
		El Salvador	E
		República Dominicana	F
		Nicaragua	D
		Honduras	F
		Panamá	F
		Haití	D
		México	D

Los sistemas políticos latinoamericanos han demostrado su incapacidad para establecer políticas de Estado y construir mayorías estables que les den sustento. Es decir, fijar políticas que puedan proyectarse más allá de una gestión y que sean más incluyentes que las opciones del partido o la coalición que se encuentra en el gobierno. Hablamos de políticas permanentes, a las que se les destinen los recursos humanos y financieros necesarios para su ejecución, y que sean diseñadas y ejecutadas con una participación amplia de la ciudadanía.

Como resultado de estas situaciones, muchas de las principales demandas y los principales problemas de carácter político, económico y social no se resuelven, y se incrementan la exclusión y la desigualdad. Asimismo, en muchos países no se han resuelto los déficits de institucionalidad política, lo que favorece la polarización y la desafección. En el campo económico, no hay consensos básicos sobre la agenda de crecimiento y desarrollo.

Un gran déficit de los sistemas políticos latinoamericanos es la incapacidad para establecer normas que faciliten los procesos para concertación de políticas. Esto permitiría construir visiones y misiones que sean desarrolladas por los diversos actores; después, los partidos políticos, los movimientos y otras formas de organización que buscan ejercer el poder podrían proyectar estos acuerdos en programas de gobierno que reflejen de manera amplia los intereses nacionales en el contexto de la globalización.

La pobreza y la inequidad: un desafío crucial

Los principales problemas de América Latina siguen siendo la pobreza y la inequidad. En 1990, el porcentaje de población que vivía en la pobreza se ubicaba entre 45% y 47%. En 2006, más de 40% de los latinoamericanos son pobres. Si bien ha disminuido algunos puntos porcentuales en algunos países, y aunque se ha mejorado la relación en términos de indigencia y pobreza, la desigualdad sigue siendo dramática. Se ha profundizado la fractura social, aumentan las diferencias económicas y sociales y la exclusión. La pobreza se reduce muy lentamente y la brecha entre ricos y pobres se agranda. Además, no se ha logrado incorporar a los pueblos originarios, que representan a la mayoría de la población en varios países. Se trata de un hecho estructural que afecta fundamentalmente a sociedades como la guatemalteca, la ecuatoriana, la peruana y la boliviana.

La pobreza se reduce muy lentamente y la brecha entre ricos y pobres se agranda

Desde 1995 hasta 2003, muchos países registraron un crecimiento negativo y un estancamiento de sus economías. A partir de 2003, comenzó a recuperarse el crecimiento. Sin embargo, las cifras son bajas para poder siquiera suponer que se puedan superar los problemas de pobreza. Además, hay que tener en cuenta las tasas de desempleo, en particular el urbano, y especialmente el de los jóvenes, que es el doble que el de los mayores de 24 años. Como dato positivo, la inflación ha logrado ser controlada y existe una mayor responsabilidad económica en esta materia.

Cuadro 2

América Latina y el Caribe: crecimiento del PIB 2004-2007
(tasas de variación porcentual anual)

	2004	2005	2006 Escenario			2007 Escenario		
			Bajo	Proyectado	Alto	Bajo	Proyectado	Alto
América Latina y el Caribe	5,9	4,5	3,7	4,6	5,0	3,1	4,1	4,7
América del Sur	6,9	5,1	3,8	5,0	5,6	3,0	4,4	5,1
Brasil	4,9	2,3	2,0	3,5	4,0	2,0	3,7	4,5
Cono Sur	8,4	8,3	6,0	6,9	7,3	4,3	5,4	5,9
Comunidad Andina	9,5	7,0	4,8	5,7	6.5	3,1	4,4	5,1
México y Centroamérica	4,2	3,1	3,3	3,6	3,8	3,3	3,6	3,8
Centroamérica	4,0	4,0	3,5	4,2	4,8	3,5	4,2	4,9
México	4,2	3,0	3,3	3,5	3,7	3,3	3,5	3,7
Caribe	4,0	4,2	5,2	5,9	6,1	3,6	4,3	5,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina (Cepal): *América Latina y el Caribe: proyecciones 2006-07*, Santiago de Chile, abril de 2006.

La corrupción: un mal endémico

La corrupción afecta de manera directa la vida y las instituciones democráticas, así como la salud económica de los países de la región. En todos los Estados y las sociedades latinoamericanas existen diversos grados de corrupción. Cuando es sistémica, impacta sobre el conjunto del Estado. Por otro lado, la corrupción afecta tanto al sector público como al privado. Y está en la base de los procesos de erosión del imperio de la ley y del tratamiento discriminatorio que a menudo sufre el conjunto de los ciudadanos. Todo esto afecta de manera sustancial la percepción negativa de la ciudadanía sobre los sistemas políticos.

Muchas de las medidas anticorrupción aplicadas en América Latina no han dado los resultados esperados, y son pocos los ejemplos de éxito. Combatir la corrupción es una tarea dura, que requerirá cambiar patrones culturales importantes. De todos modos, adquiere cada vez mayor relevancia política. En este campo, el papel de la sociedad civil es particularmente significativo. Las organizaciones financieras internacionales prestan cada vez más atención a la transparencia y también a la capacidad de los ciudadanos organizados para llevar adelante una fiscalización institucionalizada y sistemática.

La corrupción constituye, por lo tanto, un factor esencial de deslegitimación de los sistemas políticos y de su dirigencia y produce un creciente repudio ciudadano. Una encuesta realizada por Flacso-Chile en diversas ciudades latinoamericanas indica que la corrupción es considerada un problema grave por 80% de los consultados en Brasilia, 70% de los de Buenos Aires, 50% de los de Montevideo y 33% de los de Santiago de Chile. En Buenos Aires y Brasilia, casi 100% de los encuestados asegura que el país sufre la corrupción como un problema importante. En Montevideo, esta cifra alcanza a 91%, y en Santiago de Chile, a 88%. Los resultados de esta medición reafirman las perspectivas señaladas por todos los estudios de opinión pública que se efectúan en la región y por los indicadores de entidades como Transparencia Internacional[1].

En Buenos Aires y Brasilia, casi 100% de los encuestados asegura que el país sufre la corrupción como un problema importante

Incremento de la violencia

En las democracias de América Latina encontramos un débil imperio de la ley. Esto significa que hay áreas, en cada uno de los países, en las cuales no existe control estatal y donde la violencia es ejercida por organizaciones no estatales. Esto afecta la gobernabilidad democrática. La violencia crece, en parte como consecuencia del tráfico de armas livianas, que también impulsa los secuestros. Un país que carece de capacidad para imponer el imperio de la ley sobre su territorio y proteger los derechos humanos, cuidar a las personas y hacer cumplir el orden estatal se expone a una mayor polarización social y a una mayor inestabilidad.

1. Flacso-Chile: «Percepciones sobre Estados Unidos en cuatro capitales de América Latina. Buenos Aires, Montevideo, Brasilia, Santiago», estudio internacional, julio-agosto de 2005.

Los sistemas políticos, las instituciones y los partidos políticos no han logrado ofrecer respuestas adecuadas a estos problemas. En todas las grandes ciudades latinoamericanas existen áreas en las cuales el imperio de la ley y del Estado democrático no llega. Son barrios o zonas controladas por organizaciones ligadas a actividades ilícitas, que ejercen el control efectivo. Por esta razón la demanda de seguridad ciudadana ocupa hoy los primeros lugares en la agenda política. Sin una respuesta adecuada por parte de los partidos políticos, los parlamentos y los gobiernos, que cada vez más deben incorporar la coordinación internacional a las posibles soluciones, surgirán opciones que pondrán el acento en la «justicia por propia mano».

El crimen organizado es un peligro en ascenso. Los sistemas políticos latinoamericanos han sido renuentes a abordar este tema: hoy no forma parte de los programas presidenciales ni de las visiones de los partidos políticos. Sin embargo, la criminalidad organizada y los ilícitos de carácter transnacional poseen un impacto cada vez mayor.

La adopción del concepto de multidimensionalidad permitió abordar fenómenos de seguridad complejos, en los cuales lo determinante no son los factores militares sino las nuevas amenazas. En ese sentido, este concepto amplio de seguridad incluye aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales. El control y la limitación del crimen organizado transnacional demandan mayores niveles de coordinación interestatal y el desarrollo de una institucionalidad supranacional. Para ello, los partidos políticos y los congresos de los países latinoamericanos deben abordar este tema como una prioridad de carácter nacional, como una política de Estado que requiere el esfuerzo del conjunto del sistema político.

Sorpresas y sorprendidos: las crecientes dificultades para auscultar la realidad regional

En los análisis de los científicos sociales y de los gobiernos, el uso de las encuestas como instrumentos de interpretación de la realidad ha tenido gran relevancia. Se consideraba que, si estaban bien diseñadas, poseían la capacidad pronosticadora suficiente y mostrarían tendencias acerca de los temas emergentes en las agendas y la valoración de los liderazgos. Sus resultados eran vistos como una referencia cercana a la realidad política de cada país, que permitía tomar decisiones con mayor certeza. Sin embargo, las últimas elecciones en América Latina demuestran que, en general, las encuestas no han logrado adelantar las tendencias y los resultados de los

Pareciera existir una marcada tendencia a un voto oculto que, por alguna razón, hace que aquellos que buscan leer la opinión pública únicamente a través de las encuestas se equivoquen

procesos de decisión popular. En la región, pareciera existir una marcada tendencia a un voto oculto que, por alguna razón, hace que aquellos que buscan leer la opinión pública únicamente a través de las encuestas se equivoquen.

Esto tiene consecuencias que van más allá de lo electoral. Cuando se ejerce el poder y se busca aplicar medidas que fortalezcan la gobernabilidad, por lo general se elaboran estrategias basadas en los indicadores que surgen de las encuestas en cuanto a la aceptación de diversas decisiones o políticas por parte de la ciudadanía. Incluso, se ha señalado que algunos gobiernos responden más a una democracia mediática, a los resultados de mediciones coyunturales, que a los intereses de largo plazo de una democracia consolidada.

Entre noviembre de 2005 y diciembre de 2006, se habrán realizado doce elecciones en América Latina. Al menos en algunos casos, los resultados han sido inesperados, sin coincidir con los pronósticos de las encuestas. Esto ha generado sorpresas y sorprendidos, e indica que es necesario mejorar los instrumentos y combinarlos con otros indicadores y otro tipo de mediciones capaces de auscultar lo que la sociedad realmente está pensando.

En Honduras, el triunfo electoral de Manuel Zelaya estuvo en duda por 15 o 20 días. En Bolivia, se suponía que Evo Morales obtendría un porcentaje importante en la primera vuelta, pero en ningún momento se pensó que alcanzaría 54% de los votos y que no sería necesaria una segunda ronda. Otro tanto ocurrió en Costa Rica con Oscar Arias, del Partido Liberal Nacional: en los días previos a la elección, las encuestas le auguraban un triunfo claro, con alrededor de 48%, pero finalmente el resultado fue un virtual empate con Ottón Solís, del Partido Acción Ciudadana, con solo un punto de diferencia, uno de los márgenes más estrechos de la historia reciente de ese país. La revisión de los votos fue un proceso largo, que se extendió por más de un mes, y demostró la fortaleza de la democracia costarricense, pues la sociedad esperó con tranquilidad la revisión manual hasta comprobar que, efectivamente, Arias, con el apoyo de las provincias de la periferia, había logrado ganar las elecciones en la primera ronda.

Otro tanto ocurre en México, donde en el mes de abril todas las encuestas indicaban que Andrés Manuel López Obrador tenía una mayoría muy importante y aventajaba a los otros dos candidatos. En mayo, la diferencia se había acortado en distintas encuestas: algunas le otorgaban a Felipe Calderón una ventaja equivalente al margen de error de 3%. Otras, por el contrario, señalaban la ventaja de López Obrador. El resultado del 2 de julio mostró un empate técnico. En la noche de la elección, el Instituto Federal Electoral no pudo dar a conocer a un ganador. Dos días después, Calderón fue proclamado triunfador con un escaso margen de 0,56%. López Obrador anunció la decisión de impugnar el resultado y solicitar la intervención de los tribunales, y encabeza una resistencia civil. Así, pareciera repetirse la situación de la elección de Estados Unidos, en la cual la Corte Suprema finalmente le endosó el triunfo a George W. Bush. En México, el cuadro electoral mostró una gran polarización entre el electorado del norte y del sur.

Situaciones muy distintas fueron las que se presentaron en Chile y en Haití, donde era previsible que ganaran Michelle Bachelet y René Preval, respectivamente. En el caso de Chile, se sabía que, dada la conformación del espectro electoral, iba a ser muy difícil que Bachelet obtuviera 50% de los votos en la primera vuelta, aunque probablemente sí los alcanzara en la segunda. Efectivamente, consiguió más de 54%. En Haití, Preval obtuvo alrededor de 49% en la primera ronda y, por un acuerdo y una interpretación política del conjunto de partidos, se decidió repartir de manera proporcional los sufragios en blanco, con lo que superó el 50% requerido para evitar una segunda ronda y un periodo de gran incertidumbre.

En Perú, el resultado de las elecciones se preveía incierto: aunque Ollanta Humala aparecía como el gran favorito para la primera vuelta, no era evidente que Alan García superara a Lourdes Flores. Al cierre de las elecciones, matizadas por acusaciones acerca de la intromisión del presidente venezolano Hugo Chávez debido a su apoyo a Humala y su confrontación verbal con García, los resultados finalmente favorecieron al líder del APRA. Sin embargo, también mostraron un Perú claramente fraccionado entre la costa y la sierra, y entre la capital y el interior.

Hay, también, casos más previsibles. Podemos señalar posibles resultados futuros como, por ejemplo, la reelección de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil, que adquiere cada vez más fuerza. Esto es así porque el presidente logró superar el gran impacto de las acusaciones de corrupción a su gobierno,

restablecer su liderazgo en el Partido de los Trabajadores y afianzar una coalición. De igual forma, lo más posible es que, en diciembre, Hugo Chávez pueda obtener un triunfo electoral, equivalente al que consiguió en el plebiscito revocatorio. En este contexto, es importante recordar lo que ha señalado el presidente de Venezuela, quien afirmó que si la oposición boicotea el proceso y no se presenta a las elecciones, realizará los cambios constitucionales necesarios para asegurarse el ejercicio del poder hasta 2031.

Los ejemplos anteriores demuestran que los resultados electorales manifiestan algunas tendencias no previstas y también algunas continuidades. De las elecciones ya realizadas, en cinco casos hubo resultados sorpresivos, y en tres, previsibles. De las cuatro restantes, dos cuentan con una alta incertidumbre y otras dos parecen más claras.

Cuadro 3

Elecciones en 2005 y 2006: cambio de liderazgo, América Latina

Honduras	Noviembre 2005	Manuel Zelaya	Sorpresa
Bolivia	Diciembre 2005	Evo Morales	Sorpresa
Chile	Enero 2006	Michelle Bachelet	Previsible
Costa Rica	Febrero 2006	Oscar Arias	Sorpresa
Haití	Febrero 2006	René Preval	Previsible
Perú	Abril 2006	Alan García	Sorpresa
Colombia	Mayo 2006	Reelección Uribe	Previsible
México	Julio 2006	Incierto	Sorpresa
Brasil	Octubre 2006	Reelección Lula	Previsible
Ecuador	Octubre 2006	Incertidumbre	Incierto
Nicaragua	Noviembre 2006	Incertidumbre	Incierto
Venezuela	Diciembre 2006	Reelección Chávez	Previsible

En la mayoría de los países, observamos una fragmentación territorial en la votación, en la cual las áreas más postergadas expresan su rechazo al modelo económico y político vigente. Del mismo modo, en prácticamente todas las elecciones la fragmentación en los congresos es muy alta. Todo esto impondrá importantes desafíos a los presidentes elegidos, especialmente en aquellos países donde no está prevista una segunda ronda electoral. En estos casos, muchas veces los ganadores llegan al poder con un apoyo prácticamente minoritario si se considera el alto nivel de abstención. Éstos son los casos de Honduras, Costa Rica y México.

