

HACIA UN NUEVO PARADIGMA EN **SEGURIDAD**

Tres conferencias



363.3
H117h





UNIVERSIDAD NACIONAL
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

HACIA UN NUEVO PARADIGMA EN SEGURIDAD

Tres conferencias

2008



CS 23864

363.3
H 117 h



PÁGINA DE CRÉDITOS

Cuidado de la edición: Fernando Araya

Revisión de contenidos: Fernando Araya

Revisión de pruebas: Fernando Araya

Diagramación y artes finales: Erick Quirós

Diseño de portada: Erick Quirós

ÍNDICE

7	Nota editorial
9	Introducción
13	I. La securitización de la crisis colombiana: bases generales y tendencias generales
45	II. Costa Rica en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
63	III. El desarrollo de América Latina

CS 23864

363.3
H 117 h



PÁGINA DE CRÉDITOS

Cuidado de la edición: Fernando Araya

Revisión de contenidos: Fernando Araya

Revisión de pruebas: Fernando Araya

Diagramación y artes finales: Erick Quirós

Diseño de portada: Erick Quirós

Signatura

Nº inscripción

363

UNA

H 117 H

C523864

Devuelva este libro en
la última fecha indicada

FECHA

HORA

7

9

13

45

63



ases generales

e las Naciones

NOTA EDITORIAL

En la medida de lo posible se respetó el modo oral de cada una de las conferencias, sin embargo, cuando se estimó necesario, se introdujeron modificaciones de forma que mejoran la claridad del texto escrito. Las introducciones protocolarias se suprimieron. Los títulos y subtítulos se agregaron como parte del trabajo de edición.

INTRODUCCIÓN

Alexander López Ramírez, Director

Escuela de Relaciones Internacionales.

Universidad Nacional de Costa Rica

Seguridad ha sido, por muchos años, un concepto clave en el campo de las relaciones internacionales. Ello en virtud de que el mismo ha estado vinculado a la sobrevivencia del Estado-nación. La historia del concepto de seguridad esta asociada al nacimiento del orden westfaliano, en virtud de que la preservación de la soberanía e integridad territorial llegaron a constituirse en los dos pilares más importantes de la seguridad del Estado. Es así como la seguridad tradicional ha estado basada en el concepto del Estado soberano, el cuál nace en Europa durante el siglo XVII como un resultado de la finalización de la guerra de los 30 años (1648) que da origen al sistema moderno de Estados.

Seguridad debe ser entendida considerando su contraparte inseguridad. Esta última se produce fundamentalmente cuando un asunto o tema se constituye en una amenaza existencial para un objeto de referencia designado. El objeto de referencia es lo que debe ser protegido, en relaciones internacionales tradicionalmente ha sido el Estado. Así, la especial naturaleza de las amenazas y la necesidad de sobrevivencia del objeto de referencia, explica la necesidad de tomar medidas extraordinarias para hacer frente a la amenaza.

Podría argumentarse que el concepto de seguridad ha sido moldeado por una aproximación militar. El tema de la seguridad ha sido abordado por la escuela realista como seguridad nacional y el principal instrumento usado en su consecución ha sido la institución militar. Lo anterior encuentra explicación en que el área de relaciones internacionales ha sido del dominio de la escuela realista, la cual visualiza el Estado-nación como la pieza central del sistema internacional. Las aproximaciones tradicionales de seguridad han asumido que la principal fuente de amenazas para el Estado eran los otros Estados, por tanto, los analistas han entendido la seguridad como la capacidad del Estado para defenderse de un ataque externo.

Sin embargo, hoy día algunos analistas señalan que en la práctica, y especialmente para los Estados más desarrollados del sistema internacional, la relevancia de las amenazas militares esta declinando, en relación con las amenazas provenientes de otras fuentes. Además, Renner (1995) menciona que la emergencia de nuevos temas y desafíos en la era post-guerra fría apuntan hacia un concepto de seguridad diferente, más vinculado a las preocupaciones de la gente y menos a la del Estado. El principal argumento de los proponentes de una redefinición de seguridad es que las amenazas no militares son importantes elementos de inseguridad en el mundo de hoy, siendo las amenazas ambientales una de éstas. Para algunos, las externalidades negativas del proceso de cambio ambiental constituyen un nuevo tipo de amenazas. Por ejemplo, el deterioro de la base natural de un país, que al mismo tiempo socava la capacidad productiva, constituye una amenaza no militar a la existencia de una población dada (Ulrich, 1989).

Tomando en consideración los elementos mencionados, se puede argumentar que hoy día hay un esfuerzo por expandir el concepto de seguridad, tanto horizontal como verticalmente. La expansión horizontal

enfatisa el hecho de que las amenazas no son solo militares. En segundo lugar la expansión vertical se refiere a la situación en la cual no se puede asumir contemporáneamente que sólo sea el Estado el que se siente inseguro, es decir, no sólo el Estado es el objeto de referencia, sino que el panorama es más amplio. Los objetos de referencia son entidades que son vistas o percibidas como siendo particularmente amenazadas.

Finalmente, es importante apuntar que a pesar de los anteriores argumentos, se debe ser cuidadoso en pensar que el concepto de seguridad tiene un significado independiente del Estado. La emergencia de otros importantes actores no implica el eclipse del sistema de Estados. Lo que en realidad ha cambiado es que el ámbito de acción del Estado se ha reducido de una manera importante, y que ahora más que nunca hay una importante interacción entre el nivel nacional, subnacional e internacional.

En ese sentido los trabajos aquí presentados representan un esfuerzo por entender la aproximación clásica de seguridad y al mismo tiempo permiten vislumbrar algunas de las nuevas líneas de la denominada expansión vertical y horizontal del concepto de seguridad.



I

LA SECURITIZACIÓN DE LA CRISIS COLOMBIANA: BASES CONCEPTUALES Y TENDENCIAS GENERALES¹

Arlene B. Tickner²

Preámbulo

Crecientemente, la “regionalización” de la crisis de seguridad de Colombia ha sido identificada como una amenaza a la estabilidad andina y hemisférica. Desde finales de los años noventa, la intensificación del conflicto armado, en combinación con la implementación del Plan Colombia y la creciente intervención de Estados Unidos en el contexto interno colombiano, han generado efectos materiales concretos en términos del desplazamiento de la población nacional y el número de personas que buscan refugio en los países vecinos, la presencia de actores armados ilegales en las zonas de frontera y la confrontación violenta entre ellos y la fuerza pública, y la creación de problemas ambientales y de salud pública asociados con la fumigación aérea de los cultivos de hoja de coca. A pesar de lo anterior, se ha vuelto un lugar común en

- 1 Conferencia pronunciada el lunes 12 de mayo del 2008 en la sede central de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica.
- 2 Profesora Titular, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes; Profesora Asociada, Departamento de Ciencia Política, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Costa Rica.



muchos escritos sobre el tema afirmar que el “derrame” producido por la crisis colombiana amenaza la seguridad de la región, sin que éstos identifiquen ni analicen de forma detallada los aspectos específicos que configuran dicha amenaza³.

En este artículo argumentaré que las percepciones de inseguridad y de amenaza que suscita el tema de Colombia en las naciones vecinas, en vez de ser uniformes, como sugiere la noción misma del “derrame”, son muy variadas. Asimismo, éstas no son el producto de las consecuencias objetivas de la “regionalización” de la crisis colombiana sino que dependen en gran medida de las dinámicas políticas internas de cada país y la forma en que sus representantes articulan temas específicos como problemas de seguridad.

Lo anterior obliga a trascender el examen habitual de la seguridad como una condición objetiva consistente en estar libre de amenazas a la sobrevivencia y entrar a precisar las funciones específicas que desempeñan palabras como “seguridad” y “amenaza” en los discursos estatales. Para ello, haré uso de la idea de la securitización, entendida como una práctica política que permite a las elites, quienes actúan en nombre del estado, reclamar derechos especiales de defensa al señalar algo como una amenaza (Wæver, 1995). En vez de preguntar cuáles temas amenazan la seguridad de quiénes, cuándo y dónde, el análisis de la seguridad basado en las estrategias de securitización considera que una pregunta mucho más interesante es cómo se convierte un tema dado en un problema de seguridad en un momento histórico y político específico. En el caso de Colombia, este segundo interrogante es de particular relevancia, ya que permite rastrear el proceso por el cual la crisis colombiana, luego de ser considerada un simple “problema” en la región, terminó

3 Para tres ejemplos representativos de la tesis del derrame, ver Chalk y Rabasa (2001), Millet (2002) e International Crisis Group (2003).

convirtiéndose en años recientes en una de las “amenazas” principales a su seguridad y estabilidad.

El texto está dividido en tres apartes. En la primera sección presento una discusión general sobre la idea de la seguridad, en la cual destaco los aspectos principales del debate en torno a la seguridad en la post-guerra fría así como las ventajas de adoptar el marco analítico brindado por la Escuela de Copenhagen (Wæver 2004). Luego de explicar en qué consiste la securitización, examino las prácticas que en esta materia han empleado generalmente los países del tercer mundo, con el fin de demostrar que sus dilemas de seguridad se articulan en gran medida con el tipo de estado que ellos tienen. En la segunda sección exploro las repercusiones regionales de las prácticas de securitización de países individuales, haciendo uso del concepto de complejo de seguridad regional (Buzan y Wæver 2003). En particular, discuto el papel desempeñado por las externalidades transfronterizas en la delimitación de los complejos de seguridad, y sugiero que en el caso del subsistema conformado por Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela, la crisis colombiana y la política militar de los Estados Unidos son las dos externalidades principales que determinan las dinámicas de seguridad de la zona. La tercera sección intenta ofrecer un bosquejo general del complejo de seguridad que integran los países mencionados en función de estos dos factores.

I. Seguridad y securitización

El concepto de la seguridad ha estado sometido a extensos debates académicos desde finales de la guerra fría.⁴ Tres aspectos de las nociones tradicionales de la seguridad, en particular, han sido ampliamente

4 Ver Buzan (1991), Lipschutz (1995), Krause y Williams (1997), y Buzan, Wæver y de Wilde (1998) para algunos de los textos más representativos de estas reflexiones.

cuestionados. Primero, la idea de que seguridad equivale a la seguridad nacional o la seguridad del estado de posibles agresiones externas. Segundo, el carácter militar de las amenazas a la seguridad. Y tercero, el supuesto de que dichas amenazas son claramente identificables y objetivas, lo cual supone que la función básica de los analistas expertos es efectuar una valoración racional de un conjunto de amenazas a las cuales un país podría eventualmente verse enfrentado (Lipschutz, 1995: 6).

