



TALLER DE EXPERTOS LA NUEVA GEOPOLÍTICA EN AMÉRICA LATINA Y SU IMPACTO EN LA SEGURIDAD REGIONAL

Bogotá, Colombia del 29 al 30 de Octubre 2008

Relatoría

Mesa 1 (Miércoles 29 de octubre de 2008, 9:00 – 14:30)

Cuba, Venezuela y los gobiernos de izquierda en América Latina: distribución de poder, intereses y conflictos

Los cambios de preferencias políticas en los últimos años han marcado un hito en varios países de América Latina. Los llamados gobiernos de izquierda que presentaron propuestas de cambio han establecido un nuevo escenario al dejar atrás aquel de las políticas tradicionales. La exigencia de cambios ha generado también la entrada en escena de nuevos actores que antes no eran partícipes de los procesos políticos. Ante este trasfondo, se perfilan no una sino varios tipos de izquierda, algunas incluso con visiones enfrentadas. Mientras unas presentan un arraigo social establecido, otras emergen desde los movimientos sociales con mayor fuerza e incluso con violencia.

Paralelamente se han generado nuevas alianzas que tienen sin duda un impacto sobre la geopolítica de la región y en las relaciones con Estados Unidos. No obstante, existe la sensación de que estas alianzas no se enmarcan en políticas ideológicas sino que obedecen más bien a una índole "comercial". La llamada alianza emblemática Cuba-Venezuela no es percibida en todas partes (como por ejemplo en el Cono Sur) como tal y, por tanto, su alcance en las relaciones intra-regionales se ve relativizado.

Las tres diferentes ponencias sobre la alianza Cuba-Venezuela (Carlos Romero); la o las izquierdas en América Latina y su impacto geopolítico (Alejo Vargas); así como la interrogante ¿independencia o fragmentación de América Latina? (Pablo Celi) abrieron el debate que presentó los siguientes resultados.

Cuba-Venezuela ¿relación bilateral sobrevalorada?

La relación entre Cuba y Venezuela se vio definida por tres factores claves: el petróleo, la historia de la relación y la ideología. El petróleo subsidiado que Cuba recibe no sólo hace que Caracas sea el primer socio comercial para La Habana, sino que se traduce también en una relación costosa para Venezuela y en una relación de tipo rentista para Cuba. Desde 1999 esta relación es percibida por Cuba como un factor mitigador de las consecuencias del embargo económico y las crisis internas (huracanes y crisis del azúcar).



Entre 1999 y 2004, se concibe como una alianza más amplia que abarca no sólo el factor económico y social sino el militar y el ideológico; lo cual se institucionaliza, a partir de 2004, con la creación de la iniciativa ALBA. Por su parte, el gobierno de Chávez es también uno de los gobiernos más acérrimos de Cuba, lo cual ha fortalecido la llamada alianza entre estos dos países.

Si bien todas estas características han llevado a algunos a darle a la relación cubano-venezolana el nombre de alianza emblemática, surgen dudas en cuanto a su verdadero impacto regional.

A nivel internacional la relación no ha tenido la repercusión deseada ni puede ser comparable con otras relaciones que en otro tiempo revistieron mayor importancia como la alianza Cuba-Chile. El carácter militar de la relación tampoco se manifiesta en operaciones conjuntas ni en compra de armamento. La doctrina regional que ha intentado surgir de esta alianza tampoco ha llevado a consensos internacionales y la misma se ve opacada cada vez más por los límites en la política exterior venezolana cuya injerencia no se presenta como definitiva en otros países (Honduras forma parte de ALBA pero tiene al mismo tiempo han firmado un TLC con Estados Unidos).

Los cambios internos que se han suscitado en Cuba con la entrega del poder de Fidel Castro a su hermano Raúl influyen definitivamente en las relaciones Caracas-La Habana, ya que el único líder con capacidad de incidencia directa sobre Hugo Chávez no está más al mando del país. La política exterior cubana está cambiando y el gobierno de Raúl Castro ha adoptado la política de no pronunciarse sobre ciertos temas y no secundar a Venezuela en decisiones como una eventual confrontación con Estados Unidos. Las alianzas que Venezuela ha establecido con actores extra-regionales como Rusia o Irán son también vistas en Cuba con reserva.