Construyendo los indicadores para el nuevo mapa político

Apelar a los conceptos de izquierda o derecha desde la perspectiva tradicional para definir y analizar el panorama político regional y los resultados de las elecciones se demuestra como un ejercicio inútil. Estos criterios, propios de la Guerra Fría, hacen difícil ubicar o encasillar a los actuales líderes políticos latinoamericanos. Es un prisma político que dejó de ser útil. En efecto, es difícil afirmar que Lionel Fernández u Oscar Arias son de derecha, de la misma manera que es difícil señalar que Lula o Bachelet representan hoy a la izquierda tradicional. Izquierda y derecha, hoy por hoy, no reflejan las identidades esenciales de los nuevos líderes, ni representan los cambios que están ocurriendo en el mundo.

Es difícil pensar un mapa político de la región totalmente estructurado, pero sí podemos señalar algunas claves necesarias para su construcción. De esta manera, podemos contar con algunos indicadores que nos permitan interpretar y comprender la actual coyuntura latinoamericana. Además de la pobreza e inequidad, el incremento de la violencia y el ascenso de la corrupción, es necesario considerar nuevos factores. Entre los principales, podemos mencionar el peso de los factores geopolíticos, la división entre una América Latina del Norte y una del Sur, el clima antiestadounidense, la inserción en la economía global y la percepción sobre los tratados de libre comercio, la polarización política y el déficit en la integración social, las disputas por el liderazgo, la tensión entre el populismo y la responsabilidad, y los impactos de la crisis de representación.

En primer lugar, podemos pensar que, debido al peso de la economía, la influencia de EEUU, los procesos migratorios y el envío de remesas, se están constituyendo dos Américas Latinas diferenciadas: una del norte y otra del sur. Los lazos culturales representan el principal vínculo entre ambas. En la del norte, los procesos de integración económica y comercial han tenido mayor estabilidad, como lo demuestra el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan) y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Al mismo tiempo, el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y EEUU (Cafta, por sus siglas en inglés) refleja el esfuerzo comercial de Washington y su interés por reforzar su peso unilateral por medio de un acuerdo que, en apariencia, es multilateral. En esta zona, la relación con EEUU es muy importante: ese país concentra el mayor porcentaje de las exportaciones desde esta región. Es, además, una zona privilegiada por las inversiones estadounidenses y el desarrollo de la maquila.

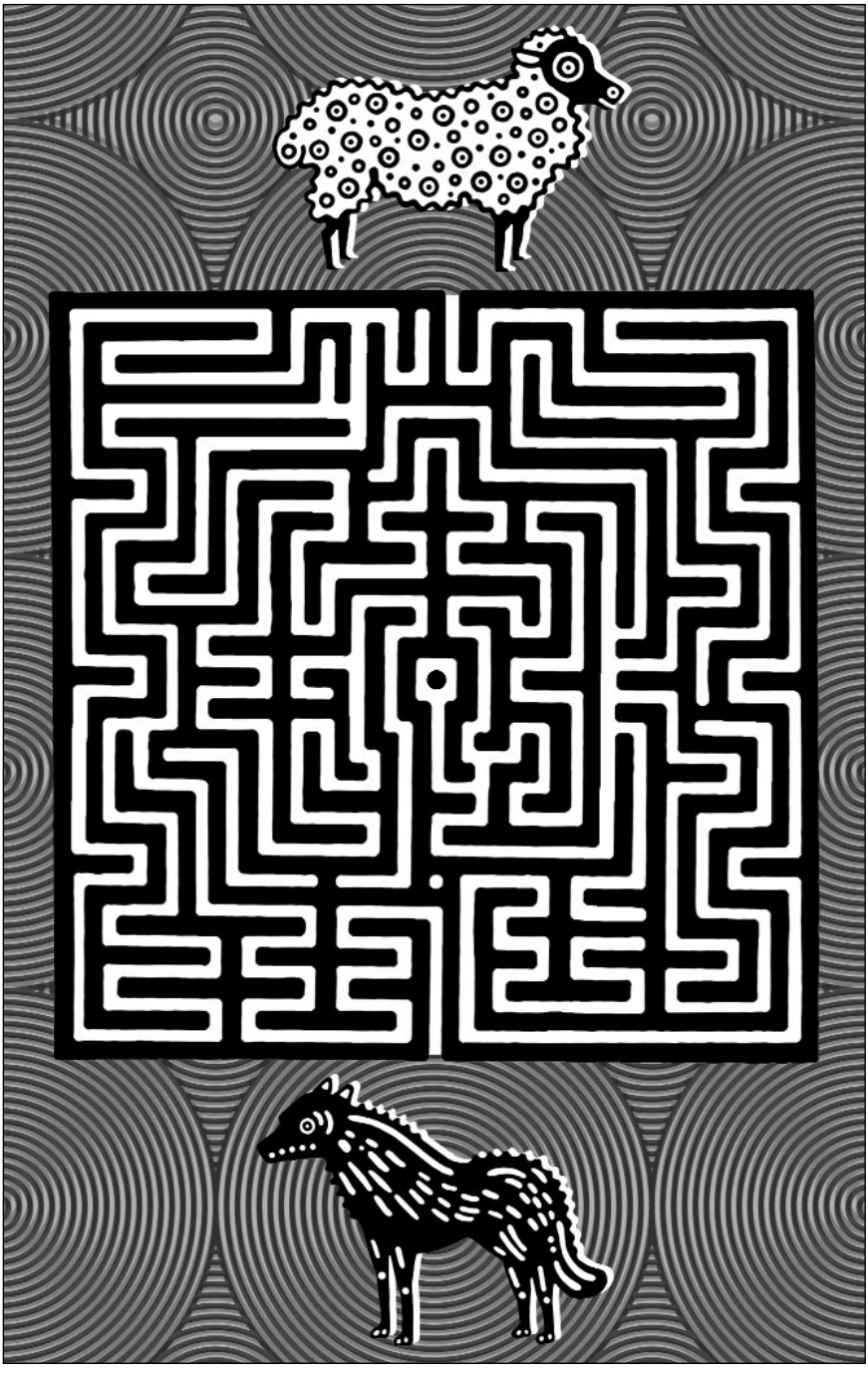
En segundo lugar, la forma en que el gobierno de George W. Bush llevó adelante la «guerra contra el terrorismo» primero, y luego la invasión a Iraq, decidida fuera de las normas de la legalidad internacional, ha generado un fuerte rechazo mundial, incluyendo a los países más importantes de América Latina. En Sudamérica tiende a prevalecer una posición más antiestadounidense, de cuestionamiento y menor apoyo a sus políticas. Un sondeo efectuado por Flacso-Chile en cuatro capitales del Cono Sur –Buenos Aires, Brasilia, Montevideo y Santiago– indicó que 70% de los consultados consideró a EEUU como un país imperialista que no promueve la paz mundial. También un altísimo porcentaje –82%– aseguró que se entromete en los asuntos de otros países[2]. En cambio, con la excepción de México, los países de la América Latina del norte han apoyado las políticas unilaterales de Washington.

En Sudamérica tiende a prevalecer una posición más antiestadounidense, de cuestionamiento y menor apoyo a sus políticas

En tercer término, en Sudamérica se observa un mayor nacionalismo y una crítica a cierta perspectiva de la globalización. Esto se conjuga con la tendencia antiestadounidense y el rechazo al unilateralismo. En América Latina, siete países rechazaron la invasión a Iraq y siete la apoyaron, mientras que tres manifestaron posiciones relativamente ambiguas. Los países de mayor tamaño y peso relativo la criticaron fuertemente. Las voces que expresaron esta posición con una gran consistencia fueron México y Chile en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas.

En cuarto lugar, América Latina está dividida en cuanto al impacto y la forma de enfrentar el colapso del Consenso de Washington, en especial en relación con la apertura comercial y los acuerdos de libre comercio. Los países con costas sobre el Pacífico tienden a apoyar la apertura comercial, mientras que los países del Atlántico –Argentina, Brasil y Venezuela– rechazan esta apertura y, en particular, los TLC firmados con EEUU. En verdad, esto no se relaciona tanto con estar sobre uno u otro océano, sino con el hecho de que las economías del Atlántico son industriales: Brasil y Argentina tienen una industria nacional y, por lo tanto, cuentan con una política de defensa de sus productores frente a EEUU. En cambio, en las economías del Pacífico –Chile, Ecuador, Perú y, eventualmente, México– una parte muy importante de las exportaciones está ligada a los recursos naturales: en México el petróleo, en Chile el cobre, en Ecuador y Perú la

2. Ibíd.



© Nueva Sociedad / María Delia Lozupone 2006

minería. Por lo tanto, la apertura comercial contribuye a abrirles mejores opciones hacia los distintos mercados del mundo, en particular hacia China.

Estas visiones distintas ocurren en el contexto de un mayor distanciamiento entre los países, críticas mutuas y puntos de vista divergentes entre las naciones latinoamericanas y EEUU, y entre la Unión Europea y América Latina. Para superar la marginalidad creciente de la región en los temas globales, tanto políticos como comerciales, es esencial poder diseñar una agenda de cooperación constructiva que sea capaz de abordar los temas sustantivos que interesan a los distintos actores. Es indudable que toda agenda de futuro que vincule a la región latinoamericana con los mayores poderes de Occidente deberá incorporar, junto con los temas comerciales y de migración, cuestiones de seguridad que requerirán tener en cuenta el problema de las drogas, el crimen organizado y el terrorismo.

En quinto término, hay una gran polarización política y social. Algunos países tienen fracturas sociales muy profundas que pueden generar situaciones de alta conflictividad, como ocurre en Bolivia, Ecuador, Guatemala, Colombia o Haití. También hay países relativamente estables, con niveles aceptables de integración y cohesión social, como Chile, Uruguay, México y Costa Rica. Esto no implica la inexistencia de conflictos o tensiones, pero comparativamente éstos son bastante menos graves que en el resto de la región. En el grupo de países más conflictivos, las dificultades de gobernabilidad están directamente relacionadas con estas fracturas sociales y con la polarización, lo que puede desembocar en enfrentamientos y en crisis o rupturas del orden democrático.

En sexto lugar, la competencia por el liderazgo estimula las diferencias entre los presidentes de la región. La confianza interpersonal entre los mandatarios se ha erosionado, tal como evidencian los discursos y las recriminaciones. Esto va más allá de un determinado énfasis durante la campaña electoral. Es algo más profundo. En este contexto, los choques con Hugo Chávez se han incrementado. El «efecto CNN» –es decir, el impacto de los medios audiovisuales– aumenta la repercusión de los discursos más allá de los actores directamente involucrados. La crisis del gobierno de Lula afectó la capacidad de liderazgo de Brasil. Ese espacio fue aprovechado por Chávez, quien, además, posee recursos económicos que está dispuesto a utilizar para afianzar su proyecto de integración alternativo (la Alternativa Bolivariana para las Américas –ALBA–) y su propuesta política. Esto marca una diferencia sustantiva con otros momentos de disputa por el liderazgo, en los que Brasil siempre aparecía con más recursos, independientemente de si los usaba o no y de su grado

de efectividad real. Hoy, los recursos derivados del petróleo venezolano están dirigidos a desarrollar un proyecto alternativo de integración e inserción de la región y un cambio del modelo político.

La séptima cuestión es el debate entre populismo y pragmatismo. Los márgenes de acción para los países latinoamericanos en el contexto de la globalización son limitados. Ello hace que sea difícil diferenciar entre los distintos programas y propuestas que se pueden aplicar. Quienes buscan insertarse en el sistema global intentan desarrollar políticas definidas como «responsables», que en algunas áreas de la macroeconomía no se diferencian sustancialmente de las políticas neoliberales. En cambio, sí se diferencian profundamente en el aspecto social: sus programas buscan mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, en especial de los sectores más postergados y vulnerables. Sin embargo, este tipo de liderazgo no hace grandes ofertas, ni pregona la solución de los problemas de las grandes mayorías. Apela más bien a la responsabilidad para alcanzar soluciones en un contexto de opciones limitadas.

La crisis de representación favorece la aparición de propuestas «neopopulistas». Eminentemente político, el fenómeno neopopulista se manifiesta en un tipo de liderazgo en el cual el rol de las instituciones es muy limitado, ya que se basa en una comunicación directa entre el líder y el pueblo. Ello se ve facilitado por los medios audiovisuales. Este discurso y esta respuesta política poseen la capacidad de generar importantes movilizaciones. El populismo es un detonador de inestabilidad y profundiza la crisis de representatividad de las instituciones democráticas. El cambio en las reglas, la desinstitucionalización, la concentración de poder y el clientelismo se transforman en expresiones políticas recurrentes. Los legados del neopopulismo en el sentido político, con independencia de sus resultados económicos y sociales, demandarán la reconstrucción de las instituciones, del estado de derecho y de los derechos ciudadanos. Tareas nada fáciles en un contexto de decepción de la ciudadanía, que ve frustradas sus esperanzas. Recuperar los sistemas políticos luego del colapso del populismo puede llevar mucho tiempo, un gran esfuerzo y una gran voluntad política.

A todo lo anterior hay que agregar un último elemento esencial: los plazos de concertación y negociación de los proyectos regionales son cortos. Aquellos que no sean diseñados, concertados, aprobados y cuenten con capacidad de implementación inmediata no tendrán perspectivas de futuro. En 2009, se iniciará otro ciclo electoral en la región, que volcará la energía de los países a su dinámica interna, relegando, una vez más, los temas de concertación e integración regional.

Bibliografía

Archondo, Rafael: «¿Qué le espera a Bolivia con Evo Morales?» en *Nueva Sociedad* Nº 202, 3-4/2006, pp. 4-12, disponible en <http://www.nuso.org/upload/articulos/3332_1.pdf >.

Bernald, Mats y Mónica Serrano: *Crimen organizado y seguridad internacional, cambio y continuidad*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005.

Cepal: *América Latina y el Caribe: Proyecciones 2006-2007*, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos Nº 42, Santiago de Chile, abril de 2006, disponible en <www.eclac.org/publicaciones/xml/4/24304/lcl2528e.pdf>.

Flacso: «La gobernabilidad en América Latina: Balance reciente y tendencias a futuro», informe del Secretario General, San José de Costa Rica, 28 de julio de 2005, disponible en <www.flacso.org/download/Informe_del_Secretario_General.pdf>.

Flacso: «El crimen organizado internacional: una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe», II informe del Secretario General, México, mayo de 2006, disponible en <www.flacso.org/download/II-informeSG.pdf>.

Flacso-Chile: *Agenda democrática*, Flacso-Chile, Santiago de Chile, 2005, disponible en <www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=1183<.

Gratius, Susanne: «La 'revolución' de Hugo Chávez: ¿proyecto de izquierdas o populismo histórico?», Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, febrero de 2006, en <www.fride.org/Publications/Publication.aspx?Item=1073>.

Nogueira, Marco Aurélio: «Más allá de lo institucional: crisis, partidos y sociedad en el Brasil de hoy» en *Nueva Sociedad* Nº 202, 3-4/2006, pp. 31-44, disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/3335_1.pdf >.

Osorio, Jaime: «La descomposición de la clase política latinoamericana: ¿el fin de un periodo?» en *Nueva Sociedad* Nº 203, 5-6/2006, pp. 15-26, disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/3348_1.pdf>.

Paramio, Ludolfo y Marisa Revilla (eds.): *Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina*, Fundación Carolina / Siglo XXI, Madrid, 2006.

PNUD: *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas* (coord.: Dante Caputo), Aguilar / Altea / Taurus / Alfaguara, Buenos Aires, 2004, disponible en <www.pnud.org.sv/documentos/democracia-01.pdf>.

Rodríguez, José Carlos: «La nueva política pendular de Paraguay. Entre el Mercosur y el ALCA» en *Nueva Sociedad* Nº 203, 5-6/2006, pp. 10-14, disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/3347_1.pdf>.

Solís Rivera, Luis Guillermo: «Elecciones en Costa Rica: la inevitable transición» en *Nueva Sociedad* Nº 203, 5-6/2006, pp. 4-9, disponible en <http://www.nuso.org/upload/articulos/3346_1.pdf>.