Las redefiniciones de la seguridad en la post-guerra fría han buscado superar estas limitaciones al reconocer múltiples referentes distintos al estado – el individuo y los grupos sociales, entre ellos -- que también experimentan amenazas a su seguridad; al incorporar nuevos temas no militares, el medio ambiente, las drogas ilícitas, la migración, la pobreza y el SIDA, por ejemplo; al eliminar la dicotomía interna-externa que caracterizaba a la antigua noción de seguridad; y al examinar la función política de los discursos sobre la seguridad que utilizan diversos actores estatales. A pesar de ello, la idea de la seguridad sigue siendo muy controvertida. Una primera tensión existe entre aquellos que argumentan a favor de la ampliación de este concepto para incluir temas no tradicionales y actores no estatales, y los que aducen que estirar demasiado su significado es problemático, por lo que se corre el riesgo de volverlo inutilizable a la hora de analizar problemas específicos, dado que cualquier problema podría eventualmente considerarse un tema de seguridad (Acharya, 1997: 300).

Un buen ejemplo de esto lo constituye la idea de la seguridad humana. Al colocar al individuo y a las comunidades en el centro de sus reflexiones, la seguridad humana tiende a ampliar el alcance temático de la seguridad, simplemente porque los individuos se enfrentan a una gama mayor de problemas que el estado y la sociedad (Terrif, Croft,

James y Morgan 1999: 179). Así, la expansión del concepto permite atender múltiples dificultades humanas que las perspectivas tradicionales simplemente ignoran. Sin embargo, la incorporación de nuevos referentes y tópicos también puede hacer que la seguridad pierda precisión y utilidad analítica. Más preocupante aún, nociones alternativas como la seguridad humana se nutren inevitablemente del registro conceptual existente en esta materia, con lo cual la seguridad, sin importar su definición específica, tiende a interpretarse por medio del lente de la seguridad nacional y sus esquemas estratégico-militares (Wæver 1995: 49). Es particularmente evidente esta lógica en la política internacional de la post-guerra fría, en donde crecientemente temas como la migración y la pobreza han sido articulados dentro de las estrategias estatales de seguridad.

Un segundo punto de discordia gira en torno al uso político de la seguridad, más que su definición amplia o reducida como concepto. En vez de asumir que existen “verdaderas” amenazas a la seguridad -- como lo hacen tanto los partidarios de la noción ampliada de la seguridad como los que están a favor de su restricción -- los autores de la llamada Escuela de Copenhagen han argumentado que el poder de la seguridad como concepto se halla en su uso como discurso en la práctica política, en particular de parte de los actores estatales⁵. Los discursos que utilizan los estados producen ideas de seguridad distintas: “éstas no son el producto de evaluaciones objetivas ni de constructos analíticos sobre las amenazas a la seguridad sino que son consecuencia de estructuras y procesos históricos, de la lucha por el poder y del conflicto social” (Lipschutz, 1995: 8). En consecuencia, Wæver (1995: 57) afirma que los

5 Ver Wæver (2004). Según el autor, la Escuela de Copenhagen se refiere al trabajo que viene elaborando el grupo de investigación sobre seguridad europea del Copenhagen Peace Resarch Institute desde 1985, en el cual él y Barry Buzan, entre otros, han participado de forma activa.

estudios sobre la seguridad deben analizar las formas en las que las elites políticas identifican temas específicos como problemas de seguridad.

Este último punto cobra particular relevancia a la luz del “giro” constructivista en relaciones internacionales⁶. El estudio tradicional positivista de la seguridad parte del supuesto de que la realidad existe de forma independiente de las ideas que los seres humanos tienen sobre ella. Con ello, la función del analista es básicamente evaluar si un problema constituye una amenaza a la seguridad y para quién. En cambio, el constructivismo sostiene que la realidad, en vez de estar “allí”, es producto de un conjunto de prácticas sociales y políticas que constituyen el mundo (Campbell, 1992: 4). Entre éstas, el lenguaje es fundamental. Según Nicholas Onuf (1998: 59), “hablar es hacer: sin duda, el hablar es la forma más importante en que hacemos del mundo lo que es”. Ya sea expresado a través de actos del habla o representado por reglas de conducta que determinan las prácticas sociales, el lenguaje moldea el proceso a través del cual los seres humanos y la sociedad se constituyen mutuamente.

Sin duda, el estado es un tipo de actor social que participa de forma privilegiada en la construcción discursiva de la realidad. Dado que éste no tiene un estatus ontológico independiente de las prácticas que lo constituyen como tal (Campbell, 1992: 12), el estado debe construir y reconstruir su propia identidad a través de actos sistemáticos que lo legitiman ante la población y que lo diferencien de otros actores estatales y no-estatales. La política exterior, en particular en lo que se refiere a la seguridad, constituye “...una práctica política que resulta fundamental para la constitución, producción y mantenimiento” de la identidad nacional (Campbell, 1992: 8), dado que su ejercicio permite la articula-

6 Checkel (1998). Para una discusión general del constructivismo, ver Hopf (1998). Una de las formulaciones más comprensivas de sus planteamientos principales puede encontrarse en Wendt (1999).

ción de distintas amenazas y peligros que fundamentan la existencia del estado así como el poder de las elites políticas.

Lo anterior supone que “algo” ocurre cuando un tema específico se nombra como un problema de seguridad o se securitiza (Wæver, 1995). A saber, un actor social, el estado en la mayoría de los casos, declara que “x” constituye una amenaza existencial a algún objeto referente, por ejemplo, la población nacional o el mismo estado. El carácter existencial de la amenaza permite a los representantes estatales invocar una condición de emergencia y el derecho de utilizar cualquier estrategia necesaria, incluyendo el uso de la fuerza, para combatir la amenaza (Buzan, Wæver y de Wilde, 1998: 21). Al hacerlo, el tema en referencia se aparta del proceso político público en donde puede estar sometido a dinámicas de discusión más democráticas. Así, lejos de ser considerada una estrategia valiosa o positiva, la securitización es indicativa de la incapacidad o la falta de voluntad de las elites para resolver ciertos problemas dentro de los canales políticos normales (Wæver, 2003: 9). Permite, además, que los que están en el poder monopolicen el manejo de aquellos temas que han sido securitizados. Por ende, Buzan, Wæver y de Wilde (1998: 5) argumentan que es preferible la desecuritización, es decir, la devolución de los problemas públicos al ámbito regular de negociación dentro de la esfera política y la restricción del discurso de la seguridad y su lógica de emergencia y excepción.

Las prácticas de securitización y desecuritización tienen lugar en múltiples ámbitos sectoriales y cobijan aspectos estratégicos y no estratégicos de la vida de los países. Por ello, una agenda de investigación exhaustiva en materia de seguridad debe integrar los temas militares y políticos tradicionales con los económicos, sociales y ambientales, con el fin de determinar el nivel de securitización al que está sujeto cada sector, en qué medida éstos se caracterizan por prácticas discursivas varia-

das, cuáles temas son los que se securitizan y cuáles no, y en nombre de la protección de quién se da la securitización (la población nacional, el estado o un sector específico de la sociedad, entre otros) (Buzan, Wæver y de Wilde, 1998: 7-8).

Por lo general, distintos tipos de estado tienen intereses diferentes en materia de seguridad y por ende diversas estrategias de securitización (Sørensen, 2001: 1; Buzan y Wæver, 2003: 21). En lo que Georg Sørensen (2001) y Robert Cooper (2002) han denominado los estados postmodernos (Europa, Canadá y, en menor medida, Estados Unidos y Japón), la creciente irrelevancia de las fronteras geográficas, la erosión de la distinción entre asuntos domésticos e internacionales, el rechazo del uso de la fuerza para resolver disputas, y los altos niveles de interdependencia interestatal, han permitido la desecuritización de muchas “amenazas” tradicionales así como la adopción de nuevas agendas en materia de seguridad. En cambio, al ser caracterizados por una fuerte territorialidad, junto con ideas arraigadas del interés nacional, los estados modernos (China, India, Iran, Korea del Norte y del Sur, Turquía, Brasil, etc.), típicos del sistema internacional de Westfalia, securitizan en función de la existencia de amenazas externas a su soberanía y seguridad (Buzan y Wæver, 2003: 23). Por último, “los rasgos particulares del estado postcolonial crean un dilema de seguridad radicalmente diferente a los dilemas de seguridad del estado moderno y postmoderno” (Sørensen, 2001: 103), dada la precariedad de sus instituciones, sus bajos niveles de cohesión socio-política, y las altas tasas de pobreza y desigualdad que los caracterizan, entre otros.

Según Mohammed Ayoob (1995: 11; 1997: 131), la problemática de seguridad de los estados postcoloniales del tercer mundo guarda una íntima relación con la coyuntura histórica en la que la mayoría de éstos se encuentran; ésta se caracteriza por un interés primordial en la

construcción de aparatos políticos legítimos y creíbles. Para este autor, la existencia de niveles insuficientes de estado (*stateness*, en inglés) en contextos postcoloniales, entendido como una combinación equilibrada de capacidades coercitivas, poder infraestructural y legitimidad, es determinante de las estrategias de securitización de las elites políticas, quienes actúan en función de la reducción de la vulnerabilidad del estado y del gobierno. Dicha inseguridad es producto de “[...] la carencia de legitimidad incondicional de las fronteras estatales, las instituciones del estado y los regímenes; una cohesión social inadecuada; y la ausencia de consenso sobre temas fundamentales de organización social, económica y política” (Ayoob, 1995: 28). Brian Job (1992: 14-18) hace eco de lo anterior al referirse al “dilema de inseguridad” de los países del tercer mundo, consistente en el predominio del instinto de preservación del gobierno por encima de la defensa de los intereses de seguridad de la sociedad. Al privilegiar los intereses de seguridad del régimen, muchas veces la seguridad económica, social y hasta física de los individuos y grupos sociales se sacrifica, creando un círculo vicioso en el que difícilmente el estado puede acumular niveles suficientes de legitimidad con los cuales avanzar en su proceso de consolidación.

Dada la primacía de la construcción del estado en la vida política de los países del tercer mundo y el hecho de que gran parte de las actividades asociadas con el fortalecimiento estatal y con la defensa del estado ante posibles amenazas a su estabilidad llevan el nombre “seguridad”, las estrategias de securitización de las elites políticas en el sector político y militar constituyen un aspecto central del comportamiento interno y externo de los estados postcoloniales (Ayoob, 1997: 132-33). En la medida en que los sectores económico, social y ambiental adquieren suficiente visibilidad como para amenazar la sobrevivencia y efectividad del estado o el régimen, éstos también se vuelven asuntos de seguridad. Sin embargo, es importante señalar que la securitización

de temas no relacionados con lo político o lo militar siempre tiende a hacerse en función de los imperativos de construcción estatal y de legitimidad del régimen en contextos tercermundistas (Ayoob 1995: 190).

