

Situación estratégica de América del Sur*

ERNESTO LÓPEZ

*Director del Programa de Investigación Fuerzas Armadas, Seguridad y Sociedad (PIFAS)
Universidad Nacional de Quilmes*

I. IBEROAMÉRICA, COMO OBJETO DE ESTUDIO

La homogeneidad de Iberoamérica, como objeto de estudio de las Ciencias Sociales, ha sido recurrentemente examinada en términos críticos, debido a la diversidad que alberga. No por obvio puede dejar de mencionarse que, por ejemplo, lo que se postula para Brasil no necesariamente encaja en la República Dominicana y viceversa. En el campo de los estudios sobre la seguridad continental, los reparos sobre la homogeneidad iberoamericana han estado siempre presentes. La consideración particular que América Central y la Cuenca del Caribe le han merecido –y todavía le merecen– a los Estados Unidos, desde el punto de vista estratégico, por ejemplo, le ha conferido a esa región un *status* peculiar, que menoscaba la antedicha homogeneidad.

Algunos hechos recientes han tenido un impacto relevante sobre lo que se podría definir como un aumento de la heterogeneización de Iberoamérica. Es evidente, con respecto a México, que la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio –que lo ha ligado Estados Unidos y Canadá– le ha conferido, también, un *status* especial. Esta tendencia integrativa de nivel económico se ha visto complementada por la decisión de los Estados Unidos de incluirlo –junto a Canadá– dentro del paraguas protector de la *National Missile Defense* (NMD) e, incluso, del *U.S. Northern Command* (*Northcom*), lo que obviamente no hace sino reforzar aquel *status*. Finalmente, después de los ataques del 11 de septiembre, tanto México como Canadá, han quedado también comprendidos dentro de la preocupación estadounidense por la *homeland security*.

Del mismo modo, tanto la Cuenca del Caribe como Centroamérica han entrado, asimismo, en el horizonte de visibilidad norteamericano, relativo a la antedicha *homeland security*, luego del 11 de septiembre. Es decir que, en este caso, a una vieja consideración estratégica que colocaba a esta región en una situación peculiar, han venido a sumarse nuevos motivos.

De modo que el “hemisferio” –como erróneamente académicos y funcionarios norteamericanos insisten en denominar a lo que, en rigor, es un continente– se presenta hoy, no solamente como un objeto heterogéneo en su composición, sino incluso fragmentado. Al punto que es posible distinguir con claridad tres regiones diferenciadas, en términos de problemática estratégica, distinción que coincide con la clásica clasificación geográfica: América del Norte, América Central y el Caribe, y América del Sur.

Este trabajo se centrará en el examen de algunos rasgos centrales de la situación estratégica de América del Sur. Antes, sin embargo, de desarrollarlos, es preciso pasar revista –aunque más no fuere en forma rápida– a algunos significativos aspectos del contexto de seguridad internacional, que de algún modo influyen o pueden hacerlo sobre aquélla.

2. LA PARADOJA DEL ACTOR SUPERPODEROSO EN UN MUNDO INTERDEPENDIENTE

Con el triunfo de los Estados Unidos en la Guerra Fría, pero, también, al amparo de procesos de largo aliento –en este sentido “estructurales”– sucedidos en dicho país, se reconfiguró el contexto de seguridad internacional. Estados Unidos quedó instalado como única superpotencia, con un poderío incontestable. Su economía es, holgadamente, la más importante del mundo. Su gasto militar es mayor que la suma que resulta de agregar el gasto de los 7 países que le siguen. Es, asimismo, el único Estado con capacidad para proyectar poder en cualquier rincón del mundo, como quedó demostrado recientemente en las guerras de Afganistán y de Irak, que le han valido –dicho sea de paso– una presencia militar en Asia Central de la que no dispuso anteriormente. Su supremacía también es evidente en los campos educativo, científico y tecnológico, de alto impacto –como se sabe– sobre el desarrollo, en los tiempos actuales y en los venideros (según auguran los especialistas).

Ahora bien, si por un lado la escena internacional muestra a un actor superpoderoso, colocado en una posición que, a veces, se denomina “unipolar”, también registra el avance y consolidación de la globalización. Esto es, de una dinámica económica de escala planetaria, caracterizada por la apertura de las economías nacionales, la disolución del Estado de bienestar, el incremento de los flujos de comercio, de inversión, tecnológicos y financieros internacionales, y la formación de polos económicos regionales, entre otros aspectos relevantes. Con fuertes repercusiones también en los campos de las comunicaciones y la cultura, la globalización ha tornado al mundo más interconectado y más interdependiente que en cualquier otro momento histórico.

