

Análisis del CURI

CUESTIONES DE PAZ Y SEGURIDAD EN NUESTRO HEMISFERIO

Dr. Romeo Pérez Antón

*Consejo Uruguayo
para las Relaciones Internacionales*

11 de noviembre de 2009

Análisis N° 11/09

El CURI mantiene una posición neutral e independiente respecto de las opiniones personales de sus Consejeros. El contenido y las opiniones de los “Estudios del CURI” y “Análisis del CURI” constituyen la opinión personal de sus autores.

CUESTIONES DE PAZ Y SEGURIDAD EN NUESTRO HEMISFERIO

Romeo Pérez Antón

Muchas décadas han corrido durante las cuales la atención en el hemisferio occidental se ha dirigido casi exclusivamente a asuntos de desarrollo y no a los de convivencia pacífica y seguridad, siempre prioritarios cuando aparecen, aunque por lo regular estériles. Desde los primeros años de la década de 1940, en los que la Segunda Guerra Mundial provocaba olas que llegaban a toda América, por el Atlántico y el Pacífico, y la conmovían, no ha ocurrido que las relaciones continentales se definieran por aspectos político-militares, mediante retóricas que aluden a choques masivos de aparatos bélicos. Eso es sin embargo lo que actualmente está ocurriendo y ya no puede soslayarse, responsablemente.

Aclaremos, ante todo, que no ignoramos que la agenda desarrollista debió coexistir con tesis de violencia. La suscripción y entrada en vigor del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (1947, hasta hoy); las intervenciones estadounidenses en Guatemala (1954), Bahía de Cochinos (1961), República Dominicana (1965), Granada (1983) y Panamá (1989); la Crisis de los Cohetes en Cuba (1962); la siembra desde La Habana de focos guerrilleros (entre 1960 y 1975, aproximadamente); la inducción por Washington de la Doctrina de la Seguridad Nacional y del establecimiento de regímenes que la pusieron en práctica (entre 1969 y 1976); la intervención paramilitar de Estados Unidos en Nicaragua y El Salvador (desde principios de la década de 1980) constituyen fenómenos de innegable gravedad, que no llegaron empero a desplazar el énfasis en las iniciativas de promoción económica, por más que el éxito de estas últimas haya sido empecinadamente exiguo. El desplazamiento nos parece, mientras corren estos meses finales de 2009, inocultable. Todos los procesos de integración americanos se encuentran, como mínimo, paralizados. Todas las concertaciones económicas, aplazadas. El ALCA terminó por ser “light” y puede deslizarse pronto hacia lo fantasmal. Algunas políticas económicas domésticas exhiben continuidad y éxitos atendibles (en Brasil, Chile, Uruguay y Perú) pero la participación latinoamericana en el G – 20, que procura gestionar la crisis global de 2008-2009, ha sido marginal e insolidaria. Absolutamente divorciada, a su vez, de las posiciones de Washington, que la ha ignorado, una vez más.

Tres procesos dominan, en nuestra opinión, la coyuntura hodierna del Hemisferio. Cada uno de ellos, y su conjunto, ostentan las características que señalábamos: poseen significación en el terreno de la seguridad y obstan a la vigorización de eventuales tratativas económico-sociales, de desarrollo. Esos tres procesos son: el salto tecnológico de Brasil en cuanto a su aparato militar; la lucha del gobierno mexicano por recuperar el monopolio de la fuerza en los Estados norteros del territorio federal y, por último pero no menos importante, el conflicto de Colombia y Venezuela. No mencionamos la crisis hondureña porque, en la perspectiva que hemos adoptado, queda subsumida en este último conflicto. Tampoco incluimos las situaciones de Haití y los regímenes que manifiestan el robustecimiento del factor étnico (en Bolivia, Ecuador y Perú) porque no influyen la tónica de los fenómenos propiamente continentales, aunque no desconocemos sus respectivas relevancias nacionales y culturales.

1.- La nueva política de defensa de Brasil y el desarrollo de sus instrumentos

Hay novedades de envergadura en el área de las políticas brasileñas de defensa, seguridad y desenvolvimiento de sus Fuerzas Armadas. Registradas en el período que corresponde a la segunda administración encabezada por el Presidente Lula, sólo se las comprende si se las asume como elaboración de largo plazo, gestada en una compleja interacción de partidos y tecnoburocracias de vocación gobernante. La intervención de estos últimos decisores obliga al analista a internarse en estructuras y tradiciones menos visibles que las que amparan la política electoral-representativa, sin omitir empero la consideración de éstas. Aquellas novedades militares requieren, por otra parte, que se las interprete en vinculación funcional estrecha con las novedades de política exterior y actividad diplomática, centradas en Itamaraty, la famosa Cancillería brasileña.