Job (1992: 28-30) afirma que los países postcoloniales presentan tres tipos básicos de comportamiento en materia de seguridad que guardan una íntima relación con su estructura estatal: (1) el desarrollo y dotación de fuerzas militares y policiales sustanciales; (2) la represión militar y no militar de porciones considerables de la población nacional, so pretexto de combatir los enemigos internos; y (3) la adopción de estrategias de distracción. Cada uno resalta la centralidad de factores locales en el desarrollo de nociones de inseguridad y amenaza. Para entender la dimensión regional del conflicto en el tercer mundo, sobre la cual hablaré a continuación, el tercero es particularmente relevante, ya que sugiere que incluso cuando un estado adopta una estrategia de *scapegoating* (en español, echarle la culpa al otro) o fomenta percepciones de enemistad frente a otro estado o actor no-estatal para justificar sus propias políticas, usualmente lo hace en función de las percepciones de inseguridad doméstica.

II. Los complejos regionales de seguridad

Un análisis comprehensivo de las prácticas de seguridad de países individuales obliga a examinar de qué forma las dinámicas nacionales se articulan con procesos regionales de interacción y cómo el nivel regional media la relación entre países y el sistema internacional. La región como unidad de análisis tiene amplios antecedentes en la disciplina de las relaciones internacionales, en particular en lo que se refiere a los estudios sobre seguridad.⁷ Una región se caracteriza por la proximidad

7 Ver Tickner y Mason (2003) para una discusión de los principales modelos de análisis que han sido desarrollados en la torno a la región.

geográfica de los países miembros, la conciencia de que éstos forman parte de una colectividad, el reconocimiento de actores externos sobre su existencia, la afinidad política, económica y cultural, y la existencia de niveles amplios de interacción (Tickner y Mason, 2003: 362).

La región delimita lo que Buzan y Wæver (2003: 44) definen como un complejo regional de seguridad: “un conjunto de unidades cuyos procesos principales de securitización y desecuritización son entrelazados de tal forma que sus problemas de seguridad no se pueden analizar ni resolver de forma separada”. Se refiere a aquel nivel en el que los integrantes del mismo exhiben tal grado de interdependencia que sus percepciones de seguridad e inseguridad no pueden comprenderse sino en relación con las de todos. Las variaciones en los niveles de amistad y enemistad que caracterizan a la interacción entre los miembros del complejo de seguridad son determinantes del tipo de dinámica que en él prima. Buzan y Wæver (2003: 53-54) identifican tres lógicas principales, a saber, formación de conflicto, régimen de seguridad y comunidad de seguridad, que corresponden a grados crecientes de amistad y desecuritización de los temas que unen a los países miembros.

Según David Lake (1997: 48-52), un factor determinante de las relaciones de seguridad es la existencia de externalidades transfronterizas locales. Éstas generan costos y beneficios variados que afectan a un número limitado de estados, y constituyen una base importante para la creación de los complejos regionales de seguridad. Diversas externalidades varían en términos de su magnitud, entendida como el monto de los costos y beneficios que crean para los integrantes de una región. Sin embargo, los efectos de una externalidad dada se reparten de forma asimétrica entre los diferentes estados miembros. En gran medida, la securitización que distintos estados hacen de la misma externalidad transfronteriza, o su ausencia, depende de su percepción de los costos

y los beneficios generados por dicha externalidad. Por ejemplo, si bien para el estado colombiano el narcotráfico constituye una amenaza a la seguridad nacional, países como Ecuador y Panamá no han securitizado este problema, básicamente porque sus percepciones acerca de los costos que ha generado son distintas.

El concepto de complejo regional de seguridad es una herramienta útil para examinar los procesos de interacción que existen actualmente entre Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela en materia de seguridad (Tickner y Mason, 2003: 366). En el nivel más simple, cumplen estos países con la condición de contigüidad geográfica que exige una región. Dos de ellos, Brasil y Panamá, nunca han reconocido explícitamente que forman parte de esta especie de región andina modificada, y de hecho, ambos son miembros de otros subsistemas regionales, el Cono Sur y Centroamérica, respectivamente. Sin embargo, los seis estados experimentan niveles considerables de interdependencia que hace que muchos de sus referentes principales de seguridad e inseguridad sean compartidos. Además de dichas interconexiones, es interesante notar que la política regional de seguridad de Estados Unidos, en particular la Iniciativa Regional Andina, sí hace una lectura de la región andina que incluye a Brasil y Panamá (además de Bolivia)⁸.

La existencia de dos externalidades transfronterizas locales ha dado aún más forma a este subsistema como complejo regional de seguridad. La regionalización de la crisis colombiana es vista hoy como el epicentro de la inseguridad andina y hemisférica. En efecto, los distintos estados han adoptado posturas diferentes ante Colombia en respuesta a los costos negativos que ellos perciben que esta situación les ha oca-

8 Si bien Bolivia siempre ha sido considerada miembro de la región andina, la decisión de eliminarla de esta discusión del complejo de seguridad en los Andes se basa en el hecho de que sus prácticas de securitización parecen girar principalmente en torno a la crisis interna que sufre ese país y el Cono Sur, en particular Chile.

sionado. Si bien cada país ha efectuado algún grado de securitización, los aspectos específicos de la crisis de seguridad colombiana que se han nombrado como amenazas a la seguridad varían de caso en caso. Por ejemplo, si bien en Ecuador el desplazamiento de personas, la violencia asociada con la presencia de grupos armados colombianos y los efectos ambientales de la fumigación son considerados amenazas a la seguridad de este país, en Brasil la política militar estadounidense en la zona y el narcotráfico son los factores que más preocupación han generado. En cambio, en ninguno de los países, con la excepción de Colombia, y en menor medida, Panamá (por su falta de ejército), ha habido una securitización explícita de la guerrilla.

La política militar de los Estados Unidos en la región es otra externalidad que ha reforzado la dependencia mutua entre los seis países. En un artículo reciente, Ann Mason y yo (Tickner y Mason 2003) argumentamos que una dimensión central de la dinámica actual de seguridad en la región andina es la “sobreposición” (*overlay*, en inglés) de los imperativos estadounidenses en materia de seguridad, los cuales han suprimido procesos estrictamente regionales de interacción. Buzan y Wæver (2003: 61) definen *overlay* como una situación en la cual “[...] los intereses de una potencia trascienden la simple penetración de una región hasta tal punto que los patrones locales de interrelación en materia de seguridad dejan de operar”. Por lo general, *overlay* resulta de una prolongada y significativa presencia militar de la potencia, la cual tiene el efecto de distorsionar y suprimir cualquier proceso estrictamente regional. La presencia militar estadounidense en Colombia, y en menor grado, Ecuador, ha convertido a Estados Unidos en un participante activo en el juego de la seguridad andina. Además, la progresiva inserción del conflicto armado colombiano dentro de la lógica de la lucha mundial antiterrorista permite ver que los imperativos globales de Washington son cada día más determinantes de su postura ante la

región así como de las relaciones de seguridad que allí se desarrollan. Si bien no es del todo claro que la potencia haya reemplazado a los estados del subsistema en la creación de todas las dinámicas locales de seguridad – el reciente conflicto entre Colombia y Venezuela constituye un solo ejemplo que permite constatar esto – es indiscutible que su presencia en la región ha generado percepciones negativas y positivas de costos y beneficios considerables entre todos los países de la región.

Entre las dos externalidades señaladas existen, además, amplios grados de articulación. No sólo se concentra en Colombia la asistencia y presencia militar de los Estados Unidos en el hemisferio, dado que este país constituye el principal productor de hoja de coca, cocaína y heroína, y el teatro central de los operativos antiterroristas en la región. También, la intervención estadounidense en el contexto colombiano ha contado con la subordinación voluntaria y activa del gobierno de Colombia y la aceptación entusiasta de su presencia en el territorio nacional. Para los fines de esta discusión sobre la securitización, uno de los efectos más importantes de esta relación “especial” con Estados Unidos ha sido que frecuentemente el gobierno colombiano se ha identificado como el vocero de las políticas de Washington en la región. Como resultado, las posiciones que diversos países vecinos han desarrollado frente a la crisis colombiana han tenido tanto que ver con su percepción sobre la presencia militar estadounidense que con la situación misma de Colombia.

A continuación realizaré una descripción general del complejo de seguridad que integran Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela en función de las dos externalidades indicadas. En vez de preguntar si ciertos aspectos relacionados con la crisis colombiana y la política militar estadounidense constituyen amenazas verdaderas (o no) para la seguridad de estos países, trataré de identificar algunas de las estrategias de securitización que los integrantes del complejo han empleado frente a ellos.

III. El complejo andino de seguridad: crisis colombiana y política militar estadounidense

En gran medida, la existencia de niveles relativos de conflicto entre estados vecinos postcoloniales con los rasgos descritos anteriormente se explica por el hecho de que todos ellos están involucrados en mayor o menor grado en procesos de construcción estatal (Ayoob 1997: 132-133). Ésta consiste básicamente en el afianzamiento del control estatal sobre el territorio y la población, la consolidación de la autoridad política, el mantenimiento del orden y la extracción de recursos. La contigüidad física entre un grupo de países cuyas preocupaciones principales en materia de seguridad tienen que ver justamente con el fortalecimiento del estado hace que muchas veces los vecinos sean vistos como amenazas a la seguridad propia. En particular, aquellos fenómenos que ponen en evidencia la precariedad de las instituciones estatales y de su control sobre el territorio nacional, o que cuestionan su legitimidad, tienden a securitizarse.

El caso de la crisis colombiana ilustra particularmente bien esta tesis. Históricamente, las fronteras que comparte Colombia con sus vecinos han sido caracterizadas por su porosidad, la precaria presencia estatal, bajos niveles de integración con los centros nacionales, y altas tasas de pobreza y subdesarrollo. La creación de diversas comisiones binacionales de vecindad a partir de la década de los ochenta tuvo precisamente el propósito de institucionalizar, con grados variables de éxito, mecanismos políticos para el manejo de problemas fronterizos compartidos en la región⁹. Aunque la presencia de actores armados colombianos en las zonas de frontera del país, las cuales suman a más de 6.300 kilómetros, tiene una larga historia, hay escasa evidencia de que ésta haya

9 Para una discusión sobre la evolución de las comisiones de vecindad y seguridad fronteriza en la región, ver Ardila (2002: 329-337).

sido considerada un problema de seguridad sino a partir de mediados de los años noventa, cuando el conflicto armado adquirió un carácter cuantitativo y cualitativo distinto.