Tal como previeran hace años ya Keohane y Nye, al publicar su conocido libro **Poder e Interdependencia**, esta última vino a cambiar la dinámica de las relaciones internacionales en el terreno de la seguridad. Junto a la lógica clásica de Estados nacionales, que persigue sus intereses y procura ponerse a cubierto de las amenazas por sus propios medios, se colocó la posibilidad de la convergencia, de que intereses comunes en el campo económico condujeran hacia intereses comunes en el campo de la seguridad, y de que fuese pensable la cooperación, también en este último terreno. El desarrollo de la globalización potenció (y potencia) esta tendencia, debido a su ya señalada afinidad con la interconexión y la interdependencia. De dónde surge también una cierta exigencia de cooperación y multilateralidad.

Así, se configura una realidad en la que, por un lado, la interdependencia creciente de economías y Estados “pide” cooperación y multilateralidad. Y, por otro, se consolida un superactor que, explotando su condición de tal, debe aprovechar las oportunidades de su éxito en la Guerra Fría y su posición actual de predominio incontestable, para ganar terreno en materia de seguridad internacional (por ejemplo, en el campo nuclear), tanto como en el económico, mediante la expansión de la frontera del capitalismo y del “libremercado”. Desde luego, esta alternativa se asienta sobre una lógica de actor individual, que, debido a su posición de predominio, puede inclinarse a privilegiar la acción unilateral.

La paradoja consiste, entonces, en que, por un lado, el mundo se ha hecho más interdependiente y reclama mayor cooperación y acción multilateral, mientras que, por otro, se ha consolidado un superactor que, en virtud de su condición de superpotencia solitaria, puede llegar a privilegiar su lógica de actor individual y a comportarse de manera unilateral.

3. LA DISYUNTIVA NORTEAMERICANA

Ante el panorama bosquejado precedentemente, la clase gobernante estadounidense debió enfrentar una disyuntiva, que resolvió de modo diferente.

William Clinton optó por un *multilateralismo restringido*. Sin renunciar a sus intereses de superpotencia solitaria y sin renunciar, definitivamente, a una lógica de actor unilateral, procuró mantenerse dentro del contexto de la multilateralidad. Se inclinó hacia el fortalecimiento y la expansión de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN); buscó la conformidad de las Naciones Unidas o, por lo menos, de la OTAN, cuando debió encabezar o participar en misiones pacificadoras (Somalia, Ruanda, Bosnia, Kosovo); impulsó acuerdos de control de la proliferación con Ka-

zajstán, Bielorrusia y Ucrania, dentro del espíritu del Tratado de No Proliferación (TNP), y se mostró relictante frente al proyecto de NMD, pese a la insistencia del Congreso. Tuvo también sus renunciós y desfallecimientos. Entre otros: su rechazo a la Corte Penal Internacional y al Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (CTBT, sus siglas en inglés).

George W. Bush, en cambio, optó por un crudo unilateralismo. Eligió darle un decidido impulso a la NMD, que incluyó la denuncia del acuerdo firmado con la entonces Unión Soviética sobre limitaciones al desarrollo de armas defensivas antinucleares, denominado ABM, con lo cual, en nombre de la seguridad de los Estados Unidos, puso en entredicho el entero andamiaje de la convivencia pacífica, labrado durante años. Su respuesta a los atentados del 11 de septiembre de 2001, inicialmente inclinada a la búsqueda de acciones multilaterales, se resolvió finalmente en una estrategia de seguridad nacional, dada a conocer por la Casa Blanca en septiembre de 2002, en un documento denominado *National Security Strategy*, de fuerte tono unilateral. La noción de *guerra preventiva*, uno de los ítems rectores de la nueva concepción, colisiona directamente contra el dispositivo básico de la Carta de Naciones Unidas en materia de seguridad internacional, centrado sobre los conceptos de acción retaliativa —es decir, no ofensiva— y de compromiso y acción colectiva (seguridad colectiva). Esta nueva concepción fue llevada a la práctica en Irak, con los resultados por todos conocidos: afectó seriamente a las Naciones Unidas, impactó negativamente sobre la unidad atlántica, complicó las de por sí difíciles relaciones entre el mundo musulmán y Occidente y tornó al planeta más inseguro que antes de la guerra. Una victoria militar a lo Pirro, en síntesis, cuyos frutos en términos de éxito político todavía están por verse.

