



Programa de Cooperación
en Seguridad Regional

FRIEDRICH
EBERT STIFTUNG

TENDENCIAS DE SEGURIDAD EN AMÉRICA DEL SUR E IMPACTOS EN LA REGIÓN ANDINA

RESUMEN

Este *policy paper* es el producto de los debates desarrollados en el grupo de trabajo sobre seguridad regional de la Friedrich Ebert Stiftung (FES) en el Ecuador sobre la situación actual de la seguridad en América del Sur. En este documento se contrastan, la perspectiva “sudamericana” con base en el Cono Sur y el eje Brasil-Argentina, con la región andina que enfrenta los desafíos de la irradiación del conflicto colombiano y la influencia de Estados Unidos. Desde comienzos del siglo XXI, han surgido estrategias alternativas tanto a la política norteamericana como a la visión de seguridad hemisférica de los organismos multilaterales, especialmente de la Organización de Estados Americanos (OEA) –una lectura generalizada sobre la coexistencia, en la posguerra fría, de múltiples arreglos subregionales o binacionales en el hemisferio en función de amenazas y desafíos considerados como “multi-dimensionales y transfronterizos”–.¹

Desde el Cono Sur y a través de la política exterior, se estaría consolidando un proyecto de seguridad e integración con perspectivas políticas hacia el conjunto de países sudamericanos, fincado en la oportunidad y desafío de construir espacios de relativa autonomía subregional para emprender, en procesos de integración económica, cooperación en seguridad y defensa, sin entrar en ruptura con la política estadounidense en la región. Preocupa la especial situación de los países andinos cuyo núcleo problemático es el conflicto interno colombiano y la influencia directa de Estados Unidos en sus agendas. Especiales expectativas se promueven en torno a las políticas de los presidentes Hugo Chávez (Venezuela) y Evo Morales (Bolivia) por el nuevo significado internacional y/o regional de sus países en el mercado de abastecimiento energético, convertido hoy en día en eje primordial del mundo industrializado. Por último, preocupa la incidencia de este complejo de relaciones en el posicionamiento del Ecuador en el nuevo escenario continental.

I. HACIA UNA NUEVA PERSPECTIVA SUDAMERICANA DE SEGURIDAD

Desde la posguerra fría, el sistema internacional se ha vuelto más complejo e inestable, en la medida en que el poder mundial se encuentra fraccionado en sus dimensiones económica (EE.UU., Europa, Japón y Chi-

na) y militar en donde Estados Unidos mantiene una hegemonía unipolar. Dentro de este contexto, que empieza a exigir la reformulación de las políticas de los organismos multilaterales, los países ensayan diversas estrategias de posicionamiento de sus objetivos. En el caso de América del Sur, es relevante observar desde comienzos de los años noventa una tendencia sostenida hacia una con-

FRIEDRICH
EBERT STIFTUNG
ARGENTINA

ILDIS
EN BOLIVIA

FRIEDRICH
EBERT STIFTUNG
EN BRASIL

FRIEDRICH
EBERT STIFTUNG
en Chile

FRIEDRICH
EBERT STIFTUNG
EN COLOMBIA
- FESCOL -

FRIEDRICH
EBERT STIFTUNG
LOS
ECUADOR

FRIEDRICH
EBERT STIFTUNG
EN PERU

FRIEDRICH
EBERT STIFTUNG
TESUR

ildis
Instituto
Latinoamericano
de Investigaciones
Sociales

En el caso de América del Sur es relevante observar desde comienzos de los años noventa una tendencia sostenida hacia una convergencia en materia de seguridad e integración, liderada por Brasil y Argentina, con capacidad de influir de manera notable en los países del Cono Sur e incluso en los países andinos. Quizá lo más novedoso y específico de este proceso es que se originó en la idea de que una integración económica no podía ser lograda de manera sostenible sin alcanzar acuerdos en el plano de la seguridad. Esto vendría a completar, a corto o mediano plazo, los acuerdos de integración económica. Como un primer paso había que desactivar las percepciones de amenaza convencional a la seguridad de los estados que persistían desde la época de las dictaduras militares, en realidad activadas por sus estrategias políticas.

vergencia en materia de seguridad e integración, liderada por Brasil y Argentina, con capacidad de influir de manera notable en los países del Cono Sur e incluso en los países andinos.

Quizá lo más novedoso y específico de este proceso es que se originó en la idea de que una integración económica no podía ser lograda de manera sostenible sin alcanzar acuerdos en el plano de la seguridad. Esto vendría a completar, a corto o mediano plazo, los acuerdos de integración económica. Como

un primer paso había que desactivar las percepciones de amenaza convencional a la seguridad de los estados que persistían desde la época de las dictaduras militares, en realidad activadas por sus estrategias políticas.