El gobierno de Chávez le ha restado oportunidades a los cambios que se están dando en Cuba al mismo tiempo que las relaciones con Caracas están dificultando las relaciones de la isla con otros países. Es muy factible un cierto avance en las relaciones Cuba-Estados Unidos tras el cambio de gobierno en la Casa Blanca así como por los cambios internos en Cuba, y esto podría, a mediano plazo, condicionar las relaciones cubano-venezolanas. Un giro interno en Venezuela hacia el autoritarismo militar generaría igualmente cambios en la relación La Habana-Caracas.

En síntesis, la relación Cuba-Venezuela fue definida como una relación meramente bilateral cuyo beneficio es percibido mayormente por La Habana. En definitiva, Cuba influye poco en el gobierno de Chávez y éste, tras el retiro del poder de Fidel Castro, tiene menos incidencia sobre la política de la isla, lo cual relativiza el alcance de esta alianza.

Izquierda democrática versus populismo desestabilizador

El giro a la izquierda que se ha dado en los últimos años en la región ha revelado una importancia simbólica por ser el resultado de procesos electorales y no de revoluciones a través de las armas o golpes de Estado. No obstante, éstos se enmarcan dentro de una democracia precaria caracterizada por la erosión de los partidos tradicionales y una gran debilidad institucional. El desencanto social y los conflictos étnicos-culturales generaron en algunos casos la radicalización hacia la izquierda con el surgimiento de nuevos actores así como de un fuerte presidencialismo reforzado por una constante exposición mediática.



Esta “nueva izquierda” no se puede definir bajo el modelo tradicional europeo “izquierda-derecha”, pues no está basada en el parlamentarismo y carece de representación grupal. Sus líderes son ajenos a posturas ideológicas y su base se presenta como una amalgama entre caudillismo y movimientos sociales e indígenas no integrados en el viejo sistema político.

Surge entonces la dificultad de rotular a estas izquierdas en términos de social-democracia o neo-populismo debido a sus matices particulares. Los actuales gobiernos de izquierda en América Latina resaltan más diferencias que similitudes en cuanto a protagonistas y discursos lo que hace que se cristalice una división entre “izquierdas”: una democrática y consolidada, más presente en el Cono Sur y una más radical en la región andina que ha generado situaciones desestabilizadoras.

Mientras que la izquierda más moderada en los países del sur del continente se enfoca en facilitar una agenda social gradual con el apoyo de coaliciones más amplias y consolidadas, el discurso anti-neoliberalismo y anti-capitalismo más característico por los gobiernos de izquierda de la región andina juega con el populismo y corre el riesgo de reforzar el autoritarismo debido al corto período presidencial al que están sometidos sus jefes de gobierno, al deseo de éstos de permanecer en el poder y a los compromisos inestables sobre los cuales están levantados los acuerdos.

Entre los gobiernos considerados más radicales existen también diferencias. Venezuela y Bolivia han tenido una confrontación más directa con la administración Bush y consideran a Colombia como el peón. Venezuela ha ido más lejos al acercarse a actores extra-regionales como China, Rusia e Irán, y la iniciativa ALBA de confrontación al ALCA ha generado tensiones.

Si bien unos gobiernos considerados de izquierda se basan en reglas democráticas, otros se alejan de éstas y utilizan la violencia política con la excusa de producir los cambios estructurales necesarios, lo cual ocasiona altos riesgos para la calidad de la democracia salvando las diferencias según los países. La reestructuración Estado-Sociedad podría entonces estar en juego.

¿Izquierdas nacionales o regionales?

Ante la revaloración del espacio regional conformado en su mayoría por gobiernos que se consideran de izquierda o centro-izquierda y que comparten a la vez visiones generales como el énfasis social y una mayor autonomía frente a Estados Unidos, surge la interrogante de hasta qué punto los intereses nacionales pueden aglutinarse en un proyecto único.

En países como Brasil y Uruguay el triunfo de la izquierda se debe al trabajo a largo plazo realizado por los partidos PT y Frente Amplio respectivamente. Chile presenta un mandato continuista dirigido a lo social con el desafío de terminar el legado autoritario de la dictadura y Argentina opta por la continuidad de las políticas después de la crisis económica.

Por otro lado, el ascenso de la izquierda al poder en Bolivia aparece como resultado de una larga lucha de la población indígena de visión nacionalista. En Ecuador el éxito se debe a las esperanzas del pueblo en el principal proyecto de reformar el país por medio de una Asamblea Nacional Constituyente. Por su parte, el primer triunfo de Chávez se basa en el colapso del



sistema político venezolano mientras países centroamericanos como Guatemala y Nicaragua introducen acuerdos nacionales y consensos.