4. SUDAMÉRICA

¿Cómo entra América del Sur en este marco?

Afortunadamente, Sudamérica no tiene —al menos por ahora— prioridad estratégica, en materia de seguridad internacional, para Estados Unidos, conforme acaba de verse. Esto no es un hecho fortuito. Por un lado, carece de proximidad con aquel país y está también alejada de otros escenarios significativos, desde el punto de vista de la seguridad internacional. Por otro, la convivencia armoniosa que han ido consiguiendo alguno de los países de mayor peso de la región —Argentina, Brasil y Chile, por ejemplo— también contribuye a reducir su importancia estratégica, vistas las cosas desde el punto de vista norteamericano. El panorama no es, sin embargo, idílico. El conflicto interno en Colombia y también en Venezuela, son líneas de falla que pueden activarse en cualquier momento y, tanto

cambiar el signo de la relevancia estratégica de la región, como producir alguna forma de involucramiento mayor y/o directo de los Estados Unidos.

Por otra parte, si bien no hay, hasta el momento, un perfil claro de la política de seguridad de los Estados Unidos hacia América Latina –y esta categoría incluye obviamente a América del Sur–, puede afirmarse que su ingrediente central es la preocupación antiterrorista. Y que, no obstante aquel perfil difuso, hay sí algunas tendencias que es posible identificar, que no son necesariamente coincidentes.

Por un lado, parece existir cierta inclinación a establecer una conexión entre el terrorismo y los estados fallidos o débiles, las dificultades de gobernabilidad, la desestabilización económico-social, la corrupción y el crimen organizado internacional.

Desde esta concepción abarcadora, que parece enfocar el mediano y largo plazo, se busca apoyar –sin anteponer consideraciones ideológicas– las opciones políticas latinoamericanas que se manejen con prudencia en el terreno económico y que se afirmen en el propósito de fortalecer el Estado, la seguridad jurídica, el combate a la corrupción e incluso la contención social. Esto es, por lo menos, lo que se desprende de la bien dispuesta mirada con que, hasta ahora, parecen haberse evaluado las gestiones de Gutiérrez en Ecuador, Lula en Brasil y Kirchner en Argentina, y la reafirmación del reconocimiento que se le dispensa a Chile, expresado últimamente en el terreno comercial.

Pero, por otro lado, es perceptible la insistencia con que, retomando una línea argumental ensayada ya en el pasado inmediato –cuando se solicitó el compromiso de las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico–, desde algunas agencia estatales norteamericanas, se reclama hoy, moderada pero persistentemente, el involucramiento de las instituciones militares en el combate al terrorismo o, más en general, a las llamadas “nuevas amenazas”.

Es decir que América del Sur, en su relación con los Estados Unidos enfrenta hoy una triple alternativa, que, según se resuelva, afectará su situación estratégica.

En primer lugar, puede ser que las relaciones recíprocas se encarrilen por la vía determinada por esa actitud abarcadora y atenta a procesos socio-políticos de mediano y largo plazo, que se ha consignado precedentemen-

te. Si este fuera el caso, persistiría un clima de buena voluntad y de bajo nivel de problematización estratégica. Esta vía se consolidaría si las negociaciones en torno del ALCA no concluyeran con disposiciones demasiado restrictivas para los países de más alto nivel de desarrollo relativo de la región sudamericana.

En segundo lugar, está la alternativa de una imposición unilateral, en Colombia o Venezuela, que cambie radicalmente el escenario actual. Esta es una posibilidad que no puede desecharse, vistas la inclinación unilateralista de la Administración Bush, la definición doctrinaria alrededor del concepto de “guerra preventiva” y su concreción práctica en Irak. De esto resultaría la efectivización de una fractura por la línea de falla colombiano/venezolana, lo que probablemente segmentaría a Brasil y al Cono Sur, subregión que quedaría, quizá, como el último reducto de una pretensión autonomista. Esto, que hoy por hoy no es más que una especulación, debería de todos modos, reforzar procesos ya existentes y en desarrollo, en dicha subregión. En concreto, debería alentar la persistencia de una convergencia cooperativa, en materia de seguridad, en el marco del Mercosur ampliado, que a esta altura posee no pocos logros para exhibir: una poco frecuente concordia a escala planetaria, en materia de control de la proliferación de armas de destrucción masiva, y una confluencia en términos de seguridad cooperativa entre Argentina, Brasil y Chile, que cambió en pocos años la índole de sus relaciones recíprocas, también poco vista a escala mundial.