Primero que todo, la intensificación del conflicto colombiano entre 1996 y 1997 tuvo el efecto de aumentar la presencia de grupos armados ilegales en todas las zonas fronterizas del país (Ramírez 2004: 3-4). El desmantelamiento de los carteles de Medellín y Cali durante ese mismo período creó un vacío de poder que fue llenado en parte por los actores paramilitares y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), quienes comenzaron a involucrarse directamente en diversas actividades asociadas al cultivo, procesamiento y comercialización de las drogas ilícitas. En combinación con lo anterior, Colombia reemplazó a Bolivia y Perú como el principal productor de hoja de coca en ese entonces, como resultado directo de los “éxitos” que la estrategia de erradicación liderada por Estados Unidos había tenido en los vecinos países. Con ello, el conflicto armado fue adquiriendo un matiz transregional (Tickner y Mason 2003), dada la ampliación de algunas de sus dinámicas -- el desplazamiento físico de los actores armados, de las confrontaciones entre ellos y con la fuerza pública y de sus interacciones estratégicas con terceros -- más allá de las fronteras establecidas de Colombia. Sin embargo, en vez de manifestar su preocupación con este nuevo carácter del conflicto colombiano por medio de su securitización, los países vecinos mantuvieron prácticas diversas de *modus operandi* que les permitieron evitar confrontaciones agudas con Colombia y evadir su mayor involucramiento en la crisis interna de ese país. Por ejemplo, en el caso de Brasil, en donde la defensa de la Amazonía ha sido una vieja preocupación en materia de seguridad, varias incursiones de la guerrilla colombiana en territorio brasileño entre 1991 y 1998 fueron suprimidas por sus fuerzas armadas sin que estos incidentes afectaran demasiado el conducto normal de las relaciones bilaterales (Cavalcanti 2002). Incluso,

tras el ataque de las FARC y la toma de Mitú en 1998, el retiro posterior del ejército colombiano a una base situada en Brasil suscitó una protesta del gobierno brasileño basada en argumentos de soberanía que no repercutió, sin embargo, en una modificación significativa de su postura ante el conflicto armado de Colombia¹⁰. Por su parte, las poblaciones fronterizas y la fuerza pública de Ecuador y Venezuela convivieron con actores armados ilegales de Colombia, siempre y cuando su presencia fuera relacionada con actividades no violentas como el abastecimiento y la recreación (International Crisis Group 2003).

En cambio, la aprobación del Plan Colombia en el año 2000 y la creciente ingerencia de Estados Unidos en el conflicto interno colombiano tuvieron el efecto de securitizar a Colombia desde el punto de vista de la mayoría de los países vecinos. La lectura de la crisis colombiana ofrecida por el “Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del estado”, presentado por el gobierno de Andrés Pastrana en Washington a finales de 1999, consistía a grosso modo en el argumento de que las drogas ilícitas constituían una amenaza a la seguridad nacional colombiana, que éstas obraban como combustible del conflicto, y que el estado era demasiado débil para enfrentar por sí solo este flagelo (Tickner 2002: 379-380). La precariedad del estado colombiano se asociaba con su falta de monopolio sobre el territorio nacional y el uso de la fuerza, impidiendo, entre otros, la ejecución efectiva de las políticas antidrogas por la Policía Nacional en aquellas zonas del sur del país en donde se concentraban los cultivos de hoja de coca, las cuales eran controladas justamente por la guerrilla. Así, el paquete de ayuda otorgado por Estados Unidos destinaba un 80% a rubros militares asociados con los requerimientos estratégicos de la guerra contra las drogas y solamente un 20% a la asistencia económica y social.

10 Tradicionalmente, Brasil ha sostenido que el conflicto colombiano es un problema interno de Colombia en el cual no deberían intervenir terceros países.

La implementación del Plan resaltó los potenciales efectos del “derrame” de la crisis colombiana. Dado que los objetivos principales de éste consistían en la recuperación del control estatal sobre los territorios en donde se hallaba la mayoría de los cultivos ilícitos y la erradicación de la hoja de coca por medio de la fumigación aérea masiva, los países vecinos empezaron a manifestar preocupaciones asociadas al desplazamiento forzoso de los habitantes de las zonas indicadas, los efectos nocivos de la fumigación para el medio ambiente y la salud pública y el crecimiento de incursiones guerrilleras y paramilitares en áreas fronterizas (Tickner y Mason 2003: 375-378). La creciente presencia militar estadounidense en Colombia y en menor medida, Ecuador¹¹, y sus consecuencias para la seguridad regional fue otro motivo de alarma entre varias naciones, en particular Brasil, Ecuador y Venezuela. En consecuencia, los cinco países aledaños a Colombia efectuaron grados distintos de militarización de sus fronteras nacionales para protegerse del “contagio” colombiano.

A partir de comienzos de 2001 varios cambios aparecieron en el discurso internacional y hemisférico de los Estados Unidos que acentuaron los temores de aquellos países que consideraban al Plan Colombia una política para consolidar la dominación de Estados Unidos en la subregión. Primero, se empezó a discutir abiertamente la necesidad de eliminar la distinción formal que el Plan establecía entre la guerra contra las drogas y la guerra contra la insurgencia. En marzo de 2001 la Corporación Rand emitió un informe que argumentaba que Washington debería reorientar su estrategia para ayudar al gobierno colombiano

11 En diciembre de 1999 los gobiernos de Estados Unidos y Ecuador firmaron un acuerdo de 10 años por medio del cual el primero adquirió el derecho de utilizar la base aérea de Manta para llevar a cabo actividades antinarcóticos. El acuerdo autoriza la presencia de hasta 400 funcionarios militares estadounidenses en este centro operativo de avanzada (en inglés, *forward-operating location*). Junto con tres centros más, ubicados en Curacao, Aruba y El Salvador, Manta forma parte de una red de bases militares estadounidenses en la región cuyo manejo está a cargo de funcionarios militares de Estados Unidos. Para un análisis comprehensivo de los centros operativos de avanzada, ver Transnational Institute (2003).

a reestablecer la presencia estatal en las zonas controladas por actores para-estatales, en particular la guerrilla (Rabassa y Chalk 2001). Segundo, el informe de la Rand resaltó las repercusiones negativas que la implementación del Plan y la consecuente agudización del conflicto armado estaban teniendo para la seguridad de los países vecinos. Esto dio lugar a una reformulación de la política antidrogas de Estados Unidos, la cual empezó a concebirse como una Estrategia Regional Andina a partir de mediados de 2001. Finalmente, la guerra mundial estadounidense contra el terrorismo, en combinación con la finalización del proceso de paz con las FARC a comienzos de 2002, alteraron de forma significativa las prioridades estratégicas de ese país en la región¹². De acuerdo con este nuevo matiz de la política exterior del país del norte, el conflicto colombiano empezó a ser visto como el teatro principal de actividades terroristas en el hemisferio, con lo cual los países vecinos de Colombia comenzaron a recibir presiones de parte de Washington para colaborar en su lucha antiterrorista. Asimismo, el número de tópicos considerados amenazas a la seguridad estadounidense se amplió. Por ejemplo, la debilidad estatal y las “zonas sin ley” que esta condición propicia en las áreas fronterizas comenzaron a recibir una mayor atención¹³.

Desde el inicio del gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006), el discurso manejado por el primer mandatario colombiano, basado en la afirmación de que en Colombia no existe un conflicto armado sino un

12 Esta expansión de la misión de Estados Unidos se reflejó en un cambio en el carácter de la ayuda militar en función de la centralidad de la lucha global contra el terrorismo. En particular, los rubros presupuestales designados tradicionalmente a la guerra contra las drogas fueron complementados por actividades de contrainsurgencia o antiterrorismo y la protección de la infraestructura petrolera de Colombia. Asimismo, las funciones de asesoría y entrenamiento militar, a partir de la implementación del Plan Patriota, han sido expandidas para incorporar un componente antiterrorista significativo. Ver WOLA (2003) para una discusión de la importancia estratégica del petróleo colombiano y andino en la política exterior de Estados Unidos en el período post 11/9.

13 Los lineamientos generales de la política de seguridad estadounidense son esbozados en el ... Referencias específicas sobre las amenazas a la seguridad hemisférica pueden verse en

escenario de actividades narcoterroristas, ha estado fuertemente enlazado con el de su homólogo estadounidense. Tal vez por ello, la insistencia de Colombia en la necesidad de crear iniciativas regionales de combate al terrorismo, sus afirmaciones reiteradas de que la crisis colombiana constituye una amenaza para la seguridad subregional y sus peticiones para que los países del hemisferio declaren explícitamente a las FARC como terroristas no solo no han sido exitosas sino que han creado la percepción de que el presidente Uribe es un vocero de las políticas de seguridad de Washington en la región. Adicionalmente, el carácter monotemático de la política exterior colombiana no se ajusta bien a las posturas de varios países de la región, quienes han buscado distanciarse de las políticas de seguridad de los Estados Unidos.

En la Cumbre de las Américas, realizada en Monterrey en enero de 2004, la plataforma de países como Argentina y Brasil giró en torno a la eliminación de la pobreza, la promoción de la democracia y los fracasos del modelo neoliberal, en contraposición a los planteamientos colombianos sobre la lucha antiterrorista. Por su parte, mientras que Estados Unidos y Colombia, en la Conferencia de Seguridad Hemisférica de mediados de 2004, abogaron por la ampliación de las atribuciones de la Junta Interamericana de Defensa y del TIAR para incorporar temas de seguridad interna, entre ellos el terrorismo, Argentina, Brasil y México, junto con Chile, Venezuela, Ecuador, Perú, Paraguay y los países de Centroamérica, sostuvieron que la potestad de la JID debería circunscribirse exclusivamente a temas militares, en parte para reducir el alcance de las políticas estadounidenses.