La ideas de una integración mas amplia, que tendría como horizonte a toda América del Sur, se consolidó desde el primer gobierno de Fernando Henrique Cardoso, quien lanzó el “modelo de autonomía por la integración”, mediante el cual la política exterior brasileña debía crear las oportunidades de transformación de la realidad internacional, a través de una “convergencia crítica” que implicaba acompañar las tendencias mundiales en un contexto de globalización, pero, denunciando y combatiendo las distorsiones e incoherencias en relación con el derecho internacional.

En Argentina, después del gobierno de Menem (1989-1999) y tras la crisis de su modelo neoliberal que alcanzó gran impacto social entre 1999 y 2002, el presidente De la Rúa, anunció que los intereses estratégicos de Argentina debían orientarse por el objetivo central de

una comunidad sudamericana de naciones, coincidiendo con Brasil en la necesidad de redimensionar a las Naciones Unidas como espacio de consensos multilaterales y en la democratización del Consejo de Seguridad Nacional que debía crear en su seno, puestos permanentes para los países menos desarrollados. La convergencia Brasil-Argentina fue el nexo de la conformación del Mercosur, del “Grupo de Río” y posteriormente, de la “Comunidad Sudamericana de Naciones”. Se facilitó sobre todo desde cuando los dos países anunciaron que sus diferendos territoriales se canalizarían con la adopción de medidas de confianza mutua en todos los niveles, desde los militares a los políticos y desde la política exterior de los estados. Sus respectivas políticas de defen-

sa proclaman la no existencia de diferendos en materia de defensa.

Con estas bases se diseñó la perspectiva frente al ALCA, liderada por los EE.UU. Se estableció que éste podía ser considerado sólo en función de una negociación intermediada por el Mercosur, contando con una agenda más amplia para reducir las asimetrías y encarar tanto los “viejos temas” (acceso a mercados, agricultura, subsidios) como los “nuevos temas” (propiedad intelectual, servicios, inversión). Para esto, se requería una alianza básica Brasil-Argentina en primer lugar, y en segundo, la adhesión de Chile, Uruguay, Paraguay, y si es posible los países del bloque andino (la CAN). Desde una perspectiva también con connotaciones geopolíticas, han considerado que el Mercosur es un serio proyecto estratégico de integración económica y política, buscando el reconocimiento de derechos y obligaciones comunes a los participantes del proceso y poniendo un distanciamiento con la política norteamericana.

De manera convergente con la diplomacia, y con el principio de que la política exterior debe subordinar a la política de defensa, se ha emprendido la reformulación de ésta, a partir de la instalación de los ministerios civiles de defensa y de otros mecanismos diversos según los países. El eje Cono Sur (Brasil-Argentina) ha reiterado constantemente las diferencias en la naturaleza estratégica de las tres Américas, descartando la posibilidad de conformar un sistema interamericano de defensa como lo sugerían los EE.UU., y como veladamente estaba presente en las conferencias hemisféricas de defensa impulsadas por la OEA.

Ciertamente, los esfuerzos están dirigidos a la disminución de la influencia norteamericana y a la ampliación de la autonomía de América del Sur –del Cono Sur sobre todo–, con el objetivo de llegar a un proyecto mayor de integración sudamericana. Desde esta perspectiva existe el argumento sudamericano –más fuerte en Brasil-Argentina, que en Chile– de que América del Sur, debido a su geografía y política, tiene una identidad estratégica propia, distinta del resto del continente americano: está lejos de los puntos de tensión mundial; libre de armas nucleares; libre de armas de destrucción masiva; bajos índices de gasto militar; mantiene exitosos procesos de integración (Mercosur-CAN).

Todo ello representa la oportunidad de formular una agenda común de temas, oportunidades y preocupaciones. En julio de 1999, el Mercosur produjo la “Declaración política del Mercosur, Bolivia, y Chile como zona de paz”, entre los muchos acuerdos importantes especialmente en la agenda de “nuevas amenazas a la seguridad regional” –tráfico de drogas, terrorismo, proliferación de arma-

mentos, desigualdad social, medio ambiente y democracia—.

Por último, la entrada de Venezuela y Bolivia, con la presencia de Hugo Chávez y Evo Morales respectivamente, los dos con proyectos diferentes pero igualmente contestatarios al poder norteamericano, ha creado grandes expectativas en el espacio sudamericano de integración económica y seguridad.

II. LAS CONDICIONES POLÍTICAS Y DE SEGURIDAD DE LA REGIÓN ANDINA

Una adecuada consideración de las condiciones en las que se elaboran y desarrollan las políticas externas de los países andinos, requiere una previa revisión del “ambiente” interno que delimita los márgenes de maniobra, las restricciones políticas y las problemáticas mismas en el marco de las cuales los estados y sus sectores de defensa y relaciones exteriores desenvuelven su labor.