Villasuso, Juan Manuel, Francisco Flores J. y Marco Arroyo F.: *Corrupción: más allá de las percepciones*, Fundación Friedrich Ebert / Cedal, San José de Costa Rica, 2005.

Sitios web

<www.elcano.org>.
<www.nuevamayoria.com>.
<www.transparency.org>.
<www.oea.org>.
<www.seguridadregional-fes.org>.

Los desafíos de la política sudamericana de Brasil

En los 90, el énfasis de la política exterior de Brasil estuvo puesto en los aspectos económicos de la integración, en particular el Mercosur. Esto respondió a una estrategia de inserción sudamericana que, en buena medida, funcionó como reacción frente al ALCA, y que se ha reforzado durante el gobierno de Lula. En los últimos años, Brasil se ha mostrado dispuesto a asumir nuevas responsabilidades en situaciones de riesgo institucional en la región, como ocurrió en Venezuela, Bolivia y Ecuador, al tiempo que ha profundizado la interacción económica con sus vecinos a través de inversiones de bancos y empresas públicas.

Mónica Hirst

En los años 80, con la democratización, Brasil comenzó a otorgarles un lugar destacado a las relaciones intrarregionales. En la década del 90, el principal énfasis de la política exterior brasileña en relación con sus vecinos fue la promoción de la integración económica, primero a través de la profundización del vínculo con Argentina y después con la construcción del Mercosur. Al mismo tiempo, y en gran parte como reacción a la conformación del Tratado

Mónica Hirst: licenciada en Historia por la Universidad Católica de Río de Janeiro; máster en Ciencia Política del Instituto Universitario de Río de Janeiro. Profesora de Política Internacional en la Universidad Torcuato Di Tella; profesora visitante en la Universidad de Stanford (1992), San Pablo (1998) y Harvard (2000). Especialista en temas de política exterior brasileña, integración y seguridad regional.

Palabras clave: política internacional, política sudamericana, Argentina, Brasil, Mercosur.

Nota: este artículo está basado en el documento «La política sudamericana de Brasil: entre el peso de las asimetrías y la incidencia de nuevas coyunturas», elaborado para el proyecto *Análisis de coyuntura política y escenarios prospectivos para fortalecer la gobernabilidad democrática* (Pacpep) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El documento mencionado contó con la asistencia de Eduardo Szklarz y María Emilia Barsanti.

de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan), comenzó a tomar fuerza en Itamaraty la idea de que América del Sur debía sustituir la referencia más amplia a América Latina, lo que, simultáneamente, implicó reforzar la identidad «sudamericana» de Brasil en el plano internacional. En el ínterin, las relaciones con los países andinos se ampliaron, ya sea como consecuencia de los vínculos entre el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones, como efecto de la reactivación del Pacto Amazónico o de la dinamización de las agendas fronterizas. Vale la pena destacar que en esta época, aunque de manera efímera, surgió la idea de constituir un Área de Libre Comercio Sudamericana como opción frente al proyecto de regionalización hemisférica impulsado por Estados Unidos[1].

Entre 1994 y 2002, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, la política sudamericana de Brasil se reflejó en dos tipos de iniciativas: la primera fue la propuesta de elaborar una agenda regional luego de la primera reunión de jefes de Estado de Sudamérica, realizada en agosto y septiembre de 2000[2]; la segunda consistió en consolidar el papel de Brasil como país mediador en situaciones de crisis inter- e intraestatales en la región[3].

En 2002, con la llegada al gobierno de Lula, Brasil dio pasos más audaces que abrieron un nuevo horizonte en América del Sur. En ese sentido, hay que mencionar que el mayor interés depositado en esta región por parte del nuevo gobierno coincidió con otros nuevos énfasis de la política internacional, entre los cuales se destacan los entendimientos con otras potencias intermedias, como Sudáfrica y la India, y con potencias mundiales, como China y Rusia. La idea de cambio en la política exterior también trajo como consecuencia el inicio de una etapa afirmativa de diálogo con EEUU. Así, Brasil se mostró dispuesto a ampliar sus responsabilidades internacionales, estimuló nuevas coaliciones con potencias regionales, asumió un fuerte protagonismo en las negociaciones comerciales globales –comandó la creación del Grupo de

1. El Área de Libre Comercio Sudamericana fue una iniciativa del gobierno de Itamar Franco (1992-1994) con el objetivo de unir, en un plazo de 10 años, al Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones y Chile. Esta iniciativa fue lanzada de manera unilateral por Brasil y no generó mucho entusiasmo entre sus vecinos.
2. En agosto de 2002, se reunieron en Brasil todos los jefes de Estado sudamericanos. La agenda del encuentro incluyó los siguientes temas: a) defensa de la democracia, b) comercio regional, c) infraestructura regional, d) información en ciencia y tecnología y e) lucha contra el narcotráfico.
3. La actuación de Brasil fue crucial para apaciguar el conflicto entre Ecuador y Perú en 1995, y también fue importante en los momentos de mayor turbulencia política en Paraguay. En este caso, Brasil buscó actuar de forma coordinada con Argentina con el objetivo de evitar un retroceso autoritario en ese país. Así, se volvió frecuente la apelación a la cláusula democrática del Mercosur como instrumento de presión para contener a las fuerzas antidemocráticas paraguayas.

los 20 (G-20)–, reafirmó sus ambiciones para obtener altos cargos en la burocracia internacional y otorgó una máxima prioridad a su candidatura para un lugar permanente en una eventual ampliación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Los nuevos tiempos

Los cambios de la política regional de Brasil se apoyaron en un proceso interburocrático de decisión y acción que va más allá del campo de la diplomacia tradicional. Para ello fueron instaurados una agenda y un curso de acción paralelos al Ministerio de Relaciones Exteriores, con la participación directa de la Presidencia.

El gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, además de mostrarse dispuesto a asumir nuevas responsabilidades en situaciones de riesgo institucional, profundizó los lazos interpartidarios con gobiernos estables de orientación centroizquierdista

El gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, además de mostrarse dispuesto a asumir nuevas responsabilidades en situaciones de riesgo institucional –como ocurrió en Venezuela en diciembre de 2002 y agosto de 2004, en Bolivia en octubre de 2003, y en Ecuador en abril y mayo de 2005–, profundizó los lazos interpartidarios con gobiernos estables de orientación centroizquierdista, entre los que se destacan los de Chile y Uruguay[4]. En 2003, Brasil asumió el liderazgo en la conducción del «Grupo de Amigos de Venezuela», conformado también por la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA), México, Chile, Colombia, España y Portugal. El principal objetivo fue facilitar el diálogo entre el gobierno de Hugo Chávez y los grupos de oposición en la búsqueda de una solución política que no violase los principios democráticos. Aunque los resultados fueron más bien modestos, esta iniciativa contribuyó a impedir el deterioro de la situación política venezolana, que en aquel momento podría haber culminado en una guerra civil. Del mismo modo, Brasil envió una señal a Colombia cuando manifestó su interés en contribuir, junto con las Naciones Unidas, a generar un diálogo entre las partes involucradas en el conflicto guerrillero. Y fue en ese contexto que el futuro de la democracia en Bolivia se convirtió en materia de política exterior para Brasil: en 2003, los

4. En el caso de Bolivia, Brasil y Argentina enviaron en una misión conjunta a Marco Aurélio Garcia, asesor de Lula en asuntos internacionales, y a Eduardo Sguiglia, subsecretario de Asuntos Latinoamericanos de la Cancillería argentina, para «mediar» en el conflicto interno de ese país. Los enviados especiales mantuvieron un diálogo fluido con miembros del gobierno y de la oposición.

esfuerzos de mediación, coordinados con Argentina y Venezuela, buscaron contener los riesgos de una eclosión social que condujera a la guerra civil, la ruptura institucional y la fragmentación territorial. Además de cuidar sus intereses, la actuación de Brasil pretendió trasmitir alguna tranquilidad al gobierno de EEUU, que comenzó a observar con preocupación la realidad de aquel país y, en especial, las articulaciones entre los movimientos indígenas bolivianos y el gobierno de Chávez.

El interés brasileño por ampliar y profundizar su proyección en América del Sur estuvo acompañado por la expectativa de preservar la capacidad de iniciativa y por la aspiración a que el resto de los países de la región reaccionaran positivamente a su actuación en las situaciones de crisis local. Por eso, además de promover la Comunidad Sudamericana de Naciones, el gobierno de Lula buscó fortalecer los lazos económicos, privados y públicos, con los países vecinos. Esto, desde luego, otorgó un nuevo protagonismo a segmentos empresariales y a la dirigencia de las empresas del Estado. Entre 2003 y 2005, esta política obedeció a tres premisas: la mayor presencia en la región debía privilegiar el fortalecimiento de los vínculos con Argentina; el gobierno de Lula tendría un impacto positivo para la estabilidad democrática sudamericana; y, finalmente, un mayor protagonismo sudamericano fortalecería las aspiraciones globales de Brasil.

Esta política, a su vez, estuvo movilizada por tres líneas de acción combinadas a partir de 2003: insistir en la vía democrática para la resolución de las crisis institucionales; estimular una lectura crítica y alternativa a las políticas neoliberales implementadas en los años anteriores; y evitar una visión «securitizada» de la política sudamericana, como la que pretende EEUU luego del 11 de septiembre de 2001. En este contexto, además de las relaciones políticas cotidianas con los gobiernos sudamericanos, se intensificaron los contactos y programas de cooperación del Estado brasileño con sus vecinos en otros campos de políticas públicas, en especial los de intercambio científico y tecnológico, en capacidad diplomática y militar, y en educación, cultura y salud.

Pero la política sudamericana tuvo que enfrentar diversos percances para cumplir sus aspiraciones. En primer lugar, en sus primeros dos años de mandato el gobierno de Lula encontró más trabas que facilidades en sus esfuerzos de aproximación a Argentina. Por otro lado, tanto las turbulencias internas como las crisis de gobernabilidad que atravesaron los países andinos subrayaron una fragilidad institucional que solo podría ser superada en el mediano y largo plazo. Y finalmente, también contra las expectativas iniciales, el

apoyo de los países vecinos se reveló insuficiente cuando el gobierno brasileño disputó cargos multilaterales de trascendencia[5].

Las señales emitidas por EEUU respecto de la política sudamericana de Brasil fueron contradictorias. Si bien es cierto que la Casa Blanca mira con buenos ojos los esfuerzos de este país para jugar un rol estabilizador en la región, también es clara la resistencia a que se mueva con plena libertad en algunos campos sensibles de cooperación, especialmente en relación con Venezuela[6]. Brasil, por su parte, ha realizado un cambio en sus relaciones con EEUU y su política regional, que incluye una nueva escala de prioridades para su política exterior. Si en el pasado las relaciones con Washington constituían un factor que determinaba preferencias y posiciones, actualmente la dinámica se ha invertido: son las orientaciones y posturas mantenidas *vis à vis* los gobiernos de la región las que influyen en el diálogo con EEUU. Un claro ejemplo de ello se reveló en las crecientes dificultades que enfrenta el ALCA y la decisión de Brasil de mantener la cohesión del Mercosur[7].

Si bien es cierto que la Casa Blanca mira con buenos ojos los esfuerzos de Brasil para jugar un rol estabilizador en la región, también es clara la resistencia a que se mueva con plena libertad en algunos campos sensibles de cooperación, especialmente en relación con Venezuela

Las primeras dificultades del gobierno de Lula no frenaron el interés político y económico por la región. En términos políticos, la apuesta al vínculo con

5. Brasil propuso a Luis Felipe de Seixas Corrêa como candidato para ocupar el puesto de director general de la Organización Mundial de Comercio en enero de 2005. Sin embargo, el postulante brasileño tuvo que retirarse por falta de consenso, y fue elegido el referente de la Unión Europea, Pascal Lamy. En julio de 2005, el candidato de Brasil a la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo, João Sayad, no obtuvo el apoyo esperado, lo que permitió la elección del colombiano Luis Alberto Romero. En ambos casos, Brasil no obtuvo el apoyo esperado de los países sudamericanos. Por último, desde los 90 Brasil busca activamente un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Si bien esta posibilidad depende de una reforma del consejo que permita la inclusión de nuevos miembros, en el caso de Brasil la falta de respaldo por parte de Argentina y México le quita el sustento regional necesario.

6. Por este motivo el gobierno estadounidense neutralizó, en 2005, la venta de aviones brasileños Tucanos al gobierno de Hugo Chávez.

7. A lo largo de 2003, se hizo evidente que los (des)acuerdos con EEUU en el proceso de negociación del ALCA se convertirían en la cuestión más sensible de la agenda bilateral en el primer año del gobierno de Lula. A pesar del malestar –especialmente debido a la aprobación de la Ley Agrícola (*Farm Bill*) estadounidense, que prevé generosos subsidios internos y términos de impuestos por la autorización del Congreso (Ley de Promoción Comercial, TPA)– el gobierno de Lula se vio obligado a implementar una línea de acción afirmativa en las negociaciones consideradas altamente desfavorables para el país. Ver Mónica Hirst: *The United States and Brazil. A Long Road of Unmet Expectations*, Routledge, Nueva York, 2005.

Argentina pasó a concentrarse en el fortalecimiento de la democracia en Sudamérica. Con el Consenso de Buenos Aires, firmado en noviembre de 2003, se cerró un compromiso de cuidar la estabilidad regional como una preocupación común de Brasil y Argentina. En la Casa Rosada y en el Palacio del Planalto cobró importancia la visión de que el eje interdemocrático entre ambos países constituye un ancla de estabilidad para Sudamérica. Una consecuencia interesante de esta misión compartida es el comportamiento cauteloso adoptado en los momentos de crisis en uno y otro país, tal como se observó durante la caída del gobierno de Fernando de la Rúa y durante el proceso de debilitamiento de las bases internas del gobierno de Lula en 2005.

En el frente económico, Brasil exploró nuevos campos de interacción con sus vecinos y se ampliaron notablemente las inversiones privadas y públicas en infraestructura y energía. Con este propósito, el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Bndes) anunció un crédito de 2.600 millones de dólares para empresas que trabajen en proyectos de infraestructura y obras públicas en toda Sudamérica[8]. Otro ejemplo de esta interacción económica es la prioridad otorgada por Petrobrás a América del Sur para diferentes tipos de actividades –exploración, producción, refinería, petroquímica y distribución– a través de múltiples estrategias: alianzas con empresas locales (como es el caso de Venezuela y Pdvsa); negociaciones con los países vecinos (tal como sucede con Bolivia); inversiones directas (como en Argentina); adquisición de empresas locales (como en Uruguay) o sustitución de distribuidoras transnacionales (como en Colombia). Es importante subrayar que la mayor presencia de emprendimientos económicos brasileños en países vecinos no es un proceso que se viene dando de forma unilateral: se trata, en realidad, de un tejido más amplio de interacción en el cual Venezuela se ha convertido en un protagonista relevante, como lo ilustra la nueva alianza en el campo del petróleo en las áreas del nordeste y centro-sur de Brasil[9].

8. Como parte de este proyecto, en 2003 se abrió una línea de financiamiento a Venezuela de alrededor de 1.000 millones de dólares, y actualmente la empresa de ingeniería Odebrecht está construyendo una represa de irrigación en aquel país, además del segundo puente sobre el río Orinoco. Por otro lado, Odebrecht está construyendo una represa hidroeléctrica en San Francisco (Ecuador), financiada por el Bndes, que también otorgó 200 millones de dólares para que Brasil construya un gasoducto en Argentina. La misma empresa inició, en 2005, un proyecto de ampliación de los gasoductos San Martín y Neuba II, en Argentina, con una inversión de 300 millones de dólares. Además, el Mercosur acordó la creación de un Fondo de Convergencia estructural de 100 millones de dólares destinados a ayudar a los socios menores del bloque.
9. Se pueden mencionar las actividades de refinería de Pdvsa en Pernambuco y su participación en el polo petroquímico con el grupo Ultra en la Bahía de Campos.