Se evidencian así coyunturas muy disímiles en cuanto a la elección de un gobierno de izquierda o centro-izquierda en los diferentes países de la región. Las confrontaciones entre éstos (Argentina y Uruguay por fábrica de celulosa; Bolivia y Chile por frontera) le imprimen al regionalismo un afianzamiento nacional de tipo presidencial.

El énfasis nacional del “nuevo regionalismo” evidencia que los asuntos domésticos siguen primando antes que las supuestas similitudes de izquierda. Las especificidades nacionales dificultan por ende el análisis de estas realidades complejas. Es entonces compartida la tesis de que el viraje de los gobiernos hacia la izquierda corresponde a realidades y procesos nacionales con políticas muy particulares y no a un efecto dominó en la región.

Cooperación en seguridad

Las nuevas tendencias en seguridad de la región como el debilitamiento de las relaciones con Estados Unidos (a excepción de Colombia) o los aspectos extra-regionales (Rusia e Irán) de las políticas de seguridad de Venezuela y parcialmente de Ecuador, generan un impacto en los equilibrios regionales. Las innovaciones políticas no han modificado la política de defensa y la germinación de nuevas alianzas se presenta como un factor que va a incidir en el tema de seguridad en el futuro.

En el marco de la integración regional las agendas de seguridad no se ven articuladas en las agendas políticas o económicas de los países puesto que las políticas de defensa siguen siendo estrictamente nacionales. Aunque existan políticas de seguridad compartidas, éstas no están inscritas en los programas de la llamada izquierda. De igual manera, las políticas nacionales de seguridad se asocian más a las relaciones de los gobiernos con las Fuerzas Armadas que con aspectos regionales.

Los factores de tipo no militar como la seguridad energética (distribución de recursos, conquista de nuevos mercados) tendrán igualmente importancia, así como la modernización e institucionalización de las Fuerzas Armadas y la revisión de los pactos cívico-militares. Un proceso de integración en defensa y seguridad es difícil que surja por las particularidades domésticas de los países de la región.

Relaciones cívico-militares

Durante el debate no hubo consenso en cuanto a los cambios de las relaciones cívico-militares. Es claro que dentro de éstas relaciones se deben delimitar las funciones de la policía y los militares aunque esta demarcación en países como Colombia nunca se ha dado. Por un lado se exhibieron los cambios en las relaciones cívico-militares de países como Ecuador y Uruguay por la transición de ministros de defensa militares a civiles (Vargas). A pesar de que algunos países han designando ministros de defensa civiles esto no ha sido suficiente para garantizar control civil democrático de las Fuerzas Armadas (Celi), e incluso en algunos países dicho control es inexistente (Diamint).



Mesa 2 (Miércoles 29 de octubre de 2008, 14:30 – 18:00)
Las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina

Las relaciones de América Latina con Estados Unidos se ven hoy día marcadas por nuevas situaciones en un escenario mundial cambiante y complejo. Factores como la globalización y su influencia en la esfera de poder estadounidense, la guerra contra el terrorismo generada después del 11 de septiembre y los temas clásicos de la agenda de seguridad de Washington como drogas, crimen organizado y gobiernos anti-americanos, así como nuevas temáticas como la crisis en Haití, Estados fallidos, energía y migración, definen unas relaciones hemisféricas que ya se venían modificando durante la era de George W. Bush.

Con el próximo cambio en la Casa Blanca surge entonces la necesidad de enmendar los lazos con el gran vecino del norte al igual que aparece la interrogante de cómo se quiere que sea la relación de América Latina con Estados Unidos, sin dejar de lado que los intereses que tiene Washington no son los que la región quiere que éste tenga.

Las intervenciones de los panelistas Boris Yopo (Las relaciones entre EEUU y América Latina: estrategia e intereses), Raúl Benítez (Un análisis comparativo entre el Plan Colombia y el Plan Mérida), Julián González (Haití: logros, dificultades y perspectivas), así como los comentarios de Arlene Tickner, aportaron elementos a la discusión sobre el rol de Estados Unidos en la nueva geopolítica regional y su impacto en la seguridad.

Cambio y continuidad en las relaciones

Resulta difícil disociar las políticas globales de las relaciones con los Estados Unidos ya que esto determina lo que hace o deja de hacer Washington en Latinoamérica. En la Casa Blanca se tiene claridad de que América Latina no es la misma de hace 20 años, así como la conciencia preocupante de que el olvido por la región es el responsable de la pérdida de influencia y del vacío que han llenado otros actores.