Es cierto que el Estado y que sus aparatos de relacionamiento con el mundo internacional tienen una cierta “autonomía relativa” frente a la política interna y en sus tratos con otros actores estatales o extra-nacionales. Sin embargo, esta libertad de maniobra (que es particularmente marcada en la misma medida en que los sistemas de exigibilidad democrática y de supervisión ciudadana son débiles o inexistentes, en una tradición muy marcada aún por los supuestos de la “razón de Estado” y de los *arcana imperii*), tiene límites y crecen en la medida en que los recursos del Estado frente a la sociedad son débiles.

Se podría elaborar una tipología de los estados andinos en términos del grado de autonomía relativa que los gobiernos tienen frente a sus sociedades, en función de la correlación de fuerzas en el manejo y gestión de recursos. Y, en ese sentido, se podría señalar que existe un continuo que va desde estados muy débiles frente sus sociedades, como podrían ser Bolivia y Ecuador, a otros, que como el venezolano (y, en alguna medida el colombiano) tienen márgenes de maniobra estatal más independientes de las presiones domésticas.

Debemos partir de la constatación de que el área andina es la parte del hemisferio donde los procesos de consolidación democrática y de construcción estatal han sufrido los más serios reveses en los últimos diez años. Si en los años sesenta y setenta, los países del Cono Sur y Brasil representaban —como grupo— el sector más conflictivo, violento y “catastrófico” de la región, y si durante los ochenta fue Centroamérica la que tomó la posta como “zona problema”; es claro que —desde mediados de los años noventa y hasta la fecha—, han

sido las naciones andinas las que se han convertido en los “enfermos” de las Américas.

Todos los estados de la región andina han experimentado en este período procesos de desinstitucionalización, galopante corrupción gubernamental, débil crecimiento económico, irracionalidad política, tendencias centrífugas y debilitamiento incluso de la viabilidad nacional. En algunos casos, como en el de Colombia, estas tendencias resultan de la agudización y escalada de procesos muy anteriores, mientras que en otros, las dudas sobre la viabilidad estatal adquieren, por primera vez, el relieve de verdaderas amenazas apremiantes.

Lo que se pone en duda, en algunos casos, y lo que, de todas formas parece estar en cuestión, es la supervivencia misma de los estados, al menos en una forma reconocible y reconducible a las maneras hasta ahora habituales. Todos ellos, en grado variable, se hallan hechos trizas por poderosas líneas de fractura que someten a sus gobiernos a tensiones e inestabilidades que hacen cada vez más precaria la posibilidad misma de gobernar y la posibilidad misma de darse una política exterior coherente.

En cuanto a las políticas de defensa, resulta difícil imaginarlas en países en donde la existencia misma y la naturaleza mínima consensuada de lo que hay que defender, se halla en seria duda y amagada por el peligro de explosiones e implosiones internas, para las cuales los establecimientos constituidos de la defensa y de la diplomacia, sencillamente no han estado, ni están preparados, así como tampoco diseñados para hacerles frente.

De hecho, puede asistirse a un serio deterioro de las estructuras profesionales de las fuerzas militares en casi todos los países de la subregión, con la única excepción de Colombia.

Aunque debe reconocerse el papel, que en este caso, juega la alianza con Estados Unidos para mantener una clara noción castrense de su misión y de estándares profesionales. Todos los demás establecimientos militares han sufrido graves quebrantos institucionales, se han visto politizados y arrastrados a luchas intestinas o las arenas movedizas de la corrupción o de la anomia institucional.

En estas condiciones, es difícil llevar adelante procesos de formulación de una política exterior, que subordine la política de defensa a una estrategia de

Todos los estados de la región andina han experimentado en este periodo procesos de desinstitucionalización, galopante corrupción gubernamental, débil crecimiento económico, irracionalidad política, tendencias centrífugas y debilitamiento incluso de la viabilidad nacional. En algunos casos, como en el de Colombia, estas tendencias resultan de la agudización y escalada de procesos muy anteriores, mientras que en otros, las dudas sobre la viabilidad estatal adquieren, por primera vez, el relieve de verdaderas amenazas apremiantes.

seguridad con algún grado de distanciamiento de las influencias norteamericanas; así como la formulación de agendas de seguridad y defensa, según lineamientos de modernización y profesionalización de las estructuras militares, con la participación de nuevos y variados actores de la sociedad.