La tercera alternativa se deriva de la persistente prédica de algunas agencias gubernamentales estadounidense, en el sentido de que las Fuerzas Armadas de los distintos países latinoamericanos tomen parte en el combate contra las “nuevas amenazas” —lo que podría considerarse no una imposición unilateral, sino el despliegue de una política general—, con los riesgos que esto implica para las democracias latinoamericanas. A saber: una fusión de las misiones de los policías y los soldados, que potencie la participación de los militares en la seguridad interior y, por esta vía, genere algunas peligrosas anomalías. Las dos más importantes serían, quizá, las siguientes:

- a) Un perjuicio en el balance costo/beneficio, debido a la notoria carencia de preparación que las fuerzas armadas tienen frente a las “nuevas amenazas”, en particular en lo que se refiere al combate al crimen organizado y al terrorismo internacionales. Esta incapacidad actual redundaría en ineficiencia, o bien, en una inversión desproporcionada para mejorar el adiestramiento de las instituciones militares, inversión que, segu-

ramente, se aprovecharía mejor si esos recursos se dedicaran a mejorar las capacidades ya existentes de las policías y las fuerzas de seguridad (carabineros, gendarmes y otras).

b) La reaparición de alguna forma de intervencionismo militar. La historia latinoamericana reciente es pródiga en ejemplos acerca de cómo la asunción de tareas de seguridad interior, por parte de los ejércitos, ha conducido a un desmedro del Estado de Derecho o, lisa y llanamente, al golpe de Estado y a la instalación de gobiernos dictatoriales. En la actualidad se asiste, en diversos países, al siguiente espectáculo. Simultáneamente, con el reclamo de participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior, se producen —o mantienen— formas larvadas de intervencionismo militar, que podrían caracterizarse como un “intervencionismo de baja intensidad”.

5. FINAL

Es difícil anticipar, hoy en día, cuál de los tres escenarios bosquejados más arriba será el que prevalezca. Esto debido centralmente a que no está definitivamente establecido que la opción general unilateralista, elegida por George W. Bush, sea la que prevalezca de ahora en más, en los Estados Unidos y, por extensión, en el mundo. La opinión pública interna de este país puede cambiar, ya sea porque predominen los componentes republicanos de esa gran nación por sobre los imperiales —estoy pensando en esa genial caracterización que Raymond Aron utilizó hace años como título de un libro: **La República Imperial**—, ya porque la aventura de Irak quede enredada en una ciénaga. Por otra parte, también la opinión pública internacional —tanto la de los respectivos Estados nacionales, cuanto la de la sociedad civil— puede, también, tener su peso sobre las configuraciones y reconfiguraciones en desarrollo. Vale decir que la escena internacional en curso, de signo bushiano, dista mucho de estar consolidada, lo que significa que puede cambiar a corto o mediano plazo. Así las cosas, tampoco es posible anticipar qué alternativa prevalecerá como orientación predominante hacia Sudamérica.

También América del Sur tendrá seguramente algo que aportar a la definición de sus opciones estratégicas. En primer lugar, deberá mantener bajo control el proceso económico, profundizar las posibilidades de la integración, fortalecer el Estado y la gobernabilidad, mantener el control civil sobre las Fuerzas Armadas, mejorar las condiciones de la vida social y fomentar el desarrollo de sistemas cooperativos de seguridad y defensa. Todo esto redundará en beneficio de opciones que le provean cierto grado de autonomía. En segundo lugar, deberá buscar alguna forma de colabora-

ción para encarrilar el conflicto colombiano. En la turbulencia de Colombia se juega buena parte del futuro de la región. Es claro que el caso es difícil, esto es, que no resulta fácil definir ni los canales institucionales, ni los instrumentos legales, ni la modalidades de dicha colaboración. Debe señalarse, sin embargo, que una decidida voluntad política para buscar una solución al conflicto, de parte de los principales países de la región, resulta indispensable. Y que, algunas pocas cosas, asumidas claramente de entrada, como el favorecimiento de la vía diplomática, frente a la eventualidad de la intervención militar y el privilegiamiento de las opciones que puedan desarrollarse al amparo de instituciones multilaterales, pueden ayudar a encontrar una puerta de entrada, que facilite la búsqueda de una salida negociada. ●

* Esta fue una comunicación presentada en el transcurso de la II Semana Iberoamericana de Defensa, celebrada en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Madrid, del 29 de septiembre al 3 de octubre de 2003. Se publica en virtud de un acuerdo entre el Instituto y Quórum.