La influencia de Estados Unidos en la región no es la misma que durante la guerra fría, lo cual se evidencia en la incapacidad de Washington de impedir el ascenso al poder de actores anti-americanistas así como por la pérdida de legitimidad del gobierno norteamericano en la región.

Asimismo, han ingresado nuevos temas a la agenda de las relaciones como la seguridad energética, el cambio climático y la seguridad ciudadana que hacen que, ante la existencia de numerosas dificultades y el auge de otros actores, Estados Unidos se vea limitado a afrontar todos estos retos de manera unilateral (fenómeno de sobre expansión imperial).

Sin embargo, las relaciones de Estados Unidos con América Latina se basan en una interdependencia compleja y asimétrica que hace que temas como las drogas y el crimen organizado, el comercio y la migración entre otros, creen lazos consolidados. La diversidad de actores y canales en las relaciones no modifica el hecho de que la región forma parte de un contexto y campo de acción donde existen diferentes formas de ejercer poder pero con el factor militar siempre presente.

La debilitación de los vínculos con los Estados Unidos genera una oportunidad de ampliación de autonomía, aunque no debe ignorarse que éste distanciamiento hace parte de una política



estadounidense de no dejarse provocar ni generar tensiones pues Estados Unidos seguirá siendo un actor relevante en la geopolítica regional.

Se presenta entonces una interpretación de esta “pérdida de liderazgo”. Aunque la otrora hegemonía imperante no es la misma, el peso de Estados Unidos en la región no es menor. El cambio de administración puede generar una postura más flexible pero siempre en el marco del gran paquete bipartidista de intereses estadounidenses.

En el momento de replantear la relación hemisférica debe tenerse en cuenta el nuevo esquema originado por la crisis financiera y el cambio de administración en Washington. A la complejidad de las relaciones y al mayor campo de acción que se ha presentado para América Latina debe dársele una lectura amplia y diferenciada. La manera como los países de la región manejen sus vínculos con Washington se mueve entre el riesgo y la oportunidad.

El narcotráfico: perdiendo prioridad

La política antidrogas estadounidense se sigue manejando extra-territorialmente desde la óptica de la erradicación de cultivos ilícitos y la interdicción y captura de traficantes. Esta política se traduce, junto con otras medidas, en el Plan Colombia y en el recién creado Plan Mérida para México. Cabe destacar, que ambos planes divergen tanto en su concepción como en su implementación por la naturaleza de ambos países involucrados en el fenómeno del narcotráfico.

En Colombia, país productor y exportador de cocaína, la ayuda antinarcóticos estadounidense contempla dentro del Plan Colombia la lucha antisubversiva con un presupuesto de 700 millones de dólares. La erradicación de cultivos de coca que se viene implementando desde hace casi 10 años, tiene efectos sobre zonas rurales y población campesina.

Por su parte, el Plan Mérida pretende interceptar y capturar a los narcotraficantes encargados de efectuar el tránsito de la droga hacia los Estados Unidos con unos fondos mucho más bajos que los del Plan Colombia. A pesar de que el narcotráfico en México ha suscitado una preocupante ola de violencia y criminalidad, el Plan Mérida no prevé la capacitación de mexicanos por parte de agentes de la DEA y el riesgo de daños colaterales es mínimo puesto que el contacto con la población civil es muy reducido.

A pesar de la continuación del enfoque militar y de inteligencia de la política antidrogas estadounidense, el tema del narcotráfico ha dejado de estar presente en foros de seguridad (*Committee on Foreign Relations, Marshall Center*) seguramente debido a una reducción de la demanda doméstica. Surge la inquietud si esta disminución es producto de los intensos programas mediáticos y de prevención, de la despenalización en algunos Estados americanos, o si se ha dado por el elevado consumo de otro tipo de drogas como las sintéticas.

De todas formas la cocaína continua produciéndose, se está consumiendo elevadamente en la región y está llegando a otros mercados fuera del hemisferio. Si Estados Unidos no prioriza más el narcotráfico, surge la interrogante de si América Latina está preparada para asumir más responsabilidades en la política antidrogas.



¿Nuevas amenazas, mismos remedios?

La percepción de amenazas para Estados Unidos abarca una serie de fenómenos que van más allá del narcotráfico y el terrorismo. El tema de los Estados fallidos, de forma total o parcial (zonas o instituciones fallidas conectadas a la pobreza y a la seguridad ciudadana) así como el tema de maras y pandillas en Centroamérica genera preocupación por la forma como se están abordando estos problemas de carácter interno. Su diagnóstico contempla la securitización, lo cual implica el riesgo de mayor militarización en los intereses de seguridad de Washington.