La politización del proyecto regional

La decisión del gobierno de Lula de priorizar los vínculos con Sudamérica generó controversias en cuanto a la conveniencia de esta estrategia, además de alentar tanto las expectativas de liderazgo como las rivalidades regionales. El manejo de los intereses nacionales en relación con los países vecinos y los desvíos ideológicos que podrían generar despertaron fuertes críticas, especialmente debido a los acuerdos con los gobiernos de Hugo Chávez, en Venezuela, y de Evo Morales, en Bolivia.

La decisión del gobierno de Lula de priorizar los vínculos con Sudamérica generó controversias en cuanto a la conveniencia de esta estrategia, además de alentar tanto las expectativas de liderazgo como las rivalidades regionales

La controversia con el nuevo gobierno boliviano a raíz de la nacionalización de los hidrocarburos superó en Brasil cualquier precedente. El debate público, que incluyó fuertes adjetivos de condena a la política sudamericana de Lula, mostró divergencias sobre las líneas de actuación exterior del presidente, lo que revela una confrontación ideológica entre el gobierno e importantes sectores de la elite brasileña, que cuestionaron la metodología y el contenido del proyecto de liderazgo y de integración regional de Lula[10].

Con el ingreso de Venezuela en el Mercosur, formalizado en la XXX Cumbre Presidencial realizada en Córdoba (Argentina) a mediados de julio, la tendencia es que la politización se profundice. La presencia del nuevo socio pleno se ha convertido en una nueva fuente de controversias, tanto dentro como fuera del bloque, y marca un punto de inflexión en un proceso de asociación que completó 15 años y que ha revelado más fracasos que éxitos en sus metas intra- y extrarregionales.

Las implicancias de la incorporación de Venezuela para la vida cotidiana del Mercosur son innegables. En primer lugar, se altera su geometría interestatal y se pone fin a la dominación del eje Brasilia-Buenos Aires: aunque el PIB del bloque se eleva en apenas 7,7%, el nuevo socio cuenta con la carta energética, que le asegura un poder de agenda garantizado por un tejido de negociaciones ya iniciadas con la mayoría de los países asociados.

10. Para las visiones de los sectores empresarios ver, por ejemplo, Roberto Giannetti da Fonseca: «A Política de Liderança Benevolente» en *O Globo*, 21/05/2006.

En las últimas décadas, los acuerdos de los dos socios mayores no cumplieron con las expectativas creadas por ellos mismos, ya sea en la promoción de una receta institucional modesta pero eficaz, de una política subregional de desarrollo sustentable o de un liderazgo político que ofrezca ventajas reales para los países de menor peso relativo. En este último caso, el balance es de lejos el más comprometedor, como lo prueba la controversia entre Argentina y Uruguay por la instalación de dos plantas papeleras en el río Uruguay, así como la insatisfacción crónica de Paraguay con Brasil.

Por otro lado, habría que preguntarse si para Brasil, y también para Argentina, la incorporación de Venezuela no atiende a la necesidad de evitar que Washington extrapole su conflictividad con el gobierno de Chávez al resto de la región. Ambos países quieren evitar el riesgo de que sus negociaciones en materia energética, en las que Bolivia también está adquiriendo un papel destacado, queden atadas a una escalada Washington-Caracas, lo cual representaría una grave pérdida de soberanía para los dos países. Tal vez esto, más que la integración económica, constituya un estímulo duradero para una acción coordinada entre Brasilia y Buenos Aires.

La política sudamericana del gobierno de Lula y el ingreso de Venezuela en el Mercosur generaron expresiones contrarias en los ámbitos empresariales, partidarios e intelectuales. Pero lo que llamó la atención fueron las disonancias, nada usuales, dentro de la propia corporación diplomática[11]. Paradójicamente, las visiones críticas, que provienen en su mayoría de los sectores más identificados con un sistema de creencia liberal, exigieron una postura más comprometida con el «interés nacional». Otra vertiente cuestionadora, que apuntó especialmente a Bolivia, se apoyó en argumentaciones jurídicas, reivindicando el respeto a los contratos y amenazando con recurrir a los foros internacionales. Además de las reacciones contra la política boliviana de hidrocarburos, representantes empresariales y políticos brasileños manifestaron públicamente su irritación por la influencia de Hugo Chávez en las decisiones de Evo Morales, condenando la asesoría prestada por Venezuela en la formulación e implementación de medidas que herían los intereses de los inversores extranjeros, en especial de Petrobrás.

11. Para las visiones críticas desde el ámbito de la diplomacia, v. Mario Gibson Barboza: «Reação Tímida e Equivocada» en *Jornal do Brasil*, 09/05/2006; Rubens Barbosa: «O Novo Eixo Caracas-Buenos Aires» en *O Globo*, 09/05/2006; Celso Lafer: «Variações Sobre a Política Externa» en *O Estado de São Paulo*, 18/06/2006 y «Desacertos Diplomáticos» en *O Estado de São Paulo*, 21/05/2006; Rubens Ricupero: «O Atacado e o Varejo da Diplomacia» en *Folha de São Paulo*, 26/06/2005 y «Fim do Consenso» en *Folha de São Paulo*, 12/06/2005.

Esta politización merece ser aclarada en tres aspectos centrales. El primero es que, en esencia, las críticas comparten una percepción nostálgica de la política exterior brasileña, concebida en base a una acción «profesional», antiintervencionista, apolítica y marcada por una prudente distancia frente a las crisis de gobernabilidad de los países vecinos. El segundo aspecto es que la tendencia seguramente se mantendrá en el corto y largo plazo. En efecto, la radicalización de este debate, que será inevitable como consecuencia del proceso electoral de 2006, hace que la inclusión de la política en la formulación e implementación de la estrategia sudamericana de Brasil sea irreversible. El tercer y último aspecto es que esta politización, si bien encuentra puntos de contacto con la polarización observada en otros países sudamericanos, guarda también su especificidad, derivada básicamente de la preservación del consenso desarrollista brasileño asociado a una percepción instrumental de la política externa.

El liderazgo en cuestión

Es aún nebuloso el concepto que define la presencia de Brasil en América del Sur, una construcción política que no atiende a las mismas expectativas dentro y fuera del país.

En el orden nacional, las posiciones son variadas, lo que se traduce en un interesante mosaico. En el ámbito diplomático, más que una circunstancia natural, la prioridad sudamericana corresponde a tres elementos: una iniciativa política identificada con la directriz de Itamaraty de asegurar el predominio en Sudamérica y consolidar el distanciamiento de la zona Tlcan; un instrumento necesario para la proyección global del país; y un proyecto que sustituya la propuesta anterior de máxima prioridad a la alianza estratégica con Argentina. Como consecuencia, ha ido ganando lugar la profundización de la relación con Chile.

En el ámbito empresarial, como no podía dejar de ser, prevalece una perspectiva pragmática, influida por la atracción de nuevas inversiones y el surgimiento de oportunidades económicas y comerciales, sin que se abandone la lógica defensiva. En ese sentido, lo central es que las economías sudamericanas, en tanto espacio de expansión de las grandes empresas brasileñas, junto con el Estado como inversor (Petrobrás) y financiador (Bndes), han desplazado el interés por el proceso de integración regional, especialmente en el Mercosur.

Para los militares, la relación con América del Sur está condicionada por la agenda de seguridad regional y global. Las percepciones parecen obedecer a

tres orientaciones: la necesidad de profundizar la cooperación intrarregional frente a las amenazas comunes; la preocupación por la mayor presencia militar estadounidense en la región amazónica; y la incipiente inquietud por las políticas de defensa más agresivas de algunos vecinos, especialmente de Venezuela, y sus posibles riesgos para la seguridad en las fronteras del norte del país.

Finalmente, en los círculos académicos, la atención inédita hacia Sudamérica no se traduce necesariamente en un apoyo a la idea de un liderazgo regional. Dejando de lado el segmento más estrechamente vinculado al proyecto oficial, lo que parece dominar es el interés por estrechar relaciones y construir un espacio regional de intercambio intelectual que rompa con el tradicional aislamiento brasileño, apoyado en el culto a la especificidad y unicidad de la identidad nacional.

En cuanto a la percepción desde afuera del país, se contraponen dos visiones diferentes: la primera alude a un «liderazgo natural» y espera una mayor responsabilidad política y generosidad económica por parte de Brasil; la segunda rechaza esta hipótesis, ya sea porque se inclina a buscar una relación más estrecha con EEUU, por rivalidad (como muchas veces se manifiesta con Argentina) o desconfianza.

Las implicancias más relevantes recaen, naturalmente, sobre los vínculos con sus principales socios: Argentina y Venezuela. Aunque ambos son tratados por el gobierno de Lula como aliados estratégicos, no lo son por las mismas razones: Argentina es valorada debido al entrecruzamiento de los procesos de democratización y la conducción compartida, hasta el presente, del Mercosur; Venezuela, por las vinculaciones energéticas y la conexión política entre los proyectos regionales del Partido de los Trabajadores y el bolivarianismo.

Hoy, el gobierno de Lula mantiene su disposición a actuar como factor de estabilidad democrática y de paz en la región. Inevitablemente, la crisis política que enfrentó desde 2005 le quitó cierto empuje, más aún con el proceso electoral de 2006 donde, como ya se mencionó, los errores y aciertos de la política regional forman parte de la contienda política nacional. La posibilidad hasta ahora confirmada por las encuestas de un segundo mandato de Lula permite pronosticar una continuidad de la actual política sudamericana de Brasil. Naturalmente, hay un vínculo entre el éxito de esta política y la fuerza del gobierno en una segunda etapa.

Hugo Chávez y Cuba: subsidiando posposiciones fatales

Luego de años de crisis tras el derrumbe de la Unión Soviética, Cuba atraviesa hoy un periodo de cierta bonanza, alentado por la política de subsidios petroleros de Venezuela y las iniciativas venezolanas como el ALBA, que contribuyen a romper su aislamiento internacional. Como resultado, se han implementado algunas políticas destinadas a mejorar las condiciones de vida de los sectores más desfavorecidos y se produjo un cambio en la elite tecnocrática que había conducido la apertura económica de los 90. Sin embargo, más allá de los beneficios inmediatos, los subsidios implican dejar de lado actividades económicas dinámicas, contribuyen a frenar la renovación política y terminan por posponer reformas cruciales para el futuro de la isla.

Haroldo Dilla Alfonso

Aunque como parte de nuestra cultura de pequeña isla los cubanos siempre hemos cultivado –sin sonrojos– una ambición «histórico-universal», aquella consigna me llamó poderosamente la atención. Estaba dibujada en la vidriera de una oficina de turismo, justo frente al histórico hotel Habana Libre. Daba la bienvenida, con todo el optimismo del mundo, a un «milenio de victorias».

Dado que el gobierno cubano estableció casi por decreto que por razones severamente cronológicas el nuevo milenio no llegaría hasta 2001, y que por lo tanto no podría ser celebrado hasta entonces, es presumible que el cartel haya

Haroldo Dilla Alfonso: historiador cubano residente en Santo Domingo. En la actualidad es coordinador del grupo Ciudades y Fronteras.
Palabras clave: economía, política, petróleo, Fidel Castro, Cuba, Venezuela.

sido escrito a fines de 2000. Si fue así, el milenarismo del autor pudo haber estado alimentado por hechos como el regreso a la patria del niño Elián González tras una agotadora campaña de movilización nacional, la firma del primer Programa Integral de Colaboración con Venezuela, el anuncio de un inminente convenio militar con China y el resurgimiento de Fidel Castro al frente de una llamada «batalla de ideas» destinada supuestamente a construir «verdaderamente» el socialismo, tras un largo e inexplicable preámbulo de cuatro décadas durante las cuales la retórica oficial afirmaba que era eso lo que se estaba haciendo, aunque ahora se afirme que no fue exactamente así.

Reconozcamos que no le faltaban razones al entusiasta autor para sentirse cortejado por el futuro. Estaba ante un escenario mucho más confiable y previsible que el de la última década, cuando los itinerarios económicos eran muy confusos, el discurso oficial hablaba torpemente de los «burgueses solidarios» y el propio presidente parecía apagado por el peso de los años y las circunstancias. Sin embargo, es dudoso que las razones fueran suficientes (tampoco lo son hoy) para extender la victoria a un plazo tan largo como lo es un milenio, es decir diez siglos.

Algunas razones para una visión menos optimista se explican en este artículo, que analiza los cambios que el nuevo escenario económico internacional ha provocado en la conducción de la economía cubana, en los balances de fuerza entre las diferentes fracciones de la clase política, en la institucionalidad y en la construcción del consenso. Y, también, la manera en que este escenario de recursos relativamente abundantes incide en el desenvolvimiento de los nudos contradictorios de la economía, la sociedad y la política. Una hipótesis central es que la captación de un mayor excedente económico ha significado un alivio para la siempre tensa economía insular, con implicaciones positivas para los sectores sociales más deprimidos de la sociedad cubana. Pero, al mismo tiempo, ello ha implicado la postergación de estos problemas al costo de un enrarecimiento de la situación que, finalmente, hará mucho más cara cualquier posible solución.

Cuando el mundo se vuelve más seguro

El dato más significativo de la actualidad cubana es la aparición de un aliado incondicional que no solo tiene la intención de apoyar la «revolución continental» y ayudar a la hambrienta economía insular, sino que también tiene los recursos para hacerlo debido a su condición de país petrolero, en un momento de alza espectacular de los precios de los combustibles. En segundo lugar,

© Nueva Sociedad / María Delia Lozupone 2006

también es relevante la irrupción de otros actores económicos y políticos que comienzan a moverse en torno de la isla y sus recursos, actuales y potenciales.

Aunque se trata de variables independientes de la voluntad de los dirigentes cubanos, no son necesariamente regalos celestiales inesperados. Por un lado, no pueden ignorarse los esfuerzos cubanos por construir un marco más auspicioso de relaciones con la nueva izquierda latinoamericana y con otras potencias emergentes, especialmente con China. Tampoco puede ignorarse –y ello es quizás lo más significativo– que, al comenzar el nuevo siglo, Cuba había logrado alejar el peligro del colapso económico y político, al que apostaron alegremente los grupos derechistas estadounidenses y los de la comunidad cubana exiliada. Para ese entonces, el país contaba con un nivel apreciable de inserción en la economía mundial, principalmente a través del turismo, con relevantes desarrollos en tecnologías de punta y con una economía que crecía de manera discreta pero sostenida, estimulada por fuentes diversas de financiamiento, incluida la inversión extranjera. Con sus 1,2 millones de técnicos medios y sus 700.000 graduados universitarios, el país estaba en condiciones de ofrecer algo a cambio del reacomodo en proceso.

El primer dato que expresa este reacomodo favorable fue el anuncio de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), mencionada por el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, en 2001, y proclamada oficialmente en diciembre de 2004. Sus doce artículos programáticos son totalmente congruentes con la vieja aspiración de los dirigentes cubanos de crear un frente latinoamericanista contra la hegemonía de Estados Unidos y los avances del ALCA, y hacerlo con recursos suficientes. Es lo que Pedro Monreal (2006) ha llamado la «matriz bolivariana».

Desde la firma del primer Convenio Integral de Cooperación Cubano-Venezolano en octubre de 2000, Cuba comenzó a recibir cantidades apreciables de petróleo que, para 2004, ya ascendían a 53.000 barriles diarios, un tercio del consumo nacional. Al año siguiente, la cifra se ubicó entre 80.000 y 90.000 barriles, el equivalente a la mitad del consumo. Como la producción nacional continuó creciendo, Cuba se encontró en la privilegiada posición (como en los lejanos tiempos soviéticos) de no solo ser inmune a las tendencias alcistas de los precios del petróleo, sino de beneficiarse de ellas. Y, al mismo tiempo, obtuvo otros beneficios adicionales, como créditos blandos para importaciones e inversiones, fomento a las empresas mixtas y protección para algunos de sus productos en el mercado venezolano, en

virtud de los Tratados de Comercio de los Pueblos[1]. A cambio, Cuba provee a Venezuela, en el marco de cerca de 200 proyectos de cooperación, de su recurso más abundante: personal técnico, básicamente en las áreas de salud, educación y deportes. Solo en el primer campo, se reportaba la presencia en Venezuela de 26.000 profesionales de la salud, es decir, más de la mitad de los médicos que trabajaban en el subsistema de salud primaria en la isla.