EL PANORAMA DE LA CRISIS POLÍTICA

Una somera tipificación de la naturaleza de la crisis política, que es substancialmente una crisis de Estado en los países andinos, permite identificar las condiciones nacionales sobresalientes:

1. Bolivia se halla fracturada por un triple sistema de contradicciones: a) de tipo regional, que opone las tendencias centrífugas y autonómicas (con potenciales secesionistas) de algunas

provincias, y, en especial de la de Santa Cruz, en contra de las del altiplano; b) de tipo étno-cultural, entre la gran masa de población indígena y la población blanco-mestiza; y c) un conflicto vinculado a la globalización y a una profunda disputa en torno a la forma en que el país ha de insertarse en la economía global. En el fondo, esta última disputa gira –latentemente– en torno a la cuestión del modelo de desarrollo que el país deberá escoger y encubre, de manera apenas velada, una lucha entre concepciones heredadas de la teoría de la dependencia y de las corrientes del pensamiento socialista, y otras más cercanas a un liberalismo cosmopolita. Por cierto que estas tres líneas de fractura se superponen y se potencian entre sí, combinándose muchas veces de maneras consistentes. Por ejemplo, es claro que el movimiento indígena tiene una orientación anti-globalización de manera abrumadora, pero no todo el sector del público anti-globalización es indígena. Asimismo, aunque las posturas liberales son más fuertes en Santa Cruz que en otras zonas del país, no todos los públicos pro-globalización se ubican en dicha provincia. Aunque con frecuencia

articuladas las tres dimensiones de fractura tienen, cada una, su propia dinámica y raíces. Pero, tomadas en conjunto amenazan seriamente con llevar al país a una severa crisis de desintegración como entidad geopolítica.

2. Colombia sigue en su crisis de violencia interna, la cual se ve agravada y exacerbada por

el creciente secuestro de esta problemática por parte de la política global anti-terrorista y anti-drogas de los Estados Unidos. Es seguro que si no fuera por esta inserción exógena, el conflicto colombiano tendría otro cariz, y, posiblemente, sería menos intratable a la posibilidad de una solución política y negociada. La guerra interna colombiana, es en realidad, una reliquia degradada de los conflictos propios de la Guerra Fría, que ha evolucionado hasta convertirse en un problema de orden público frente a fuerzas combatientes reducidas a un rol cercano al bandolerismo y al empresariado de la violencia. En el caso colombiano, ya no se trataría de una línea de fractura entre sectores pro-marxistas y otros pro-capitalistas (como pudo ser el caso hasta los años ochenta del siglo pasado); sino de un problema de incompleta capacidad estatal para establecer soberanía, imperio y Estado de derecho (en condiciones de inclusión) efectivos en un territorio que solo sigue siendo nominalmente dominado por el Estado y sus instituciones.

3. Ecuador se halla afectado por el impacto combinado de dos grandes líneas de fractura: a) las de tipo regional, que ya no sólo incluyen el conflicto tradicional entre las élites de Quito y Guayaquil, sino una disputa cada vez más fragmentada que incorpora a élites de un variado número de regiones; y b) una generalizada crisis política y de orden público, expresada en constantes bloqueos, cuestionamientos a la representación y la avasalladora difusión y profundidad de problemas de corrupción pública y privada. En suma, a la ya tradicional (pero exacerbada) línea de fractura seccional, se agrega una fuerte contradicción entre las necesidades de una construcción estatal republicana, democrática y racional, frente a las tendencias disgregantes de una política partidista y electoral basada en redes corporativistas y clientelista de tipo mafioso, que destruyen progresivamente las más elementales capacidades del Estado para llevar adelante políticas públicas dignas de tal nombre, y que exacerba conflictos distributivos de suma cero. En este escenario, despuntan también (aunque con menor virulencia que en Bolivia), posibles rupturas en torno a cuestiones étnopolíticas y en torno al tema de la globalización.
4. Perú sufre, asimismo, de una crónica crisis de gobernabilidad estatal, expresada en una creciente fragmentación de la representación política, en la generalizada pérdida de credibilidad de las instituciones gubernamentales y en el sostenido avance de la anti-política. Al igual que en Ecuador, las formas de caudi-

Ecuador se halla afectado por el impacto combinado de dos grandes líneas de fractura: a) las de tipo regional, que ya no solo incluyen el conflicto tradicional entre las élites de Quito y Guayaquil, sino una disputa cada vez más fragmentada que incorpora a élites de un variado número de regiones; y b) una generalizada crisis política y de orden público, expresada en constantes bloqueos, cuestionamientos a la representación y la avasalladora difusión y profundidad de problemas de corrupción pública y privada.

llismo clientelista y de extremo particularismo gremial, local y/o clasista; hacen cada vez más difícil al Estado peruano el logro de los consensos mínimos de gobernabilidad y el desarrollo de liderazgos creíbles y de amplia legitimidad. El retorno de la violencia en gran escala, como la que azotó al país en los años ochenta es una latente posibilidad.