Esta nueva doctrina de seguridad nacional implica el reto para las Fuerzas Armadas estadounidenses de reconstruir “Estados Fallidos”. El creciente papel de estas Fuerzas en temas sin competencia militar, así como la reactivación de la Cuarta Flota de la Marina ha generado desconfianza en la región.

Haití: ¿quo vadis?

Desde el derrocamiento del presidente Aristide en 2004, la Misión de Naciones Unidas para la estabilización en Haití – MINUSTAH tiene el mandato de misión de paz (*peace enforcement*) y está integrada en su mayoría por miembros de Fuerzas Armadas latinoamericanas. A pesar de que este mandato no fue fijado por los países latinoamericanos y se fue modificando sobre la marcha después de los dos primeros años de implementación, ha alcanzado logros como la primacía del modelo latinoamericano de intervención suave y el reestablecimiento de elecciones. Sin embargo, el componente militar está presente dentro del modelo de cooperación internacional eurocéntrico y presenta dificultades para entender la realidad local.

Para los Estados Unidos la situación de desestabilización en Haití es percibida como una amenaza (Estado fallido y crisis humanitaria) por la cercanía de la isla caribeña, lo que significó en términos de seguridad una posible intervención dentro de las consideraciones de la Casa Blanca. Con la creación de MINUSTAH se evitó esta situación y se logró romper el ostracismo de hace años en la región y ampliar la cooperación regional gracias al interés de Brasil de generar responsabilidad internacional, de evitar una base estadounidense en el Caribe así como de posicionarse como un actor de carácter global.

Ante la relativa pasividad de Estados Unidos y la autonomía adquirida de países latinoamericanos con relación a la situación haitiana, surge la inquietud de si América Latina, con su participación en la misión de paz en Haití, está construyendo un espacio de voluntad e identidad de mayor autonomía hacia la Casa Blanca, o si se le está haciendo un mandato a Washington al evitar que éste intervenga de manera directa.

Esto depende de cómo evolucione la MINUSTAH y de los resultados de este tipo de intervención. Una perpetuación de la misión de paz no sería conveniente ya que se acercaría a la figura del protectorado de Naciones Unidas. Los riesgos para Latinoamérica radican en los costos políticos (efectos de la cooperación en procesos de establecimiento y fortalecimiento del Estado) que habría que asumir, aunque no está claro si Brasil y Chile (protagonismo por delegación) serían los abanderados de esta situación. Existe también el riesgo de desnaturalización de las Fuerzas Armadas. No cooperar bajo el paraguas de Estados Unidos resulta entonces un arma de doble filo.



Mesa 3 (Jueves 30 de octubre de 2008, 9:00 – 14:30)

La carrera armamentista en América Latina: amenaza u oportunidad

Ante el creciente gasto de armamento en la región y la participación de actores extra-regionales (Rusia, China pero también Europa) en la provisión de armas, se evidencian las diferentes percepciones en los temas de seguridad. La persistencia de algunos conflictos así como el surgimiento de otros suscita preguntas sobre el desarrollo de una carrera armamentista y sobre el riesgo que tienen algunos conflictos internos y/o subregionales de escalar y tornarse en conflictos bélicos entre Estados. Partiendo de la base de que para una carrera armamentista se necesitan dos actores, la situación actual de la región se sale de los parámetros tradicionales, pues los países adquieren tanto material para guerra tradicional (Venezuela de Rusia) como para guerra antisubversiva (Colombia de EEUU). La adquisición de armamento no se limita a la industria bélica extra-regional, sino que en la región misma existe comercio e industria militar (Brasil, Chile).

Las ponencias de Alcides Costa Vaz sobre el gasto en armamento, de Rut Diamint sobre las relaciones de América Latina con los proveedores de armas y de Markus Schultze-Kraft sobre el riesgo de que existan conflictos bélicos en la región, aportaron a la discusión ideas sobre el riesgo y ventajas de esta situación.

¿Carrera armamentista o comunidad de seguridad?

El incremento de gastos militares en América Latina (47% entre 2003 y 2007) está enmarcado dentro de una tendencia global (aumento de 45% en los últimos 10 años). La posición de la región frente a los gastos mundiales es sin embargo marginal (4%) y ante la fuerte concentración de este gasto en Suramérica, el fenómeno de la elevada adquisición de armamento se presenta como una problemática suramericana.