Si bien los esfuerzos de Washington y Bogotá por lograr una mayor securitización de la crisis colombiana –básicamente en función de la guerra contra las drogas y el terrorismo– no han tenido los resultados deseados, es evidente es que el carácter cambiante del conflicto en

Colombia sí ha producido otras prácticas de securitización de parte de Brasil, Ecuador, Perú, Panamá y Venezuela. En el contexto ecuatoriano, por ejemplo, el Plan Colombia fue interpretado explícitamente como un problema de seguridad nacional en la “Política de Seguridad de la Frontera Norte”, publicada por el Ministerio de Defensa en febrero de 2002. Entre los objetivos principales de esta política se destacan la protección de la población fronteriza, los recursos naturales (el petróleo, principalmente) y el medio ambiente, y la elaboración de programas de desarrollo social y económico (Jarrín 2004: 386). A finales de 2002, la “Política de Defensa Nacional del Ecuador” identificó como amenazas a la seguridad el narcotráfico, el crimen organizado y los efectos regionales del conflicto colombiano. En consecuencia, en abril de 2003 el presidente Gutiérrez emitió un decreto por medio del cual se estableció una franja de reserva en la zona fronteriza con Colombia controlada por las fuerzas armadas y en donde el movimiento de personas y vehículos se restringió (Rivera 2005: 249).

Es de notar que, a pesar de la paulatina securitización de Colombia a la que dieron lugar las políticas mencionadas, Ecuador ha seguido insistiendo en la no intervención en los asuntos internos de Colombia y jamás ha identificado a los actores armados ilegales como amenazas a su seguridad. En cambio, han sido señalados como problemas de seguridad los efectos negativos de la fumigación, el desplazamiento de números significativos de colombianos a las áreas fronterizas, el narcotráfico (básicamente por la existencia de raspachines ecuatorianos que son trabajan al lado colombiano de la frontera), y la violencia y las actividades criminales asociadas con la presencia de actores armados colombianos, en particular los paramilitares, en territorio ecuatoriano (Montúfar 2003). De uno u otro modo, todos estos factores han sido securitizados en función de las condiciones particulares de la zona de la frontera –la cual se caracteriza por niveles agudos de pobreza e inestabilidad política y social,

y la precariedad de la autoridad y presencia del estado ecuatoriano— y de la crisis general de gobernabilidad por la que atraviesa el país en la actualidad.

En el caso de Brasil, las percepciones de amenaza respecto de la crisis colombiana giran principalmente en torno al temor de ese país por las pretensiones hegemónicas de Estados Unidos en la región y la internacionalización del conflicto armado que su presencia en Colombia parece estar generando (Martins 2004). Así, las tradicionales preocupaciones que existían en Brasil sobre la intervención de terceros en la Amazonía han dado lugar a una inquietud mucho más concreta relacionada con la militarización y regionalización de la lucha antidrogas y antiterrorista de parte del país del norte. Lo anterior se ve reflejado en la creación de nuevas unidades y la realización de operativos militares en la zona, la utilización de información recolectada por el Sistema de Vigilancia Amazónica (SIVAM) para combatir al narcotráfico, y la adopción de estrategias militares para controlar al crimen organizado relacionado con el negocio de la droga en las favelas de Río de Janeiro y Sao Paulo. Todo ello busca contrarrestar las presiones estadounidenses para que las fuerzas armadas brasileñas participen de forma más activa en su lucha antidrogas e impedir que el agrandamiento del conflicto colombiano sea utilizado como pretexto para ampliar el espectro de las actividades militares de Estados Unidos en la zona (Martins 2004). Lo anterior parece reflejar lo que plantean Buzan y Wæver (2003), en el sentido de que los estados modernos, de los cuales Brasil es un ejemplo, securitizan en términos territoriales a partir de la existencia de amenazas externas a su soberanía y seguridad. Para ese país, más que los actores armados colombianos, ante quienes se considera escasa la posibilidad de que extiendan sus operaciones a territorio brasileño, o el conflicto en sí, es el rol militar de los Estados Unidos en Colombia el que se percibe como la amenaza principal a la seguridad brasileña.

Panamá presenta un ejemplo en el cual los lineamientos principales de la securitización de la crisis colombiana han sido el producto, por un lado, de las vulnerabilidades militares y sociales de ese país y, por el otro, de su interés en mantener una relación funcional con Estados Unidos. Hasta el inicio del gobierno de Myriam Moscoso en 1999, Panamá había mantenido una posición neutral ante el conflicto armado colombiano. Sin embargo, el traspaso del control del Canal a ese país a finales del mismo año comenzó a generar preocupación en cuanto a las implicaciones potenciales del desborde del conflicto en Colombia para la seguridad de Panamá y del Canal (Calvo 2005). En particular, comenzó a resucitarse el temor por una nueva intervención militar de Estados Unidos con el fin de proteger el Canal, cuya neutralidad es responsabilidad del gobierno panameño garantizar. Si bien, como en el caso de Ecuador y Venezuela, la presencia de grupos armados colombianos, en particular las FARC, en la zona fronteriza es de larga data, el arribo paramilitar a la zona del Urabá en los años noventa cambió el carácter de la misma. A saber, a la tradicional utilización del lado panameño del Darién como refugio y retaguardia estratégica de las FARC (International Crisis Group 2004: 6) se fue sumando su uso por los paramilitares para identificar y ajusticiar a supuestos simpatizantes de la guerrilla y la llegada de crecientes números de habitantes del Urabá que huían de la persecución de los actores armados. Lo anterior, en combinación con la amenaza de futuras acciones unilaterales de Estados Unidos en Panamá, puso de relieve las enormes vulnerabilidades del estado panameño. En consecuencia, la securitización de la crisis colombiana ha seguido los mismos lineamientos que la de Estados Unidos y Colombia¹⁴, y ha consistido en la interpretación del conflicto armado como una lucha antiterrorista – Panamá ha sido de los pocos países en dar el calificativo “terrorista” a las FARC (pero no a las AUC) – y el

14 Aunque la posesión de Omar Torrijos como nuevo presidente en el segundo semestre de 2004 hace pensar que la política panameña frente a Estados Unidos y Colombia podría cambiar, hasta ahora no hay indicios claros de que éste sea el caso.

apoyo a la guerra contra el terrorismo a nivel regional. En cuanto a los desplazados y refugiados colombianos, el gobierno panameño ha securitizado la crisis humanitaria de una forma similar como lo ha hecho el gobierno de Álvaro Uribe, con lo cual ha establecido bloqueos de las vías de acceso a territorio panameño, ha ejercido confinamientos de la población desplazada, y ha restringido la protección de los que solicitan asilo en dicho país (Codhes 2004).

Si bien Perú no ha recibido números significativos de desplazados colombianos por el carácter mismo de su frontera, la ausencia del estado y los bajos niveles de desarrollo que caracterizan esta zona hacen que la población fronteriza sea susceptible de integrarse a actividades relacionadas con el narcotráfico y la presencia de la fuerza pública y los grupos armados irregulares, como el trabajo de raspachines y la prostitución (Codhes 2004). Durante la administración de Alberto Fujimori (1990-2000), la crisis colombiana era utilizada básicamente para contrastar la laxitud del gobierno de Colombia ante lo que se consideraban grupos terroristas (las FARC, específicamente), y los éxitos obtenidos en el Perú en esta materia. Asimismo, las alusiones críticas del primer mandatario peruano a la “vietnamización” del conflicto armado colombiano tenían el propósito de señalar lo que podría haber sucedido en el caso de Perú si el gobierno no hubiera actuado con tanta determinación en contra del narcoterrorismo (Tickner 2001: 56-57). Al llegar a la presidencia Alejandro Toledo en 2000, sus bajos niveles de legitimidad interna fueron aprovechados por Estados Unidos para obtener acuerdos favorables a los intereses de la potencia en los temas del narcotráfico y el terrorismo (Rojas 2005: 217). En consecuencia, ha surgido un discurso narcoterrorista similar al que utilizó el gobierno de Fujimori, en el cual se han establecido vínculos entre la protesta social de los cultivadores de hoja de coca, el narcotráfico y las actividades políticas de los grupos terroristas (Rojas 2005: 221). Lo anterior, en combinación con la de-

pendencia general que ha caracterizado la relación entre el presidente Toledo y Washington, ha repercutido en la securitización de la crisis colombiana en los mismos términos empleados por Estados Unidos y Colombia.

El caso de Venezuela es mucho más complejo que el de los demás vecinos de Colombia, dado el carácter multidimensional de las relaciones entre los dos países, así como el extenso tamaño de su frontera compartida, que consiste en 2.219 kilómetros con una densidad poblacional pronunciada. No solo persisten problemas de carácter limítrofe entre los dos países sino que un porcentaje considerable de los hechos de violencia política asociados con las acciones de grupos armados ilegales en las zonas fronterizas colombianas ocurren en territorio venezolano (Ramírez 2004; Codhes 2004). Además, durante los últimos años la relación entre los gobiernos de Álvaro Uribe y Hugo Chávez ha estado afectada por una crisis de confianza, pues cada uno ha considerado que su contraparte es un aliado de los grupos que buscan su derrota (en el caso colombiano, las FARC, y en el caso venezolano, las elites nacionales y el gobierno de los Estados Unidos) (Tickner y Pardo 2003: 74-75). La forma en que Venezuela ha securitizado la crisis colombiana tiene que ver con dos factores altamente interrelacionados: por un lado, su relación con Colombia, la cual ha sufrido un proceso paulatino de deterioro pero que siempre ha sido caracterizada por altos niveles de competencia; y por el otro, los temores del gobierno de Hugo Chávez por la creciente intervención militar estadounidense en la zona. Lo que Venezuela ha identificado como una amenaza a su seguridad es fundamentalmente el Plan Colombia y más recientemente el Plan Patriota. Su lectura de éstos parece girar en torno a varios supuestos: (1) ambos planes han repercutido en el fortalecimiento de las fuerzas armadas colombianas, frente a las cuales las fuerzas venezolanas han sido superiores tradicionalmente, con lo cual la balanza bilateral de poder militar podría cambiar a favor de

Colombia; (2) la implementación del Plan Colombia ha producido un fortalecimiento de los grupos paramilitares, quienes se han apoderado de zonas estratégicas ubicadas en la frontera con Venezuela (principalmente en Norte de Santander y Arauca), contribuyendo al aumento de la violencia y la delincuencia en dichas áreas, y quienes han entablado relaciones con sectores venezolanos (por ejemplo, los ganaderos) que se oponen al actual gobierno; (3) ambos planes han posibilitado la intervención militar directa de los Estados Unidos, cuyos intereses no se limitan al caso colombiano sino que incluyen a Venezuela, cuyo régimen político (tildado de "populismo radical") ha sido identificado por Washington como una amenaza a la seguridad regional.