Cuba se encontró en la privilegiada posición (como en los lejanos tiempos soviéticos) de no solo ser inmune a las tendencias alcistas de los precios del petróleo, sino de beneficiarse de ellas

Además, en 2004 Cuba firmó una serie de acuerdos muy beneficiosos con la República Popular China. Aunque estos tratados no igualaban la generosidad de la cooperación venezolana –siempre los vínculos con China han estado enmarcados en una relación de mercado–, de todos modos fueron importantes para acceder a productos chinos que inciden en una mejora del consumo popular: equipos electrodomésticos, ómnibus, trenes, etc. A fines de 2004, el presidente chino, Hu Jintao, viajó a Cuba para presidir un Foro de Inversión y Comercio del que participaron representantes de unas 100 empresas; en él se acordaron o ratificaron acciones conjuntas en once áreas de negocios, entre ellas la agricultura, las telecomunicaciones, la biotecnología, el turismo y la industria ligera[2].

Pero quizás lo más significativo fue el interés por el níquel. Cuba posee uno de los mayores yacimientos de este mineral del mundo, y China no logra satisfacer su alta demanda. En principio, los chinos se comprometieron a adquirir 4.000 toneladas anuales de sínter de níquel y anunciaron una inversión de cerca de 2.000 millones de dólares para la explotación de los yacimientos metalíferos en la provincia de Camagüey, con una provisión anual planificada de 23.000 toneladas. Dado el alto consumo de este mineral por la industria china, estos acuerdos representan un vínculo estratégico.

Finalmente, desde 2002 comenzaron a crecer las expectativas ante la posible existencia de petróleo de buena calidad en la plataforma submarina cubana. Sus 112.000 kilómetros cuadrados, divididos en 51 bloques, han atraído la atención de empresas de Brasil, España, Canadá, Noruega, la India y, por supuesto, China y Venezuela. Según los cálculos del US Geological Survey,

1. V. <www.latinreporters.com>; Grog (2006).
2. V. *Granma*, 23-24/11/2004.

podría haber una reserva de 4.600 millones de barriles de petróleo y unos 10.000 millones de metros cúbicos de gas. Esto no significa que Cuba pueda convertirse en un país petrolero en el corto plazo. Entre los comienzos de las perforaciones y el hallazgo de petróleo pueden transcurrir más de cinco años. Los costos, por otra parte, son elevados, por lo que la recuperación de las inversiones lleva un lapso considerable, sobre todo si tenemos en cuenta que se trata de perforaciones a todo riesgo.

De todos modos, no hablamos aquí de un cálculo económico simple. En primer lugar, porque la sola existencia de un potencial petrolero comprobado otorgaría una mayor solvencia y convertiría a Cuba en sujeto de crédito en el sistema financiero internacional. De hecho, en 2006, 400 millones de euros en bonos de la deuda cubana fueron admitidos en el mercado de valores de Londres, en lo que fue considerado un inusitado reconocimiento a la mayor solidez de la economía isleña[3].

En segundo término, el descubrimiento de petróleo quizás permita al gobierno cubano obtener algo que ha buscado durante años comprando productos agrícolas a los granjeros republicanos del Medio Oeste: el levantamiento incondicional del bloqueo. Apenas conocido el interés chino por el petróleo cubano, varias grandes compañías estadounidenses, apoyadas por algunos congresistas, comenzaron a alertar sobre la improcedencia de una política de bloqueo en un momento en que chinos y europeos están monopolizando el petróleo en el «lago americano». Así, el American Petroleum Institute –grupo de cabildeo que representa a compañías como Exxon y Chevron– ha comenzado a manifestarse en contra del embargo, mientras que otras empresas han empezado a opinar; entre ellas, la tan controvertida como políticamente influyente Halliburton Co. (Newton).

La contrarreforma económica

Uno de los efectos estructurales más visibles del reacomodo económico cubano ha sido la paralización (y en ocasiones la reversión) de la reforma económica que, paradójicamente, hubiera encontrado en este escenario de recursos relativamente abundantes una oportunidad para incrementar su efectividad y disminuir sus costos.

El proceso de reforma económica, inaugurado a principios de los 90, ha sido discutido en muchas ocasiones, con menos vítores que reservas (Carranza et al.;

3. V. *La Jornada*, 30/5/2006.

De Miranda 2000 y 2003; Dilla Alfonso 1999; Dirmoser/Estay; Monreal). Con independencia de los posicionamientos teóricos e ideológicos de los autores, las críticas abarcaron un amplio abanico de cuestiones. En general, alertaban acerca de la parcialidad de los cambios (y, por consiguiente, de la persistencia de solapamientos asistémicos muy disfuncionales) o, desde la izquierda, se concentraban en los costos sociales y la centralización política que impedía el despliegue de organizaciones populares autónomas.

No obstante, los analistas reconocían que la apertura indicaba una voluntad política de avanzar hacia metas insoslayables de eficiencia económica y vinculación con el mercado mundial capitalista. Y reconocían algunos logros, como la creación de una institucionalidad más adecuada a la nueva dinámica económica, la descentralización parcial de las empresas, el fomento de la inversión extranjera en empresas mixtas, la extensión de la actividad privada en las microempresas y el desarrollo del turismo y otras actividades que vinculaban la economía nacional con el mercado internacional. Y, finalmente, coincidían en que fue debido a estos logros que la economía cubana detuvo su declive e inició una lenta recuperación en la segunda mitad de los 90.

Pero apenas la economía comenzó mostrar algunos síntomas de recuperación, el avance de la reforma se hizo más lento y tortuoso y desde 2000, con el comienzo de la llamada «batalla de ideas» y los subsidios venezolanos, su implementación fue congelada: la conducción de la economía quedó supeditada a una agenda de prioridades manejada directamente por el presidente y sus más cercanos colaboradores. La tenue, pero alentadora descentralización empresarial contemplada en el programa de reformas implementado por los tecnócratas, alentados principalmente por las Fuerzas Armadas, sucumbió al calor de una fuerte centralización financiera. La mejor expresión de este nuevo esquema fue la creación, en enero de 2005, de una «cuenta única de ingresos de divisas del Estado», hacia donde va toda la moneda fuerte captada por las empresas y a la que hay que solicitar cualquier necesidad puntual para fines de inversión.

La matriz bolivariana y las perspectivas de ingresos petroleros mayores parecen contribuir a crear artificialmente un fondo mayor de consumo social y a financiar planes de dudoso éxito, tan comunes en la historia económica de la Revolución Cubana

En resumen, la matriz bolivariana y las perspectivas de ingresos petroleros mayores han contribuido a la posposición de la agenda de reestructuración económica y parecen

contribuir, como en la época soviética, a compensar las descomunales ineficiencias de la economía nacional, a crear artificialmente un fondo mayor de consumo social y a financiar planes de dudoso éxito, tan comunes en la historia económica de la Revolución Cubana. La dirigencia, en suma, se resiste a aprovechar la oportunidad para producir un salto hacia el desarrollo.

Pero no se trata solamente –ni siquiera principalmente– de la pérdida de oportunidades potenciales, sino de la posibilidad real de que la contrarreforma conduzca a la reversión de los espacios económicos logrados en la década precedente y de los consiguientes vínculos con el mercado mundial, particularmente en el turismo. Como ya advertimos, la idea de que Cuba se consolide como proveedora de servicios técnicos a escala continental es más una posición frente a la realidad que una descripción de ella. Objetivamente, si Cuba puede ocupar un lugar de esa naturaleza en el ALBA es porque acumula un fondo de recursos humanos muy apreciado. Pero la conversión de ese capital humano en recurso exportable a escala significativa solo ocurre bajo una fuerte motivación política. Perder de vista esta eventualidad y enfatizar esto en detrimento de otras actividades dinámicas podría tener un costo muy alto, que se hará sentir cuando desaparezcan las condiciones políticas y económicas excepcionalmente favorables que hoy recrean la confortable adscripción al ALBA. En ese sentido, existen señales indiscutibles de que el gobierno cubano ha comenzado a considerar que factores como el turismo, las remesas y la inversión extranjera son recursos prescindibles, cuya ausencia arrojaría más beneficios que costos.

La reestructuración de la elite

Como puede suponerse, los cambios ocurridos en el marco de la reforma económica no eran simplemente económicos, como tampoco lo son los que hoy caracterizan la contrarreforma. Todos ellos han implicado nuevas maneras de discurrir de la política, si por ella entendemos la interacción contradictoria de los actores por el control de los recursos y los valores. Y han implicado, también, transformaciones sustanciales en la composición y en los balances de fuerza de los distintos grupos dentro de la clase política.

Durante la época soviética, la clase política cubana se había caracterizado por una monótona continuidad, hasta que en 1986, en el marco del «proceso de rectificación», comenzaron a producirse nuevos reclutamientos, en su mayoría provenientes de la organización juvenil del partido y de las jefaturas provinciales, mientras que algunas figuras históricas se convertían en piezas de

museo. Pero fue sobre todo desde los 90, con la crisis y la apertura económica moderada, cuando se generó una reestructuración más significativa y, por consiguiente, una distinción más clara de sectores dentro de la elite y la clase política, en todos los casos en relación con el espinoso tema de la economía[4].

Un primer sector importante de la burocracia del Partido Comunista, y en particular en su secretariado, abogaba por una planificación centralizada al estilo soviético. Un segundo sector, apegado al modelo chino y anclado en las Fuerzas Armadas, apoyaba una apertura mayor al mercado, la inversión extranjera y la descentralización empresarial. Como es habitual, Fidel Castro, junto con un grupo reducido de colaboradores, arbitraba el proceso, tomando decisiones de apertura sin compromisos especiales.

La crisis y las medidas de emergencia y recuperación adoptadas dieron un espaldarazo a los militares y a los tecnócratas. En 1991 fue abolido el secretariado del Partido Comunista, un artificio institucional de control en manos de los sectores conservadores; en 1992 se produjeron los cambios constitucionales de adaptación a las nuevas circunstancias; en 1993 y 1994 se dictaron varias medidas liberalizadoras; y en 1994 comenzaron los ajustes. Desde sus numerosas empresas, los militares dieron inicio a un proceso de perfeccionamiento empresarial que comenzó a ser aplicado en compañías civiles, aunque a un ritmo pasmosamente lento. La fracción aperturista de la clase política asumió el peligro de los costos sociales mediante políticas liberalizadoras de autoempleo y recepción de remesas, mientras que el temido ascenso de una clase capitalista fue conjurado de momento mediante el reclutamiento de los tecnócratas y empresarios desde sus propias filas y entre los cuerpos de seguridad.

Pero así como la reforma se detuvo en las nuevas circunstancias económicas, el sector tecnocrático comenzó a acumular más cicatrices en sus cuerpos que muescas en sus revólveres. Esto se ha reflejado en la pérdida de posiciones de las figuras políticas vinculadas a este sector, los retrocesos institucionales y, finalmente, el surgimiento de una institucionalidad paralela, directamente controlada por el presidente.

4. Aunque durante los momentos de crisis más aguda se abrieron algunos espacios de debate –y emergieron expectativas de algunas reformas políticas–, pronto quedó claro que se trataba más de una tolerancia por omisión que de una política aperturista deliberada. Y, desde marzo de 1996, cuando se produjo la ofensiva contrarrevolucionaria del V Pleno del Partido Comunista, estos pequeños espacios se cerraron. Aunque algunas figuras prominentes de la elite perdieron sus cabezas políticas por no haber entendido este límite crucial, la mayoría de los grupos y las personalidades captaron la señal desde el principio y limitaron su accionar al problema de cómo organizar y dirigir la economía.

En primer lugar, se han intensificado las remociones de dirigentes estatales y partidistas. El caso más significativo, ocurrido en 2004, fue el de Marcos Portal, ministro de la Industria Básica (energía, minería, petróleo), que había logrado notables éxitos en su gestión y había extendido su influencia a todos los órganos máximos de toma de decisiones: el Buró Político del Partido, el Consejo de Estado y el Consejo de Ministros. Perfilado como la figura reformista más sólida dados sus vínculos de negocios con los mayores inversionistas extranjeros y sus relaciones personales con la familia Castro, Portal fue acusado de autosuficiencia y arrogancia. Finalmente, su lugar fue ocupado por una persona proveniente del círculo más estrecho de colaboradores del presidente.

La sustitución de Portal fue seguida por un gambito: la sustitución del ministro de Turismo por un tecnócrata ligado a los militares. Pero ese avance fue la última demostración de vigor de los uniformados. Desde fines de 2005, se ha producido una serie de reemplazos de dirigentes partidarios y estatales que ha llevado en poco tiempo al retiro político de cuatro ministros y cuatro dirigentes del Partido Comunista, uno de los cuales, miembro del Buró Político, terminó condenado a 12 años de prisión acusado de tráfico de influencias. Vale la pena anotar que éste ya ha sido el tercer miembro de la máxima instancia de poder político que ha sido removido desde el último congreso partidario de 1997, un verdadero récord para la política local.

Desde fines de 2005, se ha producido una serie de reemplazos de dirigentes partidarios y estatales que ha llevado en poco tiempo al retiro político de cuatro ministros y cuatro dirigentes del Partido Comunista

El proceso de recentralización del poder en un grupo cercano al presidente con el apoyo de la vieja guardia conservadora ha implicado también posposiciones y cambios inusitados. Un ejemplo de ello es la reiterada postergación del VI Congreso del Partido Comunista que debió realizarse en 2002. Aunque los congresos no son precisamente el lugar donde se toman las decisiones más trascendentales, son el ámbito en el que estas decisiones son consagradas y socializadas. Su valor reside en que sus acuerdos constituyen compromisos políticos de las diferentes fracciones de la elite y la clase política, y como tales se presentan a la población. La ausencia de un congreso por un espacio cercano a una década (están programados cada cinco años) indica ante todo la renuencia de la máxima dirigencia cubana a contraer compromisos y su preferencia por los medios informales para el proceso de ajustes de la elite

y la toma de decisiones. Otro ejemplo ha sido la restauración del disuelto secretariado del Comité Central del Partido Comunista, una inobjetable victoria del sector partidario conservador, que contará con una burocracia propia y nuevas atribuciones para intervenir en todos los aspectos de la gestión pública.

La institucionalidad paralela

Pero sin duda el dato institucional más relevante es la formación de estructuras paralelas de toma de decisiones, directamente comandadas por Fidel Castro, y que intervienen en casi todas las instancias formales del Estado.

Ciertamente, la formación de administraciones paralelas ha sido un recurso político usual en la práctica del presidente cubano. Lo hizo, por ejemplo, a mediados de los 80, cuando el modelo soviético dejó de ser rentable y necesitaba liquidar políticamente a la burocracia de la Junta Central de Planificación. A lo largo de los 90, tuvo a su lado un Grupo de Apoyo integrado por jóvenes profesionales incondicionales que actuaban como sus «ojos y oídos», y que más adelante asumirían en algunos lugares vitales de la jefatura estatal.

En este caso, la estructura formada –conocida como «Batalla de Ideas»– se compone de este mismo Grupo de Apoyo, reforzado por dirigentes de la Unión de Jóvenes Comunistas, promovidos al firmamento político durante las campañas por el regreso al país del niño Elián González. En lo fundamental, la estructura replica las instituciones estatales. Y, aunque no las sustituye en sus trabajos rutinarios, se ocupa de aquellas cuestiones prioritarias y a las que se dirigen la mayor parte de los recursos. Ejerce, además, un trabajo de supervisión directamente encomendado por Fidel Castro.

Hay, sin embargo, dos rasgos distintivos de este proceso. Uno de ellos es que, por primera vez, el presidente cubano ha buscado un apoyo grupal directo en las bases a través de la cooptación y el apadrinamiento de miles de jóvenes que estudian la Licenciatura de Trabajo Social. Estos jóvenes –por lo general, estudiantes de un menor rendimiento académico que no pudieron acceder a otras carreras– han sido incorporados a tareas prioritarias, como la aparatosa intervención de las estaciones de expendio de gasolina, en un primer paso en la lucha contra la corrupción y por la «revolución energética». Aunque algunos analistas han sugerido la semejanza entre este reclutamiento de jóvenes por un líder carismático en las postrimerías de su vida con los inicios

de la Revolución Cultural china, nada indica que el presidente cubano esté planeando imitar a Mao Zedong y violentar y destruir al Partido Comunista y otras estructuras políticas formales. Probablemente solo aspire a demostrar que a su lado todos son, simplemente, prescindibles.