Itamaraty ha experimentado cambios notables, del año 2007 a la fecha: ajustes de pautas y logros globales. Examinábamos, sumariamente, los ajustes, en un estudio de coyuntura, redactado a mitad de 2007 y que titulábamos precisamente *La reorientación de la política exterior brasileña* (publicado en el libro de varios autores, *La Hora de las Reformas. Gobierno, Actores y Políticas en el Uruguay 2006-2007*; Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental e Instituto de Ciencia Política, 2007; páginas 89-93). Entendíamos, y entendemos, que el ajuste de pautas ha consistido, en síntesis, en la sustitución de una preferencia por la diplomacia Sur-Sur en favor de una diplomacia pragmática y flexible,

caso por caso, buena parte de la cual se traduce en concertación de intereses concretos con las grandes potencias comerciales y político-militares. El inicio de la nueva orientación fue una reunión bilateral Bush-Lula y, de allí en adelante, el cultivo de algunas líneas de cooperación entre Brasilia y Washington. En las últimas semanas, y respecto de un punto candente, esa cooperación es perceptible en Tegucigalpa, apenas se vaya más allá de las apariencias superficiales (la tarea ha tomado modalidades que probablemente vulneran el Derecho Diplomático, lo que, en lugar de restarle trascendencia como ejemplo de colaboración, la acentúa). Dichas líneas comprenden, en todo caso, procesos de mediana y larga duración, como la difusión del empleo del etanol y los esfuerzos, por ahora frustrados, de salvar la Ronda de Doha.

Entre los logros recientes de Itamaraty, no puede dejar de mencionarse la asignación por la Unión Europea a Brasil de la calidad de socio estratégico, que comparte con Estados Unidos, Japón, China y Rusia. O la incorporación al G – 20 anticrisis, junto con México y mucho más firmemente que Argentina, en representación de Latinoamérica.

Estos posicionamientos internacionales, conjugados con una fase positiva (aunque relativamente precaria) de su economía y aun del desenvolvimiento de sus esfuerzos de integración de sectores marginados, encuadran el salto tecnológico que Brasilia intenta para su aparato militar.

Se ha consolidado, allí, una asociación de gran alcance con Francia. Expresión de ella son las dos visitas que, en menos de un año, realizó el Presidente Sarkozy a Brasil, así como declaraciones inequívocas del Presidente Lula y, por supuesto, de Sarkozy y varios de sus ministros. Las autoridades brasileñas han anunciado ya las decisiones de adquirir submarinos y helicópteros militares franceses (uno de aquéllos, nuclear); los franceses compiten con ventaja por una venta de aviones de combate de última generación y abrigan fundadas expectativas de proveer a Brasil de centrales nucleares para usos civiles. Algunos analistas no han vacilado en sostener que el país sudamericano se ha erigido en el principal aliado de París en todo el Tercer Mundo. La nota más alta de esta sinfonía reside, sin embargo, en el compromiso formal de Francia de transferir a Brasil tecnología ultraavanzada para la construcción autónoma y aparentemente no condicionada de submarinos nucleares y aviones de combate.

Nada indica que Washington observe con malos ojos esta asociación. En rigor, ella empuja hacia delante a un país del que Washington espera, sustancialmente, el cumplimiento de funciones de estabilización en América Latina (especialmente, Sudamérica) y la Organización Mundial del Comercio. En este nudo, precisamente, el fortalecimiento técnico-militar brasileño repercute sobre todas las relaciones interamericanas. Para describir pronto y mal esa repercusión, podríamos echar mano de una noción de los años sesenta y setenta del siglo pasado, sin por eso validarla: el sub-imperialismo con capital en Brasilia. Pese a que las compras brasileñas se producen en medio de una cierta carrera armamentista sudamericana, no resultan equiparables a las que han anunciado recientemente Venezuela, Colombia y Chile. Por dos circunstancias, porque montan aquellas a cifras superiores a las de las demás y porque se unen a las transferencias tecnológicas que hemos señalado, lo que no se conoce que suceda en los otros casos.

El salto militar de Brasil presenta, asimismo, otra ventaja. Una cierta *legitimidad*, si de legitimidad cabe hablar en relación con progresos de un aparato bélico. Radica ella en el marco de políticas externa, económica y social que destacábamos al iniciar el análisis de este proceso. Las capacidades militares que Brasil adquiere se financian con el crédito internacional duradero que el país ha obtenido y no sustrae dinero a necesidades sociales y educativas urgentes. Se pone además al servicio de funciones de liderazgo y pacificación regionales que diversos actores importantes le admiten y estimulan, entre ellos Estados Unidos y la Unión Europea. Los brasileños tienden así a insinuar un perfil que los distingue de aquellos Estados que reproducen, con altísimo costo social, las consabidas máquinas militares destinadas a choques fronterizos, tan frecuentes en la historia de Latinoamérica. Y no porque Brasilia no suela utilizar sus Fuerzas Armadas según la antigua modalidad, para disputas de menor porte: que lo digan, si no, los paraguayos, sometidos a chantaje castrense poco disimulado porque discuten el precio de la energía de la central hidroeléctrica de Itaipú, que venden a sus vecinos, los copropietarios de dicha represa.