La dimensión política del gasto militar responde a las particularidades de los países en cuestión. Por un lado los objetivos y cambios en la política exterior y de defensa venezolana (temor a una invasión de EEUU) implican gastos en armamento, al igual que la adquisición de armamento contra-insurgente en Ecuador reviste una concreta preocupación por la situación en su frontera norte. Por otro lado, el posicionamiento estratégico y la necesidad de elevar el perfil internacional de países como Brasil y Chile hacen de la participación en la industria bélica un factor cada vez más valorado.

En vez de satanizar la compra de armas, ya que sí hay países que necesitan modernizar sus equipos, la cuestión es cómo se logra una mejor adquisición. Evitar la adquisición de armamento inservible a buen precio sería una forma de evitar estos gastos ilegítimos. De igual forma el suministro de armas debe ir acompañado de la transferencia de tecnología para evitar la dependencia de los países proveedores.

Justificado o no, el incremento en la compra de armamento pone a prueba las medidas de confianza en la región. Ante las perspectivas cambiantes como el mayor protagonismo de las Fuerzas Armadas, la creación de una comunidad de cooperación en seguridad sugiere que sería una tarea difícil de realizar. La construcción de un sistema de defensa regional se ve también afectado por las relaciones bilaterales privilegiadas, las asimetrías existentes y por la imposibilidad de homogenizar las necesidades/prioridades en seguridad de los diferentes Estados. Encontrar puntos de acuerdo regional resulta una tarea compleja teniendo en cuenta



la tendencia al autoritarismo de algunos países. De esta forma, el gasto en armamento reviste entonces un retroceso institucional.

Ante el trasfondo de pocos consensos en temas de seguridad y defensa, una posible opción para generar confianza y transparencia podría ser regionalizar la comparación del gasto militar. Para tal efecto la CEPAL cuenta con una metodología estandarizada que puede ser útil.

Amenaza común, ¿condición *sine qua non*?

La creación de una comunidad de seguridad se ve limitada ante la ausencia de alianzas que definan amenazas comunes. Por un lado se mencionó la dificultad de cooperación por la falta de amenazas comunes (E. González), mientras, por otro lado se relativizó la necesidad de una amenaza común para crear alianzas. Serían entonces más importantes los valores básicos sobre cómo actuar que la misma amenaza compartida (Diamint). No obstante, se clasificaron algunos temas como amenazas comunes como la pesca ilegal, el tráfico de armas en la Amazonía y el secesionismo (Obando). Ante la dificultad de fijar amenazas compartidas, se recalcó la idea de fijar fortalezas comunes, aspecto que generaría aportes a la institucionalidad regional, lo cual sería otra manera de crear alianzas en materia de seguridad.

Potencial de conflictos bélicos

Dentro de todo el potencial conflictivo de la región existen dos vertientes: la agudización de los conflictos sociales internos y/o la posibilidad de que éstos se conviertan en conflictos bélicos entre Estados. Esto depende de la naturaleza de los conflictos y de las variables que entran a ser determinantes como la historia del mismo, los actores y la sociedad afectada.

Aunque la probabilidad es baja, el conflicto interno colombiano es el que corre con el mayor riesgo de transformarse en un conflicto bélico con Ecuador y Venezuela por la continuación del Plan Colombia y la percepción de amenaza de Estados Unidos por parte de Venezuela, el aumento del narcotráfico y la presencia de grupos armados irregulares en las fronteras de Colombia con estos vecinos. El ataque colombiano al campamento de Raúl Reyes en Ecuador sentó un precedente importante, aunque no hubo riesgo real de confrontación sino más bien una reacción teatral venezolana reforzada por los medios. No obstante, es válida la pregunta de si Ecuador y Venezuela se arriesgarían a una confrontación directa con Colombia a sabiendas de que estas Fuerzas Armadas están mejor preparadas para enfrentar una guerra. Ante esta situación es muy posible que EEUU continúe con su política de no dejarse provocar (*hands off*).

Otro conflicto con potencial de intervención de actores externos es el de la fragmentación de Bolivia y los factores de tipo energético y étnico presentes en éste. El gobierno venezolano ha advertido que intervendría si se llegase a dar alguna situación que ponga en peligro el mandato de Evo Morales. A falta de una frontera común, este conflicto adoptaría una forma no tradicional que implicaría una posición clara de otros países como Brasil por la implicación de su espacio aéreo.