El segundo rasgo novedoso es que, también por primera vez, la apelación generacional directa se liga al problema de la sucesión. En una conocida entrevista con Ignacio Ramonet (2006), Fidel Castro habló de otras variables para su sucesión, diferentes de la que se había considerado casi como «natural» y que beneficia a su hermano Raúl Castro. En aquella entrevista, Castro argumentó la necesidad de pensar en personas más jóvenes que ocupen su lugar después de su muerte. Aunque el cálculo no es descabellado –Raúl Castro es solo unos años más joven que su hermano y probablemente más frágil de salud–, no puede obviarse el posible impacto negativo de estos cambios de opinión entre los mandos militares, nuevamente puestos en un segundo plano al calor de los vaivenes del ALBA.

El vicepresidente Carlos Lage declaró que Cuba era el país más democrático del mundo, pues contaba con dos presidentes: Hugo Chávez y Fidel Castro

Un ejemplo de los signos de los tiempos fue el exabrupto del vicepresidente Carlos Lage, quien, en una visita a Venezuela, declaró que Cuba era el país más democrático del mundo, pues contaba con dos presidentes: Hugo Chávez y Fidel Castro. Se trató, ciertamente, de una genuflexión intolerable, que en cualquier otro lugar habría provocado al menos un escándalo político. Y fue también un error de interpretación que demuestra la pobre educación democrática del vicepresidente: tener dos presidentes no hace más democrática a una nación, especialmente si no ha elegido a ninguno de los dos. Pero, sobre todo, fue un pronunciamiento público que debió ser muy punzante para los militares y para el general Raúl Castro, en un país donde cada viva a Fidel se acompañaba con otro para su sucesor.

En otras palabras, aun cuando la nueva coyuntura pueda parecer una oportunidad para contribuir a la unidad de la elite de cara a una sucesión inevitablemente cercana, las políticas en curso y la recentralización han orientado la situación en sentido opuesto. Se han incrementado las pugnas intraelite, al tiempo que se erosionaron los mecanismos institucionales para facilitar los acuerdos. Otra posposición que resultará políticamente muy costosa en el futuro.

Las nuevas interpelaciones ideológicas

De acuerdo con su vocación fundacional, el sistema cubano necesita para su funcionamiento una fuerte interpelación ideológica que «eduque» a la gente común tanto acerca de «lo mejor» como de «lo posible» en relación con «lo existente».

La crisis de los 90 colocó ambas preguntas en un plano tremendamente existencial, y así como limitó la economía a la sobrevivencia, también definió el sentido de la política sobre la base de una consideración ética de resistencia ante la degradación capitalista que abarcaba cualquier tópico —desde los Juegos Olímpicos hasta la guerra de Iraq–, aunque de manera ineficiente y poco creíble. El efecto no pudo ser otro que la erosión del consenso y, en particular, aquel que se asentaba en los sectores activos y vitales para alimentar el sentido de movilización del sistema.

En buena medida, las extenuantes y costosas campañas de movilización por el caso del niño Elián González y las que concretaron después por los cinco cubanos prisioneros en EEUU acusados de espionaje fueron una suerte de fuga hacia delante, un intento de instalar temas visibles, de alta sensibilidad y en torno de los cuales se podían obtener victorias tangibles. Dicho de otra manera, fue una política de emergencia destinada a contrarrestar la erosión de la ya minoritaria franja de consenso activo mediante su movilización, al mismo tiempo que se impedía, por otras vías, el crecimiento de la también minoritaria franja de oposición (Dilla Alfonso 2002).

En el nuevo escenario, en cambio, fue posible formular una interpelación más eficiente por dos razones principales. La primera es que, por primera vez desde la crisis, la idea del progreso se acompañó con algunas mejoras en los niveles de vida a partir de la distribución realizada desde el Estado. Para ello fue importante tanto la «matriz bolivariana» como algunas maniobras monetarias[5] que han permitido al Estado captar cantidades importantes de divisas y financiar con ellas políticas para favorecer el consumo popular. Entre otras,

5. Vale la pena recordar que en Cuba circulaban tres tipos de monedas: el peso común, el peso convertible y el dólar. Las dos últimas tenían paridad y circulaban indistintamente. Desde noviembre de 2004, se prohibió la circulación del dólar y el peso convertible ocupó su espacio en todas las transacciones en moneda fuerte. De esta manera, los dólares que estaban en manos de los cubanos (unos cientos de millones) fueron cambiados a pesos convertibles, lo que implicó una captación extraordinaria de divisas por parte del gobierno. Otra medida adicional fue la devaluación del dólar en el mercado cambiario local: de 1 a 1 con la moneda nacional pasó a valer solo 89 centavos, lo que ha significado otra ganancia multimillonaria para el Estado.

podemos mencionar los sucesivos aumentos salariales y de pensiones[6] y la distribución de electrodomésticos a precios subsidiados.

La segunda es que, también por primera vez desde los 90, fue posible relegar a un segundo plano la invocación a la resistencia y mostrar una tendencia de avances hacia la victoria. Para ello se enarbolaron los triunfos de la izquierda en América Latina (y, particularmente, de la izquierda más radical en la zona andina), y también los empantanamientos de las torpes políticas estadounidenses en América Latina y Oriente Medio.

Ningún análisis podría obviar los efectos positivos de estas acciones. Millones de personas –buena parte de ellas pertenecientes a los grupos sociales más vulnerables– han obtenido incrementos en sus ingresos y, por consiguiente, han elevado sus deprimidos niveles de vida. Numerosas familias, por otra parte, recibirán electrodomésticos que mejorarán su calidad de vida. Finalmente, la población podrá beneficiarse de una mejora en los servicios públicos colectivos, como el transporte urbano e interprovincial. Por consiguiente, hay que reconocer que el nuevo escenario ha ayudado a consolidar y, eventualmente, extender el consenso activo preexistente.

Pero también asoman dudas muy razonables acerca del impacto social real de estas medidas (que finalmente dejan a los beneficiarios al borde de la sobrevivencia) y de su sostenibilidad en el tiempo, ya que, como en la época soviética, no se apoyan en el crecimiento sostenido de la productividad, la eficiencia e incluso del plusproducto nacional.

Hay también interrogantes, quizás aún más significativos, acerca de los alcances sociológicos de estas medidas, es decir, hasta qué punto atraen a los sectores más dinámicos de la sociedad cubana, ya sea por sus rangos etarios, su ubicación laboral o su alto nivel educativo. La inexistencia en Cuba de estudios sociológicos públicos con base empírica suficiente impide una evaluación en el sentido antes apuntado. Sin embargo, los tipos de acciones (aumento de salarios mínimos y pensiones y distribución de electrodomésticos), la manera en que se concretaron y el discurso que las acompañó (estatismo, personalismo, centralización) hacen pensar en un efecto limitado. Sus consecuencias

6. El gobierno cubano ha decretado dos aumentos salariales en 2005. Los mayores incrementos se produjeron en el salario mínimo (pasó de 100 a 250 pesos) y en las pensiones, que se duplicaron. Nótese, sin embargo, que el salario mínimo solo equivalía a algo más de diez dólares, cantidad que, aun considerando las gratuidades y los subsidios al consumo, era insuficiente para sobrevivir (Ravsberg).

podrían ser incluso contraproducentes para un sector de la población nacido después del triunfo revolucionario, con niveles educativos superiores y una aspiración más diversificada y libre de consumo.

Si esto fuera así, entonces la política actual estaría posponiendo la rearticulación del consenso político a partir de prácticas y discursos renovados que tomen en cuenta la creciente complejidad de la sociedad cubana y su diversidad social, tarea imprescindible para garantizar la gobernabilidad en un contexto de cambios inevitables y de normalización de las relaciones con EEUU, más allá de la forma que adopte este último proceso.

Se trata, en suma, de otra posposición que podría resultar muy costosa en el futuro. Ella habla de las limitaciones de las políticas en curso para dar cuenta de la diversidad y del nivel de calificación de la sociedad cubana –un producto de la movilidad social revolucionaria–, así como de las dificultades de la elite para producir una renovación política sobre bases democráticas y socialistas.

Volviendo al milenio

Evidentemente, el pintor del cartel sobre el milenio de victorias era un optimista impenitente. No hay razones para creer en un milenio victorioso, ni siquiera en un siglo, y probablemente tampoco en un decenio.

La dirigencia cubana vuelve a perder todas las oportunidades, ya no para construir un sistema socialista alternativo –opción a la que ha renunciado consistentemente en cada nueva coyuntura– sino para garantizar un esquema manejable de gobernabilidad

En un nuevo derroche de voluntarismo infundado, la dirigencia cubana vuelve a perder todas las oportunidades, ya no para construir un sistema socialista alternativo –opción a la que ha renunciado consistentemente en cada nueva coyuntura– sino para garantizar un esquema manejable de gobernabilidad. Cada una de las posposiciones mencionadas suma costos económicos, sociales y políticos que alguien tendrá que pagar y que hablan de un escenario futuro marcado por una economía ineficiente, un consenso fatigado, una elite desunida y una institucionalidad desvencijada.

Todo esto se amplifica cuando observamos dos variables que deben ser tenidas en cuenta en este periodo y que podríamos definir como las dos claves del presente cubano: la salud de Fidel Castro y el bloqueo estadounidense.

Respecto a la primera, aunque su médico personal le ha augurado 120 años de vida activa (es decir, otras cuatro décadas en el poder), nada obliga a creer que será necesariamente así. Es más plausible pensar que, ubicado en su novena década de vida, el presidente cubano transita por la fase terminal de su existencia, y que sus facultades para ejercer su trabajo como jefe de Estado irán disminuyendo. Y con ello, inevitablemente, el sistema político cubano perderá a quien durante décadas modeló y desechó las alianzas, promovió y removió dirigentes, cooptó y liquidó sectores y, finalmente, logró que una parte significativa de la población siguiera pensando que, con él, marchaba hacia un futuro mejor. Una ausencia que sin dudas muchos sentirán, con sincera tristeza.

Por otra parte, el absurdo y criminal bloqueo estadounidense se está acabando, aunque en su trayecto final se haya encontrado con la descomunal estolidez del gobierno de EEUU y, en particular, de su presidente. No será abolido de un golpe, sino que morirá por desangramiento, agujereado por la práctica y, probablemente, sobrepasado por los intereses petroleros.

Ello va a significar un avance considerable para Cuba, pero también nuevos riesgos. Ante todo, porque el fin del bloqueo significará tener que negociar importantes espacios de la economía y la política cubanas. Esto, además, deberá hacerse sin la posible recurrencia al peligro externo inminente. Y, probablemente, sin el recurso inestimable de los dos presidentes que mencionaba el vicepresidente Lage en un evidente tránsito desde el exceso de virtud al desenfreno del pecado.

Post scríptum

Cuatro semanas después de concluido este artículo, la vida se acercó a lo que se afirma en el antepenúltimo párrafo: el presidente cubano, Fidel Castro, decidió delegar temporalmente todas sus funciones ante un grave quebranto de salud.

Para un hombre educado en esa confluencia de pasiones por el poder que significan el caudillismo latinoamericano, la educación jesuita y el leninismo, delegar es una palabra fuerte. Hace apenas dos años, cuando sufrió una estrepitosa caída pública, se encargó de explicar a todo el mundo que desde el mismo quirófano continuó dirigiendo los asuntos de Estado y que solo se distraía –ocasionalmente– para indicar a los cirujanos algunas cuestiones relacionadas con la operación. Que ahora haya tenido efectivamente que delegar es todo un símbolo de la complejidad de la situación.

Para un hombre enfermo de ochenta años, «temporalmente» es otra palabra fuerte, casi imposible. Aunque el gobierno cubano afirma que está mejorando, nadie sabe si Fidel está totalmente vivo, totalmente muerto o en algún estadio intermedio que la ciencia moderna posibilita. Pero, de cualquier manera, no tengo dudas de que nada será como antes y que –ya sea en todo o en parte– esta delegación es definitiva.

Fidel ha delegado sus funciones como un jefe de hogar cede su patrimonio principal: el poder

Fidel ha delegado sus funciones como un jefe de hogar cede su patrimonio principal: el poder. Aunque la parte principal fue para el general Raúl Castro, su sucesor según la institucionalidad cubana, otras atribuciones muy importantes fueron cedidas a un reformista civil como Carlos Lage, o a ortodoxos recalcitrantes como José Ramón Machado Ventura y José Ramón Balaguer. Es decir, una fragmentación que es un reflejo, pero que también podría agrietar, aún más, a la clase política.

Es una historia que aún está comenzando. Queda por ver si la clase política cubana será capaz de mantener su unidad y gobernar con suficiente acierto como para frenar las pretensiones injerencistas estadounidenses. Hacerlo no significa solamente establecer alianzas internacionales o fortalecer las capacidades militares de la isla. Significa sobre todo rearticular el consenso político sobre bases democráticas, inclusivas y pluralistas.

Posiblemente nada de esto significará el socialismo, una meta que cautivó la imaginación de una sociedad y que quedó sepultada por el subdesarrollo, la agresión estadounidense y el caudillismo autoritario. Pero al menos salvará a la nación cubana de la depresión y dejará un mensaje acerca de una obra revolucionaria, modernizante y patriótica, que deberá ser completada en el futuro. Sobre todo si esa clase política entiende que queda mucho camino por recorrer y que habrá que hacerlo sin el comandante.

Bibliografía

Carranza, Julio et al.: *Cuba: la reestructuración de la economía*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1995.

De Miranda, Mauricio: «Estado, mercado y reforma de la economía cubana» en M. de Miranda (comp.): *Reforma económica y cambio social en América Latina y el Caribe*, TM Editores, Cali, 2000.

De Miranda, Mauricio: «Estado y política económica para el desarrollo de la economía cubana en las condiciones de la globalización» en M. de Miranda (ed.): *Cuba: reestructuración económica y globalización*, Centro Editorial Javeriano, Cali, 2003.

Dilla Alfonso, Haroldo: «Comrades and Investors: the Uncertain Transition in Cuba» en Panitch L. y C. Leys (eds.): *Global Capitalism Versus Democracy*, Socialist Register, Nueva York, 1999.
Dilla Alfonso, Haroldo: «Cuba: los escenarios cambiantes de la gobernabilidad» en Dilla Alfonso, H. (ed.): *Los recursos de la gobernabilidad en la Cuenca del Caribe*, Nueva Sociedad, Caracas, 2002.
Dirmoser, Dietmar y J. Estay: *Economía y reforma económica en Cuba*, Nueva Sociedad, Caracas, 1997.
Grog, Patricia: «Cuba-Venezuela: Chávez consolida relaciones» en *IPS*, 10/6/2006.
Monreal, Pedro: «Estrategias de inversión sectorial y reinserción internacional de la economía cubana» en M. de Miranda (comp.): *Reforma económica y cambio social en América Latina y el Caribe*, TM Editores, Cali, 2000.
Monreal, Pedro: «Cuban Development in the Bolivarian Matrix» en *NACLA* vol. 39, Nº 4, 1-2/2006.
Newton, Jay: «Las petroleras de Estados Unidos ponen sus ojos en Cuba» en *El Nuevo Herald*, 13/6/2006.
Ramonet, Ignacio: «Fidel Castro concede entrevista con Ignacio Ramonet» en <www.periodico26.cu>, 2006.
Ravsberg, Fernando: «Cuba eleva el salario mínimo» en *BBC*, 22/4/2005.