- 5) A pesar de la creciente fuerza del régimen del presidente Chávez, el Estado venezolano tampoco ha dejado de ser víctima de un proceso de destrucción institucional. La misma solidez del chavismo es prueba de ello. Puede decirse que Venezuela ha reemplazado un “sistema” institucional defectuoso y lleno de corruptelas (pero sistema al fin), por el liderazgo subjetivo de un caudillo. Como suele ocurrir en estos casos, los caudillos terminan por crear el vacío en torno suyo y dejan al Estado en grave vulnerabilidad ante la caída o debilitamiento del líder. Por otra parte, las profundas heridas políticas y sociales que ha dejado en su estela el ascenso de la “revolución bolivariana” mantienen un alto nivel de profundo resentimiento en sectores importantes de la clase media. Esta hostilidad es una “bomba de tiempo” que puede estallar en masiva deslealtad y conflictos entre el Estado y buena parte de la civilidad.

TENSIONES Y TENDENCIAS EN EL MARCO DE LA INFLUENCIA NORTEAMERICANA

Los Andes viven un momento de cambios e incertidumbre. Si hace algunos años todo parecía inclinarse hacia un apoyo o convergencia monolítica hacia las iniciativas regionales de Estados Unidos en términos de seguridad y comercio, en los actuales momentos, la influencia estadounidense pareciera sufrir un reacomodo ante la emergencia de proyectos de integración alternativos, que si bien no eliminarían completamente la hegemonía de Estados Unidos, sí presentan opciones autónomas y diferenciadas a las planteadas desde Washington, pero también a las del proyecto de seguridad emergente del Cono Sur. Es posible que la influencia de lo que hemos llamado “espacios sudamericanos de seguridad e integración” empiecen a tener ciertos efectos en el área andina. Pero en el último período, con la presencia del presidente Hugo Chávez de Venezuela y Evo Morales, de Bolivia, observamos nuevos elementos, posiblemente más radicales frente a los EE.UU. conviviendo con la aparente alineación de Perú, Ecuador y sobre todo Colombia hacia la política norteamericana del presidente Bush. Examinemos estos elementos y a partir de ello, establezcamos algunas hipótesis respecto al futu-

ro que aguarda a la región en lo que tiene que ver con la capacidad de asumir algún grado de autonomía en la definición de sus políticas de seguridad e integración.

Efectivamente, una presencia dominante es la influencia en el espacio sudamericano de la política anti-neoliberal del gobierno de Hugo Chávez (Venezuela) con su propuesta de conformar una alianza energética latinoamericana y el ingreso de Venezuela al Mercosur como miembro de base.

Es relevante el esfuerzo de Argentina y Brasil por recuperar soberanía en la política económica al saldar su deuda con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Al momento, es difícil apreciar la relación de los países andinos en la integración sudamericana, pero sí es posible identificar entre el grupo de países cuyos gobiernos mantienen mayores grados de influencia de la política norteamericana, como es el caso de Chile, Colombia, Perú y Ecuador.

UNA MIRADA AL TABLERO REGIONAL DENOTARÍA CUATRO TENDENCIAS Y PROCESOS PARALELOS

1. La actual coyuntura está marcada por el recambio de un importante número de gobiernos andinos y sudamericanos, con una notoria tendencia hacia la izquierda. En el 2005, se renovó el gobierno de Uruguay y hubo elecciones presidenciales en Bolivia y Chile. En el 2006, se realizarán cambios de gobierno en Perú, Colombia y Ecuador. Salvo Venezuela, todos los países andinos contarán con nuevos mandatarios y, lo que es más importante, hasta el momento dos de ellos, el de Venezuela y el de Bolivia, tienen una línea en la izquierda del espectro político con claros ingredientes de una retórica anti-estadounidense. En tal virtud, Sudamérica, especialmente la región andina, atraviesa por una fase de redefinición política con propuestas alternativas al proceso de integración comercial y de lucha anti-narcóticos y anti-terrorismo propuestos por Washington.

La reelección del presidente Uribe y todo lo que implicó su aceptación, ha supeditado la política de seguridad de Colombia a factores de la política de defensa interna del Estado. Colombia ha jugado en los últimos años para América del Sur, desde la ejecución del Plan Colombia, el papel de pivote de la política de seguridad estadounidense centrada primero en la lucha contra el nar-

Es posible que la influencia de lo que hemos llamado “espacios sudamericanos de seguridad e integración” empiecen a tener ciertos efectos en el área andina. Pero en el último período, con la presencia del presidente Hugo Chávez de Venezuela y Evo Morales, de Bolivia, observamos nuevos elementos, posiblemente más radicales frente a los EE.UU. conviviendo con la aparente alineación de Perú, Ecuador y sobre todo Colombia hacia la política norteamericana del presidente Bush.