IV. A manera de conclusión

En este texto he intentado explicar las diferencias que existen entre el concepto de la seguridad como hecho empírico y la securitización como una práctica política que corresponde a intereses particulares. Con ello, no quiero sugerir que la crisis de seguridad de Colombia no haya generado una serie de efectos tangibles en las zonas fronterizas de Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela. Sin embargo, lo que sí parece claro a partir del análisis preliminar que he presentado sobre el complejo de seguridad que comparten estos países es que no existe una correlación natural ni inmediata entre dichos efectos y las estrategias de securitización que cada país ha empleado frente a Colombia. Con la excepción de Brasil, también he argumentado que las vulnerabilidades específicas de los regímenes políticos y los estados de este subsistema parecen explicar la forma en que la crisis colombiana se ha securitizado. Por ejemplo, en los países en los que los actores armados ilegales no han atentado contra el estado ni la población civil de forma sistemática, ni se han inmiscuido en la vida política nacional, éstos no han sido nombrados como amenazas a la seguridad. En cambio, la presencia

creciente de desplazados y refugiados colombianos en los países vecinos se ha securitizado en la mayoría de los casos porque se percibe que ésta agudiza problemas sociales, económicos y políticos que el estado no está en condiciones de resolver, con lo cual su vulnerabilidad se ha puesto de relieve. Si las agendas de seguridad de los países fueran simplemente el resultado de un proceso racional de evaluación de problemas y riesgos, se podría hacer el argumento de que el tráfico de armas, entre muchos otros temas, también sería considerado como una amenaza. Sin embargo, aunque existen numerosas rutas de tráfico de armas (y drogas) entre Colombia y todos sus vecinos terrestres, ninguno de estos países ha securitizado este tema.

Lo anterior sugiere que en el estudio de la seguridad es fundamental evaluar las percepciones que tienen distintos estados y otros actores sociales, y la forma como éstas inciden en la decisión de nombrar a “x” o “y” como una amenaza. En otras palabras, es en el proceso político de la securitización que distintas dinámicas de seguridad tienen su origen. Una mayor comprensión de las lógicas de seguridad que se están desarrollando en regiones como los Andes obliga a descifrar con mayor precisión dichos procesos.



Bibliografía

- Acharya, Amitav. 1997. "The Periphery as the Core: The Third World and Security Studies", en Keith Krause y Michael C. Williams, eds., *Critical Security Studies*, Minneapolis: University of Minnesota Press, pp. 299-327.
- Ardila, Martha. 2002. "La política exterior de Colombia hacia sus vecinos", en Martha Ardila, Diego Cardona y Arlene B. Tickner, eds., *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*, Bogotá: Bogotá: Fescol-Hanns Seidel Stiftung, pp. 315-352.
- Ayoob, Mohammed. 1995. *The Third World Security Predicament*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Ayoob, Mohammed. 1997. "Defining Security: A Subaltern Realist Perspective", en Keith Krause y Michael C. Williams, eds., *Critical Security Studies*, Minneapolis: University of Minnesota Press, pp. 121-146.
- Buzan, Barry. 1991. *People, States and Fear*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Buzan, Barry y Ole Wæver. 2003. *Regions and Powers*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, Barry, Ole Wæver y Jaap de Wilde. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Calvo Ospina, Hernando. 2005. "En las fronteras del Plan Colombia", *Le Monde Diplomatique*, Año III, No. 31, febrero, pp. 8-9.
- Campbell, David. 1992. *Writing Security*, Minneapolis: University of Minnesota.
- Cavalcanti Lundgren, Ronaldo Pierre. 2002. "A Brazilian Security Strategy", Strategy Research Project, U.S. Army War College, 9 de abril.

- Codhes. 2004. "Dimensiones de la crisis humanitaria y de derechos humanos en Colombia", documento presentado en la reunión subregional de sociedad civil preparatoria de la conferencia sobre el vigésimo aniversario de la declaración de Cartagena, 7-8 de octubre.
- Cooper, Robert. 2002. "The Post-Modern State", en Mark Leonard, ed., *Reordering the World: The Long-Term Implications of September 11*, London: Foreign Policy Center, pp. 11-20.
- Cragin, Kim y Bruce Hoffman. 2003. "Arms Trafficking and Colombia", Santa Monica: RAND.
- International Crisis Group. 2003. "Colombia and its Neighbours. The Tentacles of Instability", ICG Latin American Report, No. 3, 8 de abril.
- International Crisis Group. 2004. "Colombia's Borders: The Weak Link in Uribe's Security Policy", ICG Latin American Report, No. 9, 23 de septiembre.
- Jarrín R., Oswaldo. 2004. "La ineludible seguridad cooperativa en el conflicto colombiano", en Diego Cardona C., Bernard Labatut, Stephanie Lavaux y Ruben Sánchez, eds., *Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas*, Bogotá: CEPI-Centro Editorial, Universidad del Rosario, pp. 373-394.
- Job, Brian L. 1992. "The Insecurity Dilemma: National, Regime and State Securities the Third World", en Brian L. Job, ed., *The Insecurity Dilemma, National Security of Third World States*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, pp. 167-189.
- Krause, Keith y Michael C. Williams, eds. 1997. *Critical Security Studies*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Lake, David A. 1997. "Regional Security Complexes: A Systems Approach", en David A. Lake y Patrick M. Morgan, eds., *Regional Orders*, University Park: Pennsylvania State University Press, pp. 45-67.

- Latin American Working Group, Center for International Policy y WOLA. 2004. "Diluyendo las divisiones. Tendencias de los programas militares de Estados Unidos para América Latina", septiembre.
- Lee, Rensselear. 2004. "Perversely Harmful Effects of Counternarcotics Policy in the Andes", en Menno Vellinga, ed., *The Political Economy of the Drug Industry*, Gainesville: University Press of Florida, pp. 187-210.
- Lipschutz, Ronnie D. 1995. "On Security", en Ronnie D. Lipschutz, ed., *On Security*, New York: Columbia University Press, pp. 1-23.
- Martins Filho, João Roberto. 2004. "As Forças Armadas brasileiras e o Plano Colômbia, ponencia presentada en el congreso anual del Latin American Studies Association (LASA), Las Vegas, Nevada, 7-9 de octubre.
- Millet, Richard. 2002. "Colombia's Conflicts: The Spill-Over Effects of a Wider War", *North-South Agenda*, No. 57, September.
- Montúfar, César. 2003. "El Ecuador entre el Plan Colombia y la Iniciativa Andina: del enfoque de los 'efectos' a una perspectiva de 'regionalización'", en César Montúfar y Teresa Whitfield, eds., *Turbulencia en los Andes y Plan Colombia*, Quito: Centro Andino de Estudios Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar-Corporación Editora Nacional, pp. 205-234.
- Puyana Arroyo, Alfredo. 2002. "Plan Colombia, Consequences for Venezuelan National Security", Strategy Research Project, U.S. Army War College, 9 de abril.
- Rabasa, Angel y Peter Chalk. 2001. *Colombian Labyrinth*, Santa Monica: Rand Corporation.
- Rivera Vélez, Fredy. 2005. "Ecuador: Untangling the Drug War", en Coletta A. Youngers y Eileen Rosin, eds., *Drugs and Democracy in Latin America*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, pp.231-261.

- Rojas, Isaias. 2005. "Peru: Drug Control Policy, Human Rights and Democracy", en Coletta A. Youngers y Eileen Rosin, eds., *Drugs and Democracy in Latin America*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, pp. 185-230.
- Sørensen, Georg. 2001. *Changes in Statehood*, New Cork: Palgrave.
- Tickner, Arlene B. 2001. "Tensiones y consecuencias indeseables de la política exterior estadounidense en Colombia", *Colombia Internacional*, Nos. 49-50, mayo-diciembre, pp. 37-61.
- Tickner, Arlene B. 2002. "'Colombia' es lo que los actores estatales hacen de ella: una (re)lectura de la política exterior colombiana hacia los Estados Unidos", en Martha Ardila, Diego Cardona y Arlene B. Tickner, eds., *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*, Bogotá: Bogotá: Fescol-Hanns Seidel Stiftung, pp. 353-397.
- Tickner, Arlene B. y Ann C. Mason. 2003. "Mapping Transregional Security Structures in the Andean Region", *Alternatives*, Vol. 28, No.3, pp. 359-391.
- Transnational Institute. 2003. "Centros operativos de avanzada-FOL. Más allá del control de drogas", *Documentos de Debate*, No. 8, septiembre.
- Wæver, Ole. 1995. "Securitization and Desecuritization", en Ronnie D. Lipschutz, ed., *On Security*, New York: Columbia University Press, pp. 46-86.
- Wæver, Ole. 2004. "Aberystwyth, Paris, Copenhagen. New 'Schools' in Security Theory and their Origins between Core and Periphery", ponencia presentada en el congreso anual del International Studies Association (ISA), Montreal, Canadá, 17-20 de marzo.
- WOLA. 2003. "Protesting the Pipeline: The U.S. Military Missions Expands", *Colombia Monitor*, mayo.

II

COSTA RICA EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS¹⁵

Bruno Stagno¹⁶

Preámbulo

Probablemente muchos de ustedes ya están familiarizados con el funcionamiento y objetivos del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, tomando en cuenta esto dividiré mi presentación en dos partes: una, en la cual se exponen ciertos elementos que estimo importantes, probablemente muy conocidos, pero que impactan en la conducción política del Consejo de Seguridad y, otra, en la que me concentraré en el rol de Costa Rica en el Consejo, empezando por lo que han sido las elecciones de Costa Rica al Consejo, tanto los éxitos como los fracasos. Posteriormente, analizaré algunas situaciones y conflictos relevantes que ilustran los éxitos y fracasos del Consejo de Seguridad, así como el desempeño político de Costa Rica en la defensa de algunos postulados y principios cardinales para nuestro país. Al final de mi exposición me referiré al tema, siempre actual, de la reforma del Consejo de Seguridad.

15 Conferencia pronunciada el miércoles 14 de mayo de 1970 en la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica, como lección inaugural del II Ciclo Lectivo.

16 Ministro de Relaciones Exteriores y Centro de Estudios de la Universidad de Costa Rica.



I. Algunos elementos importantes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

Para empezar, como saben, el artículo 23 de la Carta consagra la composición del Consejo y establece ya de entrada una clara desigualdad soberana, y eso creo que hay que tenerlo muy claro, en la Carta se dice que todos los estados son iguales, pero en el artículo 23 claramente se establece la desigualdad soberana, donde se establecen dos categorías de miembros, los cinco miembros permanentes y diez miembros no permanentes.

Hay que recordar que previamente eran solo seis los miembros permanentes, y en una reforma en la década de los 60 donde se amplía a 10 miembros, creo que es importante aquí resaltar cuál es el texto del artículo 23, donde se señala cuáles son los miembros permanentes, para que vean hasta que punto estamos respondiendo a una realidad hasta cierto punto superada, porque lo que dice el artículo 23, es que la República de China, léase Taiwán, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas que ya no existe, el Reino Unido, Estados Unidos y Francia serán los miembros permanentes, al día de hoy la Carta no ha sufrido una modificación para que sea la República Popular China y para que sea la Federación Rusa, estamos ante una Carta que está ya desactualizada en torno a la realidad que impera hoy día.