PROBLEMAS DEL
Desarrollo
REVISTA LATINOAMERICANA DE ECONOMÍA

Julio-Septiembre de 2006 México, DF Nº 146

ARTÍCULOS: **Noé Arón Fuentes**, ¿Es posible un crecimiento económico regional endógeno en Latinoamérica? **Isidoro Romero Luna**, Las PyME en la economía global. Hacia una estrategia de fomento empresarial. **Sergio Ordóñez**, Capitalismo del conocimiento: ¿México en la integración? **Carlos Alberto Fraga Castillo y Juan Carlos Moreno-BRID**, Exportaciones, términos de intercambio y crecimiento económico de Brasil y México, de 1960 a 2002: un análisis comparativo. **Luis Beccaria y Mariana González**, Impactos de la dinámica del mercado de trabajo sobre la distribución del ingreso y la pobreza en Argentina. **Fernando Toboso**, Descentralización política y resultados económicos. Un análisis institucional del caso español. **Fernando Collantes Gutiérrez y Rafael Domínguez Martín**, La demografía importa: convergencia y cambio estructural por defecto en las regiones y provincias españolas, 1959-1999. **Luz Evelia Padilla Bernal y Oscar Pérez Veyn**a, Tipificación del consumidor potencial de frutas y hortalizas orgánicas en el mercado local y regional. COMENTARIOS Y DEBATES: **René Rodríguez Sarda, Migdalia Sosa Fuentes e Ileana Lara Fernández**, Concepción martiana sobre el desarrollo económico para América Latina y el Caribe. REVISTA DE REVISTAS. RESEÑAS: **Guadalupe Mántey de Anguiano**, *Desarrollo económico y procesos de financiamiento en México. Transformaciones contemporáneas y dilemas actuales*, de **Celso Garrido**.

Problemas del Desarrollo *es una publicación trimestral del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Colaboraciones: Torre II de Humanidades, 5to. Piso, cubículo 515. Tel.: (5255) 5623.0105 / 5623.0074. Fax: (5255) 5623.0097. Correo electrónico: <revprode@servidor.unam.mx>. Página web: <www.iiec.unam.mx/problemas_del_desarrollo.htm>. Suscripciones: Torre II de Humanidades, 1er. Piso, Ciudad Universitaria, 04510, México, DF. o A.P. 20-721, 01000, México, DF. Tel.: (5255) 5623.0080. Fax: (5255) 5623.0124. Correo electrónico: <ventiiec@servidor.unam.mx>.*

Las dos etapas de la política exterior de Chávez

En los primeros años de su presidencia, Hugo Chávez mantuvo algunas de las líneas básicas de la política exterior de los gobiernos anteriores, basada en la búsqueda de un mayor equilibrio internacional y el impulso a la integración regional. Sin embargo, su consolidación política luego del triunfo en el referéndum revocatorio y el aumento del precio del petróleo le han permitido desplegar una nueva y ambiciosa estrategia internacional. El retiro de Venezuela de procesos de integración como la CAN, el ingreso al Mercosur, el impulso a proyectos como Telesur, el Banco del Sur y hasta una OTAN Sudamericana, la retórica antiestadounidense, la compra de armamento y los contactos con China y Rusia son algunos de sus elementos más importantes.

Edmundo González Urrutia

Introducción

A lo largo de casi ocho años de gobierno de Hugo Chávez, la política exterior de Venezuela se ha desplazado de la utilización de la diplomacia como instrumento fundamental para el ejercicio de la convivencia con las naciones, a una estrategia construida en el marco ideológico que resulta de la consolidación del «socialismo del siglo XXI», apoyada en los conceptos de seguridad

Edmundo González Urrutia: internacionalista venezolano, M.A. en Asuntos Internacionales de la American University. Embajador de carrera del Servicio Exterior venezolano hasta 2004; director del Centro de Análisis Diplomático y Estratégico (CADE) y profesor invitado de la Universidad Metropolitana de Caracas. Es columnista regular del diario *El Nacional*.
Palabras clave: política exterior, integración, geopolítica, Hugo Chávez, Venezuela.

que exige la llamada guerra asimétrica que «amenaza» al país. En esta doctrina se inspiran las nuevas políticas y alianzas que se vienen forjando, tanto en el orden interno como en el plano internacional.

La política exterior de Chávez reconoce dos etapas claramente delimitadas en el tiempo, tanto en sus acciones y propósitos como en sus métodos y objetivos. La primera se inició en 1999 y se extendió hasta mediados de 2004. Su sustento conceptual se encontraba en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2007, en el que se establecieron los objetivos correspondientes al capítulo de «Equilibrio Internacional».

La segunda etapa comenzó aproximadamente en noviembre de 2004 y sus metas, planes y estrategias fueron definidas en los trabajos, las conclusiones y los documentos del Taller de Alto Nivel realizado en Caracas el 12 y 13 de noviembre, cuando se inauguró una nueva etapa, el «nuevo mapa estratégico de la Revolución Bolivariana». Allí se definieron los diez grandes objetivos del gobierno de cara a la consolidación del proceso revolucionario en esta nueva fase del llamado «socialismo del siglo XXI». Se trata, en este caso, de una suerte de «mapa de ruta» destinado a guiar la conducción del gobierno y el manejo de las relaciones internacionales, que llevó a una ruptura con los principios que dominaron la política exterior venezolana. La conocida escritora chilena Marta Harnecker publicó un documento acerca de este encuentro sobre la base de las intervenciones del presidente Chávez, de lectura fundamental para entender cabalmente la nueva fase de la Revolución Bolivariana.

El equilibrio internacional

En la primera etapa, el Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007 definió, en el acápite referido al Equilibrio Internacional, los principios y objetivos de la política exterior de Venezuela, que estará orientada a «fortalecer la soberanía nacional y promover el mundo multipolar». Dicho documento estableció las estrategias que seguiría la acción internacional a los fines de impulsar la democratización de la sociedad internacional, promover la integración latinoamericana, fortalecer la posición de Venezuela en la economía internacional, consolidar y profundizar la interacción entre los distintos procesos de integración, consolidar y diversificar las relaciones internacionales, y promover un nuevo régimen de seguridad integral hemisférica y una activa cooperación e integración militar en el ámbito regional.

En los primeros años de la gestión de Chávez, que calificamos como una fase inicial de observación y reconocimiento, se conservaron algunos elementos y principios de lo que había sido la política exterior venezolana durante los gobiernos anteriores, y en algunos casos se profundizaron las líneas de acción precedentes, como la relación especial que se venía construyendo con Brasil desde mediados de los 90.

El discurso oficial de aquellos años definía la política exterior como «una acción internacional multidisciplinaria que se materializa a través de una activa presencia en múltiples frentes, correspondientes a las diversas fachadas en las que actuamos en la escena internacional en virtud de nuestra especificidad como país, que es al propio tiempo caribeño, andino, amazónico, atlántico, en desarrollo, miembro de la OPEP e inmerso en un proceso de cambios sociales»[1]. También se refería a una política exterior «orientada a la búsqueda de nuevos espacios en función de renovados valores políticos, sociales y éticos y a los esfuerzos desplegados para consolidar la integración latinoamericana y avanzar hacia la consecución de una sociedad internacional más democrática, justa y equitativa». Se apelaba a las ideas de justicia social, a una visión humanística de las relaciones internacionales y a la necesidad de privilegiar la integración, promover los derechos humanos y propiciar la configuración de un mundo más equilibrado, además del compromiso con la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la convivencia civilizada, el diálogo, la cooperación y la solidaridad. De este modo, el comportamiento internacional de Venezuela no implicaba cambios bruscos con los principios y valores que se habían sostenido hasta ese momento.

En el plano multilateral, Chávez debutó como presidente de la Cumbre de los No Alineados en Jamaica. En octubre de 1999, emprendió su primera gira por Asia, en el comienzo de un plan estratégico hacia esa región. La Cumbre de la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de 2000 fue el evento internacional más importante de su segundo año de gobierno y le brindó el protagonismo internacional necesario para el papel que desempeñaría en el marco de la organización, con el petróleo como pieza clave de la estrategia internacional.

La posición de Venezuela en diversos foros internacionales estuvo orientada a impulsar la «agenda social» como un elemento esencial de su política exterior.

1. *Libro Amarillo*, Introducción, Memoria y Cuenta del Ministerio de Relaciones Exteriores, año 2003.

Esto se vio reflejado tanto en el ámbito subregional, durante la XIV Cumbre Presidencial Andina, como en el ámbito hemisférico, en la Reunión de Alto Nivel sobre Pobreza, Equidad y Exclusión Social, así como en la propuesta para la creación de un «Fondo Humanitario Internacional» para afrontar la pobreza y la activa participación en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, por citar algunas iniciativas concretas.

El contexto externo

Durante esta primera etapa, en octubre de 2000 se suscribieron los primeros acuerdos de cooperación con Cuba, una suerte de anticipo de lo que, años más tarde, se revelaría como una relación estratégica privilegiada, con todos los efectos que tendría para la vida cotidiana de los venezolanos. Poco después, en abril de 2001, Venezuela participó en la Cumbre de las Américas realizada en Quebec. Allí se introdujo en la agenda regional el tema de la «cláusula democrática» y se aprobó el documento base que serviría para la redacción final de la Carta Democrática Interamericana. Venezuela intentó, sin éxito, introducir en el debate el concepto de democracia participativa para finalmente suscribir la declaración final, con reservas sobre un par de párrafos, en un gesto inédito de la diplomacia multilateral.

En octubre de 2000 se suscribieron los primeros acuerdos de cooperación con Cuba, una suerte de anticipo de lo que, años más tarde, se revelaría como una relación estratégica privilegiada, con todos los efectos que tendría para la vida cotidiana de los venezolanos

Las posturas respecto de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) también fueron ambivalentes. Venezuela fue sede de una cumbre en 2001, aunque ya entonces se evidenciaba un creciente juego dialéctico con el Mercosur. Para ese entonces se perfilaba la intención de una aproximación al bloque liderado por Brasil, aunque en los sectores más técnicos del gobierno venezolano prevaleció el criterio de privilegiar la relación con la CAN. Las negociaciones técnicas para un acuerdo con el Mercosur avanzaron pues muy lentamente y con tropiezos, para disgusto del presidente, quien sostenía la tesis de un acercamiento político concreto.

Las relaciones con Estados Unidos comenzaron a revelarse antagónicas, aunque sin perder la prioridad que tradicionalmente habían mostrado, con los

vínculos comerciales consolidados como los correspondientes a dos socios de primer orden. El petróleo venezolano continuó fluyendo normalmente a EEUU, al tiempo que se suspendían algunos programas de cooperación en el ámbito militar y se exigía el retiro de la misión militar estadounidense de las instalaciones del Fuerte Tiuna, donde históricamente había funcionado. Al mismo tiempo, se hicieron esfuerzos y gestiones diplomáticas para lograr una visita oficial de Chávez a Washington, que no llegó a materializarse.

Paralelamente, los cancilleres y los embajadores en Washington y en Caracas hicieron esfuerzos por morigerar las duras expresiones que, gradualmente, comenzaban a dominar el discurso presidencial. Fue ésta la época en que las relaciones bilaterales estuvieron centradas en la llamada «tesis Maisto», por el entonces embajador estadounidense en Venezuela, John Maisto: a Chávez –sostenía la tesis– había que juzgarlo por lo que hacía y no por lo que decía.

Los años 2002 y 2003 fueron turbulentos en el plano político. Los acontecimientos de abril de 2002 y la temporal separación del poder del presidente significaron un freno en los planes y objetivos de construir un tejido de relaciones estratégicas. Las complicadas circunstancias internas lo impulsaron a buscar la legitimación de su gobierno en la escena internacional. La Cancillería, en manos de un experimentado diplomático de carrera, jugó un papel clave en la recuperación de la confianza que el gobierno requería para asegurar la gobernabilidad.

En esos años, la extrema polarización de la sociedad venezolana y la violencia política fueron motivo de preocupación de la comunidad internacional. La paralización de la industria petrolera añadió una variable que afectaría la percepción de Venezuela como un proveedor de petróleo confiable. La Organización de Estados Americanos (OEA), el Centro Carter y el Grupo de Países Amigos intentaron conseguir una salida pacífica, democrática, constitucional y electoral a la crisis política. Las arduas, complejas y extensas negociaciones despejaron el camino para la realización del referéndum revocatorio del mandato presidencial previsto en la Constitución.

A mediados de 2003, la popularidad del presidente se encontraba en su punto más bajo. Para revertir esta tendencia, Chávez comenzó a apoyarse en un vasto programa de asistencia social denominado «Misiones». Junto con todo tipo de acciones dilatorias para evitar la convocatoria al referéndum, estas iniciativas le permitieron sortear la crisis. Finalmente, la situación se resolvió con la consulta popular que, a pesar de las discrepancias sobre sus resultados, fue avalada por la OEA, el Centro Carter y la comunidad internacional.

La debilidad del gobierno en aquel momento fue reconocida por el propio presidente pocos meses más tarde, en noviembre de 2004, cuando en un Taller de Alto Nivel en el que participaron todas las autoridades nacionales, regionales, municipales y dirigentes de los partidos de la coalición oficialista, expresó: «si no hubiéramos hecho la cedulación, Dios mío, yo creo que hasta el referéndum lo hubiéramos perdido, porque esa gente sacó cuatro millones de votos. No crean que es para sentirnos victoriosos, no». Más adelante, en esa misma ocasión, confesó a sus partidarios:

> hubo un momento en el cual nosotros estuvimos parejitos, o cuidado si por debajo. Una encuestadora internacional recomendada por un amigo vino a mitad de 2003, pasó como dos meses aquí, y fueron a Palacio y me dieron la noticia bomba: presidente, si el referéndum fuera ahorita usted lo perdería. Yo recuerdo que aquella noche para mí fue una bomba aquello… Entonces fue cuando empezamos a trabajar con las misiones, diseñamos aquí la primera y empecé a pedirle apoyo a Fidel. Le dije: «mira, tengo esta idea, atacar por debajo con toda la fuerza». Y me dijo: «si algo sé yo es de eso, cuenta con todo mi apoyo». Y empezaron a llegar los médicos por centenares, un puente aéreo, aviones van, aviones vienen, y a buscar recursos… Y empezamos a inventar las misiones.[2]

El discurso oficial hacia afuera de Venezuela aseguraba que la intención del gobierno era superar el clima de antagonismos, aunque dentro del país se mantenía la animosidad contra importantes sectores de la sociedad

El discurso oficial hacia afuera de Venezuela aseguraba que la intención del gobierno era superar el clima de antagonismos, aunque dentro del país se mantenía la animosidad contra importantes sectores de la sociedad. Se señalaba la disposición para «corregir lo que sea preciso con el ánimo de fortalecer los espacios comunes de paz y democracia donde pueda converger la sociedad venezolana como un todo»[3] al tiempo que se cuestionaba y fustigaba a sectores de la oposición. En aquel momento, el canciller subrayaba la identificación de la política exterior de Venezuela con una visión humanística, democrática y solidaria de las relaciones internacionales, que contribuyera a la construcción de un orden mundial más equilibrado, al tiempo que reafirmaba el apego del país a los principios y valores de la convivencia, el imperio de la ley, la solución de los conflictos por la vía pacífica y el bien común.

2. Documento del Taller de Alto Nivel «El nuevo mapa estratégico», 12 y 13 de noviembre de 2004. Intervenciones del presidente de la República Hugo Chávez Frías. Ministerio de Comunicación e Información, <www.mci.gov.ve>.
3. *Libro Amarillo*, Introducción. Memoria y Cuenta del Ministerio de Relaciones Exteriores, año 2003.

En suma, la postura y el discurso político de la Cancillería venezolana durante 2003 todavía se inscribían en el marco de una diplomacia dispuesta a propiciar el diálogo y realizar llamados a la búsqueda de soluciones sin confrontaciones ni antagonismos exacerbados, mientras que, dentro del oficialismo, los sectores más radicales emitían señales de querer lo contrario.

La nueva etapa

El triunfo de Chávez en el referéndum revocatorio de agosto de 2004 constituyó un momento de inflexión no solo desde el punto de vista político interno. Fue interpretado, también, como una suerte de mandato para avanzar en la profundización del proceso revolucionario. De este modo, se avanzó en el diseño de una estrategia más radical (o soberana, como la calificarían sus ejecutores).