Una segunda tendencia es el impacto de relación entre la retórica de izquierda con el tema energético que Venezuela promueve en todo el continente, y con la cual cuenta también Bolivia (con sus yacimientos de gas natural)... Este tema reviste importancia estratégica dada las previsiones respecto al alza constante de los precios del petróleo para los próximos 15 años y a la importancia creciente del gas en la economía mundial.

cofrático y luego, en la lucha contra el terrorismo. Otra lectura es que Colombia ha logrado instrumentar para sus particulares objetivos de seguridad, la política norteamericana; en cualquier caso, produciendo percepciones de inseguridad en sus vecinos por la expansión de los requerimientos norteamericanos. En ese sentido, el eje de la política de seguridad regional estadounidense ha entrado en un momento de menor influencia.

Las elecciones colombianas o la reelección de Uribe, son aguardadas con interés, pues podrían apuntalar la visión estadounidense respecto a cómo deben abordarse los problemas de seguridad en Colombia y en la subregión andina; pero también podrían tomar otro curso de acción. Lo que suceda en Colombia bien podría tener un impacto contrario en los otros países andinos. En esta perspectiva, resultan decisivas las elecciones presidenciales que ocurrirán en estos días en el Perú y en octubre de este año en Ecuador. No habría que descartar que estos procesos electorales tengan impactos en la ampliación de las influencias de Venezuela con la política integracionista del presidente Chávez. Si algo así toma cuerpo, la realidad geopolítica de la región frente a Estados Unidos podría sufrir importantes variaciones. La política de seguridad andina de Washington, concentrada en la lucha anti-terrorismo y anti-narcóticos, sufriría un serio revés que pudiera incidir sobre las líneas de cooperación y dependencia que Estados Unidos ha entablado con las fuerzas militares, policiales e instituciones del Estado en todos los países andinos.

La caída del gobierno de Lucio Gutiérrez en el Ecuador, pudo dejar a la política regional norteamericano-colombiana sin uno de sus principales aliados. Por otra parte, la asunción de Evo Morales a la presidencia boliviana, con un programa de fortalecimiento del movimiento cocalero, podría entenderse como una reacción a la política estadounidense de erradicación de la coca.

El fortalecimiento político en la región, del gobierno de Hugo Chávez si se mantiene en los próximos años (a través de una política de comunicación, información y noticias en todo el continente (Tellesur), podría ganar más espacios al fortalecer a los grupos “bolivarianos” que han surgido en varios países de la región que replican la retórica y

la estrategia de integración latinoamericana anti-Estados Unidos, así como otras propuestas (como la de establecer un banco de desarrollo sudamericano) que buscaría limitar la penetración de los organismos financieros de Bretton Woods.

2. Una segunda tendencia es el impacto de relación entre la retórica de izquierda con el tema energético que Venezuela promueve en todo el continente, y con la cual cuenta también Bolivia (con sus yacimientos de gas natural). Hablamos de una retórica basada en recursos suficientes para mover intereses estatales y privados hacia una vía de integración que se aleje de los EE.UU. no sólo en el sector energético en sí mismo, sino en otros aspectos. Este tema reviste importancia estratégica dada las previsiones respecto al alza constante de los precios del petróleo para los próximos 15 años y a la importancia creciente del gas en la economía mundial.

De tal forma, el sector energético y la integración desde esa perspectiva se han constituido y continuarán siendo los puntales del proyecto bolivariano. Por un lado, su estrategia ha sido la de negociar petróleo a precios favorables con varios países del Caribe, Mercosur y la región andina y proponer la creación de empresas petroleras regionales, una de las cuales ya fue creada, Petrocaribe. A partir de ello, buscaría avanzar hacia formas de integración energética más profundas que conlleven procesos de refinación como el que ya emprendieron Venezuela y Brasil con el inicio de la construcción de una refinería conjunta. Venezuela también ha coincidido en la necesidad de construir un anillo de gasoductos que integre a Sudamérica y permita expandir la exportación de las reservas existentes. En este tema, la posición de Bolivia resultaría clave. Inicialmente excluida del proyecto, habría que esperar a que se decante la política del nuevo gobierno de Evo Morales, determinar si Bolivia radicalizará su política frente a los hidrocarburos o si se limitará a renegociar contratos con empresas extranjeras, la ruta posible del gasoducto que Bolivia debe construir en el futuro, y su cercanía con Venezuela para conocer el mapa que la integración energética adopte en el futuro.