Entre “sub-imperialismo” y presiones al viejo estilo, en síntesis, Brasil afirma mediante los éxitos de su política de defensa la supremacía sudamericana, continúa compitiendo con México por la prevalencia latinoamericana y...desplaza la agenda de desarrollo en virtud de un convincente talante de intervencionismo político-militar.

2.- La guerra de México por su propio territorio

Los muertos por violencia mafiosa en el norte del territorio mexicano se cuentan por decenas, día a día. A ellos se suman, frecuentemente, las bajas que son consecuencia de enfrentamientos entre fuerzas militares y milicias del narcotráfico. Cada día, desde hace ya varios años, operan eficazmente incontables sicarios que asesinan a los que fueron condenados por poderes invisibles, y también bandas que secuestran y después de torturar y mutilar dejan cadáveres en exhibición, para que el terror cunda y penetre todas las conciencias y todos los ámbitos sociales. El gobierno federal ha destacado a la extensa zona decenas de miles de oficiales y soldados, unidades íntegras que procuran conseguir lo que no han podido alcanzar cuerpos policiales, servicios secretos, gendarmerías. Una guerra, distinta pero cabal. Cruel e inevitablemente sucia, más que todas las otras guerras. Una lucha que tiene por objetivo estratégico el control y la administración de una parte considerable del territorio nacional y de una frontera en múltiples sentidos ultrasensible. Las redes mafiosas, en efecto, se habían apropiado paulatinamente de ese control, aunque sólo para realizar fluidamente su quehacer delictivo; no habían pasado a administrar la vida civil en la región, en términos paraestatales, como sucedió anteriormente en Colombia.

Y aquí tocamos la clave de la atribución de relevancia internacional a esta confrontación mexicana, en principio interna y atingente a la reconstrucción de un Estado en particular. Este proceso es continental por dos razones:

a) Respecto de Estados Unidos, porque en su origen y agravamiento el tráfico de drogas se debe a la demanda radicada en este país, el que no termina de admitir su corresponsabilidad en las ominosas derivaciones de una permisividad funesta, para la sociedad estadounidense y para las sociedades proveedoras de los alucinógenos; atendidas tales circunstancias, la defección estatal es extremadamente seria al sur pero también al norte del Río Bravo;

b) Respecto de los demás Estados de América Latina, porque el caso de México sigue al colombiano y tiende a afectar otras naciones, en todas las cuales las organizaciones del comercio de drogas demuestran su alta capacidad de generar complicidades internas y externas todavía más graves y difíciles de reprimir.

¿Triunfará la federación mexicana sobre este desafío? Pensamos que probablemente sí, como viene triunfando la República colombiana sobre análogos antagonistas. Ambas contiendas ponen de manifiesto, sin embargo, el altísimo costo de tales victorias. Que de cualquier modo son irrenunciables, pues las derrotas de los ordenamientos políticos supondrían la instauración de dominaciones hobbesianas propias del estado de naturaleza, violentas y ajenas a cualquier principio de bien común. Aquel costo deriva de una militarización territorial y societaria que no puede cancelarse en plazos cortos, ya que la extirpación del fenómeno (alimentado por un creciente consumismo de estupefacientes) exige pasar del aniquilamiento de las redes a la prevención constante y prolongada de su sustitución o reconstitución. Un futuro lóbrego para la alternativa menos mala, la imposición del aparato coactivo de la asociación política sobre la violencia sistemática de enemigos feroces.

Si este asunto ofrece relevancia hemisférica, debería asumirse de una vez por todas de parte del Sistema Interamericano. No exclusivamente en el nivel de la cooperación represiva, que parece haber mejorado y todo el panorama se volvería desalentador si no ocurriera así, sino en otros niveles, hasta llegar a los fundamentos del régimen democrático. La Carta Democrática Interamericana puede proveer las bases para una jurisprudencia de afirmación de la política contra los atentados delictivos que afectan sus presupuestos. Uno de los “considerandos” de ese documento establece que “la solidaridad y la cooperación de los Estados americanos requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa”. El artículo tres de la Carta declara que “son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho”. El artículo 26 dispone que la “OEA continuará desarrollando programas y actividades dirigidos a promover los principios y prácticas democráticas y fortalecer la cultura democrática en el Hemisferio, considerando que la democracia es un sistema de vida fundado en la libertad y el mejoramiento económico, social y cultural de los pueblos”. Estas transcripciones bastan, en nuestra opinión, para acreditar la responsabilidad del Sistema Interamericano en la preservación de los propios cimientos de la construcción política, obviamente minados por las organizaciones que violan derechos y libertades, en tanto adquieren capacidad de sustraer vastos territorios a los titulares de la coacción legítima.