Hasta el momento este tipo de conflictos no han estado lejos del manejo político. Aunque los conflictos bélicos entre Estados son poco probables en la región, no deja de preocupar la posible escalada de los conflictos internos y sus repercusiones.



Mesa 4 (Jueves 30 de octubre de 2008, 14:30 – 17:30)

Mecanismos de seguridad multilaterales en América Latina: ilusiones u oportunidades

Existen varios mecanismos multilaterales que abordan los temas de seguridad tanto a nivel hemisférico y regional como sub-regional. Su desempeño es sin embargo bastante circunstancial por la falta de acciones coordinadas. La dispersión de los esfuerzos radica en la crisis de credibilidad en el multilateralismo a nivel global y reflejada en lo regional, así como en las dificultades de generar una agenda mínima y de vincular propuestas multilaterales con políticas domésticas.

Con las intervenciones de Francine Jácome sobre los mecanismos existentes de cooperación en seguridad regional y defensa, y de Alcides Vaz Costa y Boris Yopo sobre la propuesta brasileña del Consejo Suramericano de Defensa, se abrió la discusión sobre la viabilidad y alcance de esta idea al igual que el posicionamiento y el interés de Brasil en materia de seguridad regional.

Seguridad regional y respuestas desde el multilateralismo

Los problemas de gobernabilidad e institucionalidad afectan los mecanismos multilaterales. Las diferentes instancias han demostrado respuestas distintas frente a los conflictos que se han presentado. En el caso de la crisis andina, la OEA y el Grupo de Río fueron exitosos y actuaron de forma rápida, pues se llegó a condenar a Colombia sin quitarle espacio político, así este logro haya sido coyuntural.

En la crisis de Pando en Bolivia, la OEA vio su papel limitado y fue UNASUR la instancia que tuvo una reacción consensuada y exitosa con su rechazo al secesionismo y a eventuales golpes de Estado. El proyecto de UNASUR pretende así fortalecer a la región y otorgarle a Suramérica mayor influencia en el multilateralismo pero cuenta con el obstáculo de integrar las asimetrías de la CAN y el MERCOSUR.

Las profundas disparidades de las agendas y la falta de pluralismo multilateral en UNASUR limitan el posicionamiento internacional de la región. El gran reto de UNASUR es entonces manejar las percepciones divergentes del Cono Sur y la región andina, situación que ha producido un debilitamiento en la cooperación en seguridad.

Las agendas del Cono Sur están determinadas por la defensa de la democracia y la paz, así como por un mayor control civil sobre los militares e incluso por el interés en misiones de paz. Por su parte la región andina se ve más fragmentada por tener su mecanismo de integración en crisis debido a la salida de Venezuela de la CAN. Los temas de narcotráfico y pobreza son securitizados y se desdibuja la diferenciación entre seguridad pública y defensa, al igual que se percibe una creciente militarización.

La falta de consensos y las limitaciones de las medidas efectivas de confianza mutua hacen más difícil que organismos multilaterales incidan en la agenda de seguridad y asienten las bases para la cooperación en este ámbito. El hecho de que cada subregión privilegie sus amenazas y que la doctrina nacional prime sobre la cooperación regional, genera un gran reto para UNASUR. La instrumentalización de las relaciones exteriores en las relaciones internas afecta adicionalmente la confianza mutua entre Estados.



No obstante, UNASUR, hasta ahora, ha demostrado tener mecanismos ágiles para buscar consensos como se demostró en Bolivia y a pesar de no ser una alianza militar, tiene como tarea promover la cooperación en materia de defensa.

Brasil ¿hegemón benévolo?

Brasil lidera el objetivo estratégico de consolidar un mecanismo de seguridad regional. Frente a esto surge la inquietud sobre los motivos que llevan al mayor proveedor de armas en Suramérica a apersonarse de estos temas. La participación de Brasil en el mercado internacional de armamento busca en el fondo el desarrollo nacional y el posicionamiento internacional así como también lograr un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. El desarrollo de tecnología militar debe sostener entonces este protagonismo internacional.

Por otro lado, el papel de las Fuerzas Armadas bajo el gobierno de Lula es dotar al Brasil de una cultura militar de vanguardia, lo que ya se percibe con su participación en MINUSTAH. Existe igualmente una ambigüedad de Brasil en la región, pues en teoría éste se presenta como líder articulador pero se comporta de forma unilateral al implementar políticas de manera autónoma.

Su capacidad de liderazgo depende de las posibilidades que encuentre para concertar aunque al interior del país se cree que Brasil fracasa es sus aspiraciones de líder. Esto se suma al desconocimiento brasileño acerca de las realidades de los otros países de la región.