3. Una tercera tendencia tiene que ver con el debilitamiento de la Comunidad Andina como resultado de la negociación del TLC entre Estados Unidos y Colombia, Ecuador y Perú y del ingreso de Venezuela al Mercosur. Si bien la crisis del proceso andino de integración no es una noticia nueva, si lo es el hecho de que, como nunca antes, virtualmente todos sus miembros apuesten de forma simultánea a vincularse a otros bloques comerciales. Para muchos esto significaría la partida de defunción de la CAN. No obstante aquello, es

evidente que los países que firmaron el Acuerdo de Cartagena en los años sesenta, salvo el Ecuador, han perdido esperanzas de que la CAN pueda mantenerse en el futuro próximo. Más bien, los actuales gobiernos de los países andinos muestran diferentes vocaciones de integración.

Si Uribe y Toledo miran más hacia el norte, Chávez y Morales indiscutiblemente buscarán liderar una opción más sudamericana. El Ecuador, por su inestabilidad y desinstitucionalización, presenta un perfil ambiguo a este respecto. Habrá que esperar lo que suceda en las elecciones presidenciales peruanas y ecuatorianas del 2006 para saber qué ocurrirá finalmente con el proceso de integración andino.

Es posible que como consecuencia de las cuatro tendencias que hemos observado, la presencia e influencia estadounidense en la región experimente un momento de retroceso e impugnación por parte de varios gobiernos andinos y sudamericanos. Los momentos propicios para EE.UU. que se vivieron en los años noventa y en los primeros años de este siglo se han transformado ostensiblemente. Durante estos años, EE.UU. dominó las agendas de seguridad de la región, tuvo un enorme activismo en materia de integración comercial y su influencia en temas de democracia, a través de la OEA y de la firma de la Carta Democrática Interamericana, fue fundamental.

Si es así, el declive o, al menos, el reacomodo de esta proyección hegemónica estadounidense habrá tenido que ver, entre otras cosas, con los propios errores y la poca importancia que la administración Bush ha otorgado a la región; concentrada en otras regiones del mundo y terminada la opción del socialismo soviético, pareciera que el establecimiento político estadounidense dio por sentado que los países del hemisferio seguirían automáticamente su liderazgo, como de hecho ha ocurrido con México y los países de Centroamérica y el Caribe. Más al sur, aquello ha dejado de ser así, si bien es cierto que la influencia y liderazgo estadounidense sigue siendo determinante en todo el hemisferio.

Por el momento, Estados Unidos mantiene aún una importante influencia en la política de seguridad de Colombia y Ecuador. Es el principal socio comercial de todos los países andinos, y aún más, ha negociado tratados de libre comercio con tres de los cinco países de la CAN. A pesar de ello, las relaciones de Estados Unidos y los países sudamericanos podrían continuar el sendero de tensión en los próximos años.

Vivimos un interesante momento de reacomodo de las relaciones internacionales, del que podrían surgir cambios importantes en términos de las

asimetrías que han dominado las relaciones interamericanas desde la Doctrina Monroe. La coyuntura internacional, las posibilidades de integración, y la misma globalización, abren posibilidades para nuevas redes de intercambio, más allá de aquellas con las que Estados Unidos ha intentado cercar a la región.

Varios países de la región serían claves para la consolidación de uno u otro proyecto. Curiosamente, dos de ellos se ubican en la región andina, hecho que indica la importancia geoestratégica de la región en los próximos años. Por un lado, Colombia que como ya dijimos, parece actuar como pivote geoestratégico de EE.UU. desde la perspectiva de seguridad, con implicaciones también en el tema del comercio. Por el otro lado está Venezuela, que es el Estado con mayores recursos para invertir y con mayores opciones para promover un proceso de integración alternativa a la estadounidense.

Un tercer actor clave país es el eje Brasil-Argentina con influencia en todo el Cono Sur del cual ya se habló y con base en el proyecto estratégico brasileño que tiene la intención de llegar todo lo lejos que pueda en la influencia sobre Sudamérica, en la medida en que no entre en colisión con la hegemonía norteamericana. Falta determinar en el corto y mediano plazo la influencia y el protagonismo que Venezuela y Bolivia ganarán en la estructura de influencia sudamericana con base en sus potencialidades para definir y conducir una política energética que interese e involucre a sus vecinos.

Evidentemente Colombia se encuentra aislada, atendiendo el grave problema que tiene su Estado de reconfigurar su hegemonía política en el espacio interno. Enfrascada en su problema interno, tiene pocas perspectivas de irradiar influencia sobre la región. Bien pudiera suceder que esta tendencia se profundice y que Colombia camine sola e intensifique sus lazos comerciales, militares y políticos con Washington, arrastrando a Ecuador y a Perú tras de sí, mientras que Venezuela, Brasil y los demás países del Mercosur consoliden un bloque sudamericano con mayor autonomía de Estados Unidos.