Segundo, los diez miembros permanentes electos por periodo de dos años, sin capacidad de reelección, esto ciertamente permite poca capacidad de aprendizaje, básicamente entrar al consejo de seguridad para un miembro no permanente es como tratar de alcanzar un tren en movimiento, uno empieza a correr detrás del tren, es como un proceso de cabildeo, si uno tiene éxito en el cabildeo logra agarrarse de la baranda del último vagón del tren y una vez que se está subiendo al tren los

miembros permanentes lo están paseando porque se le acabó el tiquete y la posibilidad de andar en ese trayecto.

Estaba hablando de que estamos frente a una realidad superada, pero podemos verla también no solamente en cuanto al texto de la carta, sino en cuanto a dos elementos importantes, contribución en cuanto al presupuesto de la organización y contribuciones en cuanto a los cascos azules, o sea las tropas del mantenimiento de la paz.

Estados Unidos es el primer contribuyente con un aporte del 22% del presupuesto a las Naciones Unidas, véase cuál es el porcentaje de la aportación de los otros cuatro miembros permanentes, y aquí hay que resaltar que solo Japón, que no es miembro permanente, aporta a la organización casi lo mismo que cuatro miembros permanentes, léase, Rusia, China, Francia y Reino Unido, ciertamente estamos frente a una realidad superada en cuanto al poderío económico, y en cuánto al peso relativo de las contribuciones de un país dentro de la Organización.

Tenemos también la participación en cuánto a tropas, ninguno de los miembros permanentes figura entre los principales contribuyentes de tropas, la carne de cañón la están ofreciendo los países en vías de desarrollo, no los miembros permanentes, solo la India aporta más tropas que todos los miembros permanentes juntos, a pesar de que la India no es el principal contribuyente, sino es el tercero actualmente en materia de tropas de mantenimiento de la paz.

II. El Veto

Se conoce como voto afirmativo en la Carta, la palabra veto no existe en la carta propiamente, se puede ver por periodo de diez años cuál ha sido la variación en el uso del veto, de conformidad cada miembro

permanente, hay algunos miembros permanentes que son más reacios en utilizar el veto, y la voluntad de utilizar el veto ha variado marcadamente década con década, y que ha existido un franco decrecimiento en cuánto al recurso al veto, ya con la caída del muro de Berlín.

Ahora los cinco miembros permanentes tienen una mayor capacidad de entendimiento mutuo y previo, antes de compartir sus posiciones con los miembros no permanentes, si quiera resaltar sin embargo que estas estadísticas 261 vetos a la fecha, no contemplan los vetos ocultos, porque en las negociaciones que tenemos en la sala a puerta cerrada, que el público desconoce, ahí es donde los miembros permanentes básicamente se ponen de acuerdo "si usted no me quita esta palabra yo veto esta resolución", "si no incluye este párrafo le veto la resolución", esto no cuenta como veto, esto es únicamente cuando uno ya está en una sesión abierta y formal.

Además, estas estadísticas no contemplan 43 vetos que se han utilizado a la fecha para bloquear la elección o reelección del Secretario General, véase que son 43 vetos para elegir un Secretario General con respecto a 261 sobre temas supuestamente sustantivos, o sea que la elección de un Secretario General ciertamente tiene mucho peso, y algo dice del poder que tienen los cinco países en cuanto a la designación de un Secretario General.

Quisiera resaltar que básicamente 59 de estos 261 vetos, fueron para retar el ingreso de un estado miembro, por ejemplo, Japón fue vetado muchas veces, ya no se utiliza tanto el veto para evitar el ingreso de un estado miembro, pero hoy en día si alguien tiene la idea por ejemplo, Costa Rica podría tenerla, de que solicitemos que Kosovo sea un nuevo Estado miembro de Naciones Unidas, probablemente habría un veto de parte de algún miembro permanente del Consejo de Seguridad.

Y, probablemente, el tema que más vetos ha tenido, es el tema del Medio Oriente que ha tenido 42 vetos abiertos, ni hablemos de cuántos vetos ocultos. El veto no es necesariamente la mejor carta que tienen los miembros permanentes, de echo la mera permanencia les da a ellos una memoria histórica de un manejo de procedimiento, que básicamente supera con creces cualquier manejo procedimental que puedan lograr los miembros no permanentes.

Y aquí quisiera centrarme en un ejemplo concreto que es la guerra de las Malvinas, como recordarán el 2 de abril de 1982 empieza la guerra de las Malvinas, con una incursión de las tropas argentinas a las islas, esa misma noche, a altas horas de la noche, el Reino Unido solicita una convocatoria de emergencia al Consejo de Seguridad, por haber una solicitud se convoca al Consejo, se invita a Argentina, aunque no es Estado Miembro, porque es una parte interesada, esa es la costumbre, el Reino Unido ya venía con un proyecto de resolución, un proyecto de resolución donde básicamente exige el retiro inmediato de las tropas argentinas por considerar que es una agresión contra el territorio del Reino Unido.

La Argentina, muy hábilmente y creo que Costa Rica, en la misma situación hubiera echo exactamente lo mismo, invoca al artículo 237 de la Carta donde dice que la parte de una controversia se abstendrá de votar, Reino Unido no puede votar su propio proyecto de resolución porque es parte interesada.

Reino Unido, sin embargo, siendo permanente, tiene mucha astucia procedimental y dice lo siento mucho, yo voy a invocar una medida provisional, en ese sentido invoca el artículo 40 que dice, las medidas provisionales no perjudicarán los derechos, las reclamaciones o la posición de las partes interesadas, se somete a votación el proyecto

de resolución del Reino Unido y queda adoptado por una votación de 10 a favor una en contra, Panamá y cuatro abstenciones.

Finalmente, que es lo que dice el Consejo de Seguridad, expresa su preocupación por los informes acerca de una invasión de las fuerzas armadas de Argentina, el 2 de abril de 1982, y exige la retirada inmediata de todas las fuerzas Argentina de las Islas Malvinas.

III. ¿Qué es el Consejo?

El Consejo, además de que está formado por 15 países, tiene una serie de órganos subsidiarios y estos órganos subsidiarios son muy útiles porque tienen una función realmente importante en materia de paz y seguridad, pero hay otros que básicamente son una operación de desgaste para los miembros no permanentes.

Cómo está formado El Consejo

- Tres comités permanentes que no tienen mayor importancia, básicamente ven temas como las reuniones del Consejo, fuera de la Sede de New York
- Un comité de expertos,
- Un comité de nuevos miembros,
- Tres comités Ad Hoc muy importantes, a pesar de que suena ad hoc son muy importantes, primero está el Consejo de Administración de la Comisión de Indemnización de Naciones Unidas este tiene que ver con la indemnización que Irak le tiene que pagar a Kuwait, después de la agresión de 1990.
- El comité 13.73, conocido como el Comité de lucha contra el terrorismo, importantísimo,

- El comité 15.40 que es conocido como el Comité de la No proliferación, que dicho sea de paso Costa Rica lo está presidiendo actualmente por un año.
- Once comités de sanciones, son sanciones de embargos económicos, embargos de armas, embargos de algún tipo de suministro Bélico, u otro, a diferentes países que son situación del Consejo de Seguridad.
- Dos tribunales penales, tanto el Tribunal de la Antigua Yugoslavia como el Tribunal de Ruanda, ambas son criaturas jurídicas del Consejo de Seguridad, y eso nunca hay que perderlo de vista, porque eso levanta todo un cuestionamiento en torno a como un órgano político, puede generar un tribunal internacional, sujeto a decisiones políticas del Consejo, por ejemplo mañana mismo el Consejo podría terminar con el Tribunal de la Antigua Yugoslavia, porque decide simplemente cerrarlo.
- El Comité de Estado Mayor, de menor cuantía y que básicamente están un poquito desactualizados. Este funcionaba cuando miembros permanentes aportaban las tropas, ahora que no las aportan ya no tiene tanto peso.

Todos estos comités son importantes, porque les ofrecen viajes para visitar a los presidentes de otros países, y la presidencia se convierte en una Secretaría, y la secretaría tramita informes nacionales de cumplimiento o incumplimiento con la resolución tal, a nosotros nos corresponde al Quinta 40, la no proliferación, y por lo tanto estamos básicamente tramitando los informes nacionales de todos los estados miembros de Naciones Unidas en cuanto al cumplimiento con el tratado de no proliferación de las armas nucleares, los trece pasos prácticos en materia de arma nuclear, el tratado de prevención completa de estados nucleares, es una labor un poco tediosa que consume muchos recursos.

IV. La importancia del Consejo de Seguridad para Costa Rica.

Se pueden señalar muchas razones, pero voy a señalar algunas primero, somos miembros de Naciones Unidas, por que no vamos a formar parte del Consejo de Seguridad, pero solo en dos ocasiones previas hemos estado en el Consejo de Seguridad, solo el 6.5% del tiempo que hemos sido miembros de Naciones Unidas, hemos estado en el Consejo de Seguridad, así que por qué no estar ahí con más frecuencia.

Segundo, porque aportamos cuotas tanto en el presupuesto ordinario, como en materia de mantenimiento de la paz, actualmente como millón seiscientos mil dólares anuales es lo que estamos contribuyendo, puede sonar poco con relación a lo que paga Estados Unidos o Japón, pero hay que tomar en cuenta que eso obedece a una fórmula que básicamente calcula el peso relativo de cada país, el Índice de Desarrollo Humano, y por lo tanto estamos pagando probablemente per cápita, algo relativamente justo.

En ocasiones nos vemos impactados, directa o indirectamente, por las decisiones que toma el consejo, sobre todo cuando se trata de tomar decisiones bajo el capítulo VII, porque es muy importante distinguir el capítulo VI del capítulo VII, el Capítulo VII solo se puede invocar para situaciones particulares, por ejemplo hoy en día Georgia, una situación particular, hay partes interesadas, una es la Revolución Rusa, Georgia, no se puede enfocar el capítulo VII para situaciones generales.

Sin embargo, el Consejo de Seguridad, a partir del 2001, empieza a adoptar una serie de resoluciones de aplicación general, no a situaciones específicas, y aquí podría citar la 12.77, la 13.73, la 15.40, que imponen obligaciones políticas y jurídicas a todos los estados miembros por

igual independientemente del orden constitucional, el orden jurídico, interno de cada país, son de acatamiento obligatorio y hay comités que velan por el cumplimiento estricto de estas obligaciones que impone el Consejo.