Consejo Sudamericano de Defensa, ¿sub o sobrevalorado?

Ante la existencia de temas de índole subregional se evidencia la necesidad de instancias subregionales, ya que en temas de seguridad y defensa organismos como la OEA se ven limitados en su alcance. La propuesta brasileña de crear un Consejo Suramericano de Defensa (CSD) trae numerosas dudas sobre su viabilidad y campo de acción. Mientras unos lo ven como la versión suramericana del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, otros lo interpretan más como un foro de debate. Hasta qué punto Brasil busca instrumentalizar sus intereses al estabilizar espacios formales, hace parte de las inquietudes que recaen sobre esta iniciativa.

La propuesta, que pretende alcanzar una mayor autonomía de la región, tenía previos antecedentes antes de ser formulada, como la idea de convocar regularmente a los ministros de defensa de la región. Según lo contemplado, la función del CSD es la de concertación y diálogo político habilitado para aglutinar temas de seguridad por parte de autoridades civiles. La idea de crear un Consejo Sudamericano en temas de defensa fue a la vez bien asumida por parte del gobierno norteamericano quien prioriza la estabilidad en la región.

Aunque no es oficial, se percibe cierta preocupación por el aumento de compras de armamento de Venezuela lo cual suscita la intención de instrumentalizar el Consejo de Defensa para limitar este tipo de situaciones. Por otro lado, este Consejo eliminaría la dependencia de proveedores de armas extra-regionales posibilitando así una cooperación horizontal en materia de defensa.



Los retos que enfrenta esta propuesta son grandes. Superar la fragmentación y el debilitamiento de la cooperación en seguridad y defensa por un lado, así como llevar a la realidad los acuerdos de integración existentes en el papel por el otro. Esto se vislumbra como una tarea compleja pues no hay aún acuerdos ni propuestas reales.

La creación del Consejo de Defensa no puede desvincularse del proyecto estratégico de UNASUR. Sin llegar a sobredimensionarla, UNASUR cuenta con más espacio el cual el CSD podría llegar a aprovechar en su intento de homogenizar las políticas nacionales de defensa y seguridad. No obstante, las dificultades de aproximar doctrinas y prácticas en bases tan distintas resaltan las limitaciones de la propuesta brasilera. Por ejemplo Perú no hace distinción entre seguridad y defensa.

Adicionalmente emergen preocupaciones sobre la concepción del Consejo de Defensa. Éste hace poca referencia a la preservación de la democracia y a la subordinación civil de los militares, e igualmente temas fronterizos, hasta ahora, brillan por su ausencia. Temas no convencionales de seguridad como la seguridad interna tampoco están contemplados. El hecho de que estos temas no estén en la agenda llega a ser alarmante en el caso de una militarización.

Es difícil un Consejo de Defensa para el diálogo y la concertación, pues estas instancias ya han existido siendo los libros blancos su único resultado positivo. Para que el CSD no esté limitado a ser otra iniciativa más coexistente con los demás mecanismos multilaterales de seguridad, deben identificarse espacios de convergencia para avanzar progresivamente, a pesar de las divergencias políticas e ideológicas. Se podría comenzar por politizar temas claves y por regionalizar experiencias exitosas bilaterales a manera de utilidad pragmática. Pero plantear una integración total en materia de defensa es algo insostenible actualmente.

Existe igualmente la necesidad de conciliar ante la imposición de agendas de algunos países. Pero también es cierto que no hay igualdad de capacidad del uso de este mecanismo entre los Estados. Al desarrollar un espacio suramericano quedan por fuera México, Centroamérica y el Caribe; y ante esto surge la interrogante sobre la incompatibilidad de la seguridad hemisférica y la subregional.

Si bien el alcance del Consejo Suramericano de Defensa es limitado y la coyuntura obstaculiza una evaluación eficiente, la propuesta de Brasil debe considerarse como un primer paso necesario para la cooperación en defensa. Los objetivos (paz y democracia consolidada, subordinación civil de FFAA) no deben perderse ni en la retórica ni en el pesimismo y deben ir de la mano de la madurez política de los países de la región.

No escapa de las preocupaciones el viejo problema del "borrón y cuenta nueva", tendencia que radica en crear nuevas instancias cuando las actuales no funcionan dejando los problemas no resueltos. Éste es un riesgo que a toda costa debe evitar el Consejo Sudamericano de Defensa.

Relator: Julián Bustamante