De todas formas, la gran damnificada de este cruce de tendencias y procesos pareciera ser la integración andina, la misma que bien pudiera romperse

Vivimos un interesante momento de reacomodo de las relaciones internacionales, del que podrían surgir cambios importantes en términos de las asimetrías que han dominado las relaciones interamericanas desde la Doctrina Monroe. La coyuntura internacional, las posibilidades de integración, y la misma globalización abren posibilidades para nuevas redes de intercambio, más allá de aquellas con las que Estados Unidos ha intentado cercar a la región.

y morir entre los fuegos cruzados que vienen del norte y del sur.

En ese contexto, tendríamos que preguntarnos por la ruta que debería escoger Ecuador. Para nuestro país se agudizaría el dilema que ya vive entre una más profunda cooperación con la estrategia de seguridad estadounidense y colombiana, con un TLC entre Colombia-Ecuador-Perú y Estados Unidos incluido, o la posibilidad de armar una estrategia de mayor cercanía al proceso de integración sudamericano. Para ello deberá solucionar primero la enorme ausencia de autoridad política de una institucionalidad coherente con los principios de la democracia representativa y del Estado de derecho.

III. CONCLUSIONES

1. En el período posterior a la Conferencia de Seguridad de México en el 2003, desde la OEA y los organismos multilaterales, se ha mantenido el enfoque de la seguridad hemisférica que tiende a considerarla bajo la óptica de la gobernabilidad democrática.
2. La crisis de esos organismos por el impacto de la estrategia global de los EE.UU., contra el terrorismo; y la merma del valor estratégico de la región frente a esa potencia, ha dado la oportunidad para que se abra paso una nueva concepción de la seguridad regional, liderada por el eje Brasil-Argentina y países del Cono Sur. La estrategia de “autonomía para la integración”, busca una concertación económica y política de la región, el fortalecimiento del Mercosur y las relaciones con Chile y la CAN, como intermediarias de cualquier tratado de libre comercio propuesto por los EE.UU. Fincada en la superación pacífica de los conflictos interestatales y en la subordinación de la política de defensa a la política exterior, esta

tendencia ha asumido compromisos en materias de alta significación estratégica que definen a Sudamérica como una región de paz, libre de armas nucleares y de destrucción masiva; con intenciones manifiestas de llegar a una convergencia política, a partir de la “Comunidad Sudamericana de Naciones” (2004). Su alcance estratégico y sus potencialidades se sitúan dentro de las oportunidades y/o limitaciones de una política de autonomía-convivencia con los EE.UU.

3. Otras tendencias, más radicales, en sus fines y métodos frente a los EE.UU., por el gran significado mundial y regional del tema energético son las lideradas por los presidentes de Venezuela, Hugo Chávez y de Bolivia, Evo Morales. Los dos representan para Sudamérica una enorme potencialidad de desarrollo energético y serían pieza clave de un proceso autónomo de integración en esa materia, dependiendo del curso de los acontecimientos y las posibilidades de entendimiento con las estrategias del Cono Sur y Brasil.
4. Frente a ellos, está el grupo de los países andinos, Colombia, Ecuador y Perú. De manera diferenciada y por distintas causas, con menor autonomía con respecto de las políticas de Washington. Colombia, enfrascada en su problema interno de lucha contra el narcotráfico y la guerrilla. Ecuador con una grave crisis institucional.

NOTA

- 1 Desde el fin de la Guerra Fría, la política norteamericana sobre seguridad hemisférica se ha desplazado desde el conflicto Este-Oeste, basado en la amenaza ideológica del comunismo, hacia la consideración de otras: narcotráfico, delincuencia internacional, tráfico de armas, tráfico de personas, migración. Eje fundamental de la actual política de seguridad de Estados Unidos (desde el 11 de septiembre de 2002 es la lucha contra el terrorismo internacional que define su estrategia de “guerra preventiva” y uso de la fuerza militar).

ESTE *POLICY PAPER* FORMA PARTE DEL PROGRAMA DE COOPERACIÓN EN SEGURIDAD REGIONAL Y FUE PREPARADO POR EL GRUPO DE TRABAJO DE ECUADOR.

EL PROGRAMA DE COOPERACIÓN EN SEGURIDAD REGIONAL SE REALIZA CONJUNTAMENTE CON LAS OFICINAS DE LA FRIEDRICH EBERT STIFTUNG EN ARGENTINA, BOLIVIA, BRASIL, CHILE, COLOMBIA, ECUADOR, PERÚ, URUGUAY Y VENEZUELA.

LAS IDEAS EXPRESADAS EN ESTE *POLICY PAPER* NO COMPROMETEN A LAS INSTITUCIONES QUE HACEN PARTE DE ESTE PROYECTO.

SITIO WEB: www.seguridadregional-fes.org