Por otro lado, porque al estar en el Consejo de Seguridad, le podemos dar más resonancia a nuestra política exterior, tenemos acceso directo a cinco miembros permanentes, podemos coincidir o no con ellos, pero ciertamente hay una mayor interacción, y lo podemos hacer con cierta comodidad, porque C.R. difícilmente va a poder actuar sin estar apegado a la Carta de Naciones Unidas, tenemos un gran margen de comodidad en cuanto a cómo podemos operar dentro del Consejo, y finalmente porque creo que podemos hacer aportes concretos a la conducción política del Consejo, para tratar de mejorar algunas iniciativas en curso, cómo han venido encaminando algunas situaciones, y por qué no inclusive, y aquí debo decir que francamente hemos tenido una función de liderazgo en cuánto a la reforma de los métodos de trabajo.

V. ¿Cómo llegamos al Consejo?:

Es muy importante tomarlo en cuenta, porque algunos de los estudiantes a futuro podrían estar involucrados en una candidatura futura, de aquí a 10, 20 30 años, de Costa Rica al Consejo de Seguridad.

Creo que es importante tomar en cuenta cuál ha sido nuestra experiencia en las elecciones, hemos tenido buenas y malas, la peor experiencia en 1980, en ese año Costa Rica pretende estar en el Consejo, y en la primera ronda no tiene contrincantes, en principio si uno no tiene contrincantes uno debe quedar electo, porque había una sola plaza para América Latina, un solo país se está presentando, en principio uno debe quedar electo, sin embargo Costa Rica sacó 89 votos y no quedó electo,

en segundo lugar quedó Guyana, que no era candidato formal con 9 votos, y en tercer lugar quedó Nicaragua con 6 votos. Segunda Ronda Costa Rica saca 74 votos y Guyana saca 70. Quinta Ronda, Guayana desaparece del mapa y aparece Nicaragua con 30 votos, Costa Rica con 87 y Guyana 25. En la Ronda 10, Costa Rica tiene 82 votos, pero Nicaragua no aparece, y aparece Panamá con 16 votos, y Guyana con 12. Y para terminar, en la ronda 15, Panamá supera a Costa Rica 75 vs 71. En la ronda 22 Panamá obtiene 111 votos, Costa Rica 16 votos, esta ronda empieza el 20 de octubre termina el 13 de noviembre, con 7 sesiones de votación de la Asamblea General, donde queda electa Panamá.

Esta es una elección totalmente atípica, única votación que el Consejo de Seguridad en la cual un país enfrenta un candidato cambiante en el transcurso de la votación y no logra quedar electo, bueno hay otras derrotas históricas, por ejemplo, Japón derrotó a la India 107-36, Noruega derrotó a Italia 115-57, pero la nuestra es única porque no había contrincante.

Escenario a replicar una buena elección la Elección en 1996: Dos rondas, un contrincante formal Bolivia. Primera Ronda Costa Rica 105 votos Bolivia 73 votos. Muy hábilmente se había pactado de previo con Bolivia que el país que lograba la mayor votación iba a ser respetada por el segundo, y que el segundo se iba a retirar de la contienda para que en la segunda ronda quede el que sacó mayor votación, Costa Rica. queda electa con 177 votos y Bolivia con 5 votos se retira.

Costa Rica en el 2007, estamos frente a República Dominicana, República Dominicana nunca ha sido miembro, Costa Rica ha sido miembros dos veces, (ahora el argumento es que Costa Rica había sido miembro dos veces y ahora le tocaba a República Dominicana porque nunca habían sido miembros del Consejo)

Segundo elemento, otro representante en 1996, porque hay dos representantes por América Latina y el Caribe, era Chile, país de América del Sur, Costa Rica es candidato de mesoamérica, hay un balance geográfico, en nuestro caso, país que está en el Consejo, Panamá, un país vecino de Centroamérica, primera vez en la historia que hay dos países centroamericanos conjuntamente en el Consejo de Seguridad, República Dominicana que invoca, hay un centroamericano ahora le toca a un caribeño, además que no ha habido un caribeño hace mucho tiempo.

Tercer elemento, otras candidaturas, previa en 1996, la única candidatura previa centroamericana había sido en 1994, en nuestro caso la Candidatura en Nicaragua 2005, que pierde contra Perú, candidatura de Guatemala en el 2006, que aunque saca más votos no logra las dos terceras partes contra Venezuela, terminan retirándose ambos, aparece Panamá como candidato de Consenso, o sea tres candidatos centroamericanos seguidos previo a Costa Rica, eso nos dificulta un poco el escenario.

Cuarto elemento, acuerdo previo, como dije, con Bolivia, el que logra más votos sale adelante, con República Dominicana no se pudo lograr, de echo República Dominicana había comprometido su voto con Costa Rica.

Ultimo elemento, Costa Rica, muy hábilmente en 1995, había logrado la presidencia, Costa Rica levanta el perfil con todos los países en vías de desarrollo, en nuestro caso nos toca, primero destacar una parte de los recursos, porque aquí hay que tomar en cuenta un elemento, la candidatura en 1996 todo el cabildeo 15 en una administración, la administración Figueres, en este caso el cabildeo se hace en dos administraciones Pacheco y Arias Sánchez, y en este caso la elección digamos que en

algún momento el cabildeo sobre todo con votos de América latina y el Caribe, puede haber surtido algún impacto, el hecho de que también tenemos una candidatura de parte del Secretario General de la OEA, y obviamente, en la anterior administración se puso una prioridad que se puede decir que era justificada en este momento, hacia la Secretaría General de la OEA., pero eso ciertamente nos puede haber restado algunos apoyos para el Consejo de Seguridad.

El contraste de las cuatro elecciones en las cuáles ha estado Costa Rica, no he mencionado las elecciones de 1973, por una simple razón, en el 73 casi nadie quería ser miembro del Consejo de Seguridad, era un órgano muy disminuido, el gran tema era que el consejo era un poco monotemático, habían pocas reuniones, no tenía el activismo que van a adquirir a partir de los finales de los 70.

En 1973 Costa Rica queda electa en la primera ronda, porque no hay contrincante, en 1980 veintidós rondas, en 1996, dos rondas y en el 2007, tres rondas,

Votación, en primera en ronda 1973, 104, si quisiera resaltar en el 2007 sacamos la más alta votación jamás lograda por Costa Rica en una elección del Consejo de Seguridad, a pesar de los elementos que operaban en contra nuestra que señalé anteriormente.

Segundo, la diferencia con respecto al contrincante de turno en la primera ronda, en el 73 no había contrincante en la primera ronda, en el 80 no había contrincante en la primera ronda, pero aparecieron muchos después, pero además logramos, la mayor diferencia con respecto al contrincante de turno, en las elecciones del Consejo de Seguridad, y el resultado tres éxitos un fracaso, que creo que es un buen balance.

La elección del 2007 si supone para aquellos que vayan a ser los jefes de campaña en una futura elección, tenemos un problema de tiempo, porque nosotros tenemos periodos de gobierno que duran 4 años, y un periodo de Consejo de Seguridad dura dos años,, cuesta mucho, empatar un proceso de cabildeo, dentro de una administración, y que además esa misma administración pueda estar en el proceso, porque en dos años difícilmente se puede sacar, en ese sentido hay que resaltar por primera vez Costa Rica. ahora en el 2008, y 2009 va a poder estar en el Consejo de Seguridad en una sola administración, el precio a pagar es que tuvimos que hacer el cabildeo en dos administraciones.

En los casos anteriores el cabildeo se hizo en una sola administración, pero la membresía en el consejo, se dividió en dos administraciones, aquí hay que hacer un costo beneficio, de que es lo que le conviene al país, si repartir el cabildeo en dos administraciones que pueden tener prioridades diferentes, o si más bien conviene tener dos administraciones cuando uno ya esté en el consejo y que eventualmente las prioridades también las líneas de acción del consejo puedan haber cambiado y que además hay que pasar por un proceso de entrenamiento, porque como cambiamos a veces a nuestro personal diplomático, y hay un proceso de aprendizaje importante, uno no puede llegar al Consejo sin tener conocimiento previo porqué no estamos en el Consejo, porque a uno le toca jugar con ciertas cartas.

Básicamente, nos toca trabajar con Bélgica, Indonesia, Italia, Panamá, Sudáfrica, Croacia, Libia y Vietnam, los cinco permanentes, los primeros cinco miembros van a cambiar porque hay elecciones en octubre, todo hace suponer que en lugar de Panamá va a entrar México, es el único candidato a la fecha, y se da casi por descontada la misión de México, y por lo tanto a partir del 1 de enero ya no vamos a estar coordinando con Panamá, sino que con México, en nuestro segundo año en el Consejo de Seguridad.

VI. Algunos temas específicos

Que agenda nos encontramos, pues tenemos las 20 misiones del mantenimiento de la paz que están activas hoy en día en el Consejo de Seguridad y las misiones políticas o de construcción de la paz, son muchos los temas y situaciones algunas se remontan a 1948, y debo de resaltar que hoy en día hay 20 millones en el mantenimiento de la paz, cuando en toda la historia de Naciones Unidas han habido sesenta y tres, o sea básicamente la tercera parte de mantenimiento de la paz que están activas están hoy en día operando, eso denota el gran activismo que ha adquirido el Consejo últimamente.

Hay misiones que no están en proximidad de miembros permanentes hay ciertas áreas de influencia donde tradicionalmente no se acostumbra poner misiones de mantenimiento de la paz, salvo algunas excepciones.

Dentro de las situaciones que tenemos en este momento se encuentra el Medio Oriente concretamente Palestina e Israel, tema que obviamente está en el tapete del Consejo prácticamente desde el inicio, desde aquella famosa resolución 181, el Plan de Paz de 1947, y básicamente la pregunta que todavía que no se ha resuelto en torno a los grandes temas medulares que viven Palestina con Israel, asentamientos, fronteras, Jerusalén, todos los temas atinentes a seguridad, terrorismo, y aquí cuál es la posición de C.R., nosotros respetamos los que son los Acuerdos de Oslo, que para nosotros son una base importantísima, obviamente respetamos la resolución madre la 181, donde se acuerda la partición de lo que era la Transjordania un estado de Israel, que se hizo realidad, y un estado de Palestina, que para algunos no se ha hecho una realidad, pero tenemos que recordar que C.R. votó favorablemente la resolución de 1947, se manifestó abiertamente a favor de la existencia de dos estados independientes.

La