En ese momento concluyó el periodo inicial de transición y se inició una nueva etapa de la política exterior, que se expresó en la sustitución del esquema tradicional de inserción internacional de Venezuela. Así, la consolidación del proyecto revolucionario y la conformación de alianzas geopolíticas y estratégicas con otros países pasaron a ser los ejes centrales de la política exterior. Paralelamente, se aceleró la ruptura institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, al tiempo que se avanzó en el proceso de ideologización de la estructura del servicio exterior. En esta nueva fase, resultó cada vez más evidente la impronta presidencial en todas las acciones y decisiones vinculadas a las relaciones internacionales y el carácter personal de la ejecución de la política exterior.

En el Taller de Alto Nivel ya mencionado, organizado el 12 y 13 de noviembre de 2004 y dirigido personalmente por Chávez, se hizo un análisis descarnado de la situación nacional e internacional. El objetivo fundamental de dicho encuentro fue definir los objetivos estratégicos a partir de la nueva realidad política venezolana luego del referéndum de agosto. En ese encuentro, se planteó la definición de los diez grandes objetivos estratégicos que marcarán «la nueva etapa» de la Revolución Bolivariana y, dentro de éstos, el «nuevo sistema multipolar internacional».

Con sus propias palabras, el presidente fue describiendo los grandes cambios que ocurrieron en la geopolítica mundial. Uno de los más relevantes sucedió en España, donde el socialista José Luis Rodríguez Zapatero sustituyó a José

María Aznar, quien, alineado con EEUU, había apoyado la invasión a Iraq, había sido muy crítico del régimen cubano y había respaldado las sanciones a la isla. Chávez habló de la necesidad de cultivar las relaciones con el nuevo gobierno español como una tarea fundamental con sentido geoestratégico. «Es vital para la revolución. El nuevo embajador es un hombre de izquierda, buen amigo de Venezuela», dijo el presidente. Y, en cuanto a la nueva coyuntura europea, expresó que «los enfrentamientos entre los fuertes deben ser aprovechados por los débiles».

En este esquema, la consolidación de la Unión Europea y el fortalecimiento del euro debilitarían, de acuerdo con esta visión, la posición de EEUU, contribuyendo a la multipolaridad. Chávez agregó que en las ex-repúblicas soviéticas aún está presente el germen del socialismo y de la lucha por la justicia social. «Compartimos una misma visión social. Todo ello contribuye a neutralizar otras amenazas.»

Más adelante, Chávez describió y enumeró los cinco polos de poder en el mundo: Europa, Asia, África, Norteamérica y Sudamérica. Entre ellos, destacó el papel de la India y China en el nuevo contexto global, en este último caso apuntalado por el impresionante crecimiento económico, lo cual, a su juicio, ofrece nuevas oportunidades de inversión. En el plano político, destacó el crecimiento de la izquierda en la India. También expresó su solidaridad con África, donde, al igual que en América Latina, persisten rezagos de colonialismo, y señaló la necesidad de hacer esfuerzos por focalizar los objetivos de la política exterior en países estratégicos así como consolidar las relaciones con naciones como Libia, Argelia, Nigeria y Sudáfrica. Aludió, también, al fortalecimiento de la alianza con los integrantes de la OPEP. Y, en cuanto a EEUU, estimó que continuará con su política «intervencionista y agresora», pero aseguró: «No nos doblegaremos. Utilizaremos todas las estrategias».

En aquella reunión, Chávez se refirió a los vientos de cambio que se están viviendo en América Latina y a la definición de nuevos ejes contrapuestos. Identificó, por un lado, el eje que conforman Caracas, Brasilia y Buenos Aires. «Van a tratar de debilitarlo o dividirlo», aseguró. Y mencionó otro eje, constituido por Bogotá, Quito, Lima y Santiago de Chile, que está, de acuerdo con sus palabras, dominado por el Pentágono. Chávez finalizó diciendo: «Ése es el eje monroísta, y nuestra estrategia debe ser quebrarlo y conformar la unidad sudamericana».

El nuevo momento estratégico

En esa oportunidad, el presidente esbozó con claridad los desafíos de un proceso revolucionario que ya parece desbordar las fronteras nacionales para insertarse en espacios mundiales que le permitan impulsar con mayor fuerza ese «nuevo sistema multipolar internacional». Para alcanzar este objetivo, Chávez planteó la necesidad de articular redes de apoyo a la Revolución Bolivariana e impulsar la organización de grupos y actores sociales que compartan sus ideales y que estén dispuestos a llevar adelante el nuevo modelo político. Se refirió particularmente a los gobiernos aliados, a los grupos de apoyo internacional, a las corrientes indígenas de Bolivia, Ecuador y Perú, a los movimientos campesinos de Centroamérica y Brasil, y a ciertos sectores intelectuales.

El presidente esbozó con claridad los desafíos de un proceso revolucionario que ya parece desbordar las fronteras nacionales para insertarse en espacios mundiales que le permitan impulsar con mayor fuerza ese «nuevo sistema multipolar internacional»

Así, a casi dos años de haber redefinido los objetivos estratégicos de la política exterior, la inserción actual de Venezuela en la geografía política mundial está definida hoy por los siguientes escenarios: los diversos grados de ingobernabilidad en algunos países de la región; el agravamiento de las crisis políticas e institucionales (aunque algunas ya se han superado, al menos temporariamente); la irrupción de los nacionalismos y la profundización de los sentimientos indigenistas y las reivindicaciones autonómicas en algunos países; el triunfo de gobiernos de tendencias progresistas en varias naciones y los desafíos que significan el sandinismo en Nicaragua, el FMLN en El Salvador, el liderazgo de Ollanta Humala en Perú y el de Andrés Manuel López Obrador en México; y, finalmente, el creciente deterioro de la imagen de EEUU en América Latina y la acentuación del sentimiento antiestadounidense en amplios sectores de nuestras sociedades.

Sobre la base de estos escenarios, la diplomacia bolivariana ha diseñado y puesto en marcha una estrategia internacional novedosa, de alto perfil estratégico, que tiene como sustento fundamental la variable petrolera. En el plano político, la nueva política exterior incluyó algunas acciones muy visibles, como las alianzas con Cuba, Irán, China y Rusia, además del manejo de los dos ejes contrapuestos ya citados. En el ámbito económico, la estrategia está dominada por la utilización del petróleo como un elemento fundamental para

la articulación de nuevas alianzas, las recurrentes críticas al modelo neoliberal y los llamados a trascender el modelo capitalista. A esto hay que sumar una política de integración en detrimento de la CAN, cuya institucionalidad fue quebrada a raíz del retiro de Venezuela, y la incorporación al Mercosur, además de los intentos por impulsar la integración bolivariana –a través de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA)– como forma de oposición a EEUU.

Un comentario aparte merece el manejo de las relaciones con Colombia, que se han caracterizado por un tránsito entre la cautela por parte del presidente Álvaro Uribe, la confrontación por parte de Chávez, la ambigüedad, la desconfianza y el pragmatismo. El comercio, la seguridad y los muchos proyectos fronterizos dominan la actual agenda bilateral, y se destacan, entre ellos, la iniciativa para construir un gasoducto hacia puertos profundos en el Atlántico colombiano. La cooperación militar de EEUU con Colombia ha sido, desde un comienzo, motivo de incomodidad para el gobierno de Chávez. En ese sentido, no deja de ser curioso que la construcción de un oleoducto para llevar el crudo venezolano a Asia constituya un elemento fundamental en la estrategia de diversificación de suministro petrolero.

En el desarrollo de esta nueva etapa de la política exterior venezolana ha sido notorio el discurso de confrontación con el gobierno de George W. Bush y con aquellos países «asociados» o vinculados al «Imperio». Algunos ejemplos de esta conducta fueron los enfrentamientos con el presidente de México, Vicente Fox, y con el entonces candidato presidencial peruano, Alan García, así como las decisiones de retirar a Venezuela de la CAN y del Grupo de los Tres.

Otro tema importante es el manejo contradictorio de los intereses económicos y políticos, que ha creado una suerte de laberinto que hace difícil proyectar, incluso a corto plazo, la evolución de las relaciones internacionales de Venezuela. La construcción «virtual» de un ambiente de guerra con EEUU mediante la preparación de civiles y la adquisición de equipamiento bélico (fusiles, aviones de combate, helicópteros, misiles, fragatas, submarinos) para enfrentar una supuesta invasión genera una peligrosa carrera, cuyos resultados habrán de verse en el futuro.

Con todo, lo más relevante es la utilización del petróleo como un instrumento de influencia política. Es en esta área donde el gobierno ha desplegado los esfuerzos más ambiciosos mediante iniciativas audaces, como Petrocaribe, Petrosur y Petroandina, la suscripción del Acuerdo Energético de Caracas (que amplía las facilidades de financiamiento preferencial para proyectos

de desarrollo a países de Centroamérica, Sudamérica y el Caribe), y la firma de memorandos de entendimiento con Argentina, Brasil, Bolivia, Uruguay y Paraguay. Aun cuando sea prematuro evaluar los resultados de estas iniciativas, no hay duda de que constituyen una pieza invalorable de la estrategia venezolana, que se ha traducido en un robustecimiento del liderazgo y la influencia de Chávez, no solo en el ámbito regional sino en la escena internacional.

Comentarios finales

No obstante lo anterior, hay que señalar que la variable energética ha estado siempre presente en la agenda de la política exterior de Venezuela. Con altibajos, la estrategia petrolera de los diversos gobiernos estuvo siempre orientada a la proyección exterior del país y al apuntalamiento de su estrategia internacional. La década de los 70, con la cuadruplicación de los precios del petróleo, había generado una nueva realidad energética global que permitió a países como Venezuela desarrollar una agresiva –y exitosa– política internacional. Y así como el petróleo es el instrumento clave para su posicionamiento internacional, la confrontación con EEUU le ofrece a Chávez una excelente plataforma ideológica en momentos en que el gobierno de Bush es cuestionado internacionalmente.

Por otra parte, el debilitamiento de los liderazgos tradicionales de Brasil y México ha favorecido el protagonismo de Venezuela en la escena regional, al tiempo que la crisis de los procesos de integración –el desmoronamiento de la CAN y los conflictos en el Mercosur– propician nuevas alianzas, como la que se está perfilando entre Venezuela, Cuba y Bolivia.

El debilitamiento de los liderazgos tradicionales de Brasil y México ha favorecido el protagonismo de Venezuela en la escena regional

En un plano más abarcador, el gobierno de Chávez promueve otros espacios de articulación, como la Comunidad Sudamericana de Naciones, una iniciativa cargada de retórica integracionista y de reivindicación autonómica. En este contexto se inscribe la propuesta del ALBA, una alternativa impulsada por Venezuela y Cuba a la que recientemente se ha sumado Bolivia, inspirada en los valores del bolivarianismo. Aun cuando la iniciativa no ha concitado hasta ahora mayores respaldos, la incorporación de Bolivia y una eventual adhesión de Nicaragua (en caso de que Daniel Ortega resulte triunfador en las elecciones) le otorgarían un renovado impulso.

En este mismo orden, se pueden mencionar otras propuestas impulsadas por Venezuela, como la cadena de televisión Telesur, el Banco del Sur, el Gasoducto Sudamericano, la difusión de algunos programas sociales, como la «Misión Milagros», destinada a proveer a sectores pobres cirugía oftalmológica, así como las campañas de alfabetización en algunos países, y hasta una iniciativa de cooperación en el ámbito militar basada en la creación de una suerte de OTAN sudamericana.

Para muchos expertos, el gobierno de Chávez ha ingresado en una nueva fase, aún más ambiciosa y delicada, que apunta a jugar con variables estratégicas en el tablero geopolítico mundial. En esta perspectiva se inscriben las recientes giras a Irán, Rusia, Bielorrusia, Vietnam, China (la cuarta desde que asumió el gobierno) y a Siria. Si bien es cierto que mucha de la intensa actividad internacional desplegada por el presidente en estos últimos meses tiene que ver con la promoción de la candidatura de Venezuela al Consejo de Seguridad de ONU, a la cual le ha dispensado una prioridad máxima, la actual coyuntura internacional y los acuerdos suscritos para la adquisición de armamento les imprimen a estas visitas una dimensión estratégica inédita.

Hasta ahora, el mensaje político de Chávez ha tenido éxito en momentos en que la democracia se muestra incapaz de revertir las condiciones de inequidad que atraviesan muchas de nuestras sociedades, con la excepción de Chile. Las desigualdades, el auge de gobiernos que reivindican la cuestión social, la abundancia petrolera y el debilitamiento de los modelos políticos tradicionales constituyen elementos que han jugado a su favor. Debido a ello, el presidente ha logrado movilizar a una amplia base de seguidores en diferentes países, entre los cuales figuran los piqueteros de Argentina, el Movimiento de los Sin Tierra en Brasil, los grupos indigenistas de Bolivia y Ecuador, y sectores de los zapatistas en México. En suma, hay una corriente favorable a su discurso producto del agotamiento de los modelos políticos tradicionales, que se une a la falta de interés de EEUU hacia América Latina.

Finalmente, el gobierno de Chávez dispone de un amplio margen político y económico para impulsar sus proyectos. Para ello cuenta no solo con ingentes recursos financieros, sino también con un entorno internacional propicio. Aun así, no deja de ser una fase riesgosa y conflictiva del proceso, que puede generar vulnerabilidades. En ese sentido, su creciente protagonismo internacional es visto con reservas en algunos círculos políticos debido a las sospechas que generan algunos de sus aliados (Cuba, Irán, Corea del Norte, Bielorrusia y, más recientemente Siria, regímenes alejados de los valores

de la democracia). Por otra parte, algunos analistas locales sostienen que la alianza estratégica multipolar con países como Rusia y China, el acercamiento al islamismo radical a través de Irán, la expansión de la diplomacia petrolera y la politización del Mercosur, sumadas a la propuesta de formar la Federación de Estados de América del Sur, son las ambiciosas metas que se ha trazado Chávez, con el poder energético como motor de su geopolítica.

Con todo, el diseño de esta nueva arquitectura en la política internacional de Venezuela, unida a la tesis de la «guerra asimétrica» y los aprestos bélicos para enfrentar «la invasión», conforman un espacio de acción que es ajeno a la tradición pacifista del país y nos ubica en un escenario de vulnerabilidad. En la medida en que avance el «socialismo del siglo XXI», podrían surgir contradicciones entre estas acciones y la gobernabilidad democrática. Será en ese momento cuando se advierta más claramente qué ocurre en Venezuela, y sus consecuencias para la convivencia internacional.

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

COYUNTURA: Uso y abuso de la reforma política en Ecuador, **Francisco Sánchez López**. DOSSIER: LA AMAZONÍA EN LA AGENDA GLOBAL: La globalización de la Amazonía: una perspectiva andina, **Guillaume Fontaine**. La ocupación de la Amazonía vista desde Venezuela, **Delfina Trinca**. Mercado y medio ambiente: la soya en la Amazonía brasileña, **Richard Pasquis**. Representaciones de la naturaleza en la Amazonía ecuatoriana, **Francisco Neira**. Ensayo gráfico: Mitos de los Naporuna, **Marcelo Aguirre**. DEBATE: Los retos de lo local en lo global. Comentarios al dossier de Iconos 24, **Jeannette Sánchez**. DIÁLOGO: La política de los movimientos sociales en Bolivia. Diálogo con Álvaro García Linera, **Franklin Ramírez Gallegos y Pablo Stefanoni**. TEMAS: Fútbol, rumores y fantasías sociales (Alianza Lima, 1987), **A. Panfichi y V. Vich**. Etnografía del fenómeno tecno en Ecuador, **Jérémy Voirol**. Orígenes de la reforma social en Costa Rica, **Iván Molina**. «El duro arte de la reducción de cabezas»: ruptura y continuidad en la literatura ecuatoriana, **Carlos Arcos**. RESEÑAS.

Íconos *es una publicación cuatrimestral de Flacso-Ecuador, La Pradera E7-174 y Av. Almagro, Quito, Ecuador. Tel.: (593 2) 3238888. Correo electrónico: <revistaiconos@flacso.org.ec>. Página web: <www.flacso.org.ec>. Pedidos y suscripciones: <lalibreria@flacso.org.ec>.*