3.- El conflicto de Colombia y Venezuela en fase de tensión insostenible

En una de sus aparatosas emisiones televisivas dominicales, el Presidente Chávez llamó el ocho de noviembre de 2009 a los militares venezolanos a “prepararse para la guerra” y “preparar a todo el pueblo para la guerra” con Colombia, en razón de la firma de un acuerdo que autoriza el uso de bases colombianas por efectivos militares y policiales de Estados Unidos, en la represión del tráfico de drogas. Dos días después, el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos tomó conocimiento de la tensión agravada y respaldó las gestiones de apaciguamiento anunciadas horas antes por el Presidente de Brasil (quien reaccionó rápidamente ante las inquietantes vicisitudes, corroborando la novedosa actitud de liderazgo regional que destacamos más arriba).

Un par de precisiones, sin las cuales los dichos de Chávez podrían llevarnos a inquietudes vanas o desentendimientos imprudentes:

a) Sería necio confundir, en ese gobernante, las palabras con antecedentes de acción eficaz; el discurso de Chávez suele agotarse en sí mismo, en sus resonancias y en la declinante cuota de credibilidad que desprevenidamente se le asigna, dentro y fuera de su país. Allí está, en la fugacidad de los vocablos sonoros y en ningún otro sitio, el Gasoducto del Sur, que dispensaría el combustible venezolano a los lejanos territorios australes de Sudamérica, tras transportarlo a través de selvas, cordilleras y miles de kilómetros. Sólo un ejemplo, de cientos posibles;

b) Las dificultades del régimen bolivariano (crisis energética y de abastecimientos populares, militarización progresiva de todas las relaciones sociales, corrupción ampliamente denunciada) tornan sin embargo probable las hipótesis de una aventura que empuje hacia fuera el malestar que afecta la nación, sin salidas políticas domésticas.

Vista así la situación planteada, ella podría precipitarse no a “una guerra” (que, provocada por el referido acuerdo entre Bogotá y Washington, sólo tendría sentido si se dirigiera contra Colombia y también contra Estados Unidos, para imposibilitar la ejecución de aquél) pero sí, en términos más familiares para los latinoamericanos, a choques fronterizos y concentraciones de soldados en las fajas fronterizas. Focos de tensión internacional y de violencia que no alteran las principales estructuras, aunque cuestan vidas humanas, casi

exclusivamente de jóvenes de las capas más pobres, y daño económico prolongado en el tiempo.

El conflicto entre Venezuela y Colombia se ha vuelto, hace ya varios años, crónico. Es un choque de regímenes, lo que con frecuencia se procura desconocer. Sólo se le atiende en sus fases agudas. Causa, no obstante, perjuicios permanentes. Repercute en procesos políticos nacionales (Honduras) y absorbe cuadros sociopolíticos que deberían dar lugar a iniciativas de muy otra naturaleza (la proyección de la conciencia étnica a la reforma de las Constituciones, en determinados países andinos). Traduce frustraciones económicas, comerciales, integracionistas a lenguajes dualistas, en la lógica “amigo-enemigo”, lo que debe reputarse estéril. Ideologiza exageradamente coyunturas internas y regionales. Alimenta recelos y nacionalismos estrechos.

Todas las aspiraciones involucradas, que no arraigan solamente en los dos pueblos directamente afectados, exigen otras reacciones y encaminamientos en direcciones diferentes. Requieren, como la lucha de México contra las mafias, diplomacia multilateral más continuada e incisiva, para la cual las normas del Sistema Interamericano proporcionan marco idóneo. Pero requieren además una profundización de pautas cívicas, de actitudes ciudadanas. En toda América Latina y en diálogo de igual a igual con los estadounidenses, con los cuales estamos, cada vez más, mutuamente implicados por estructuras e intereses de diversa índole. Esa activación del ciudadano común puede expresarse en múltiples instituciones y organismos, aunque existe un tipo de actor político que debería protagonizarla. Nos referimos a los partidos. Los desafíos a la convivencia democrática en Latinoamérica cuestionan un innegable descaecimiento de la vida partidaria, en todos los países del subcontinente. ¿Podrá invertirse esa tendencia? ¿Podrán reanimarse esas asociaciones, sin las cuales no cabe esperar genuinas democracias gobernantes? ¿Podremos asistir a congresos programáticos, a encuentros internacionales de dirigentes, a diálogos frecuentes de legisladores y asesores partidarios con académicos, sindicalistas, empresarios? ¿Podrán revitalizarse los movimientos juveniles de los partidos?

Un análisis debería finalizar con las preguntas. Preferimos manifestar algún optimismo mediante la agregación de una pregunta-respuesta: ¿por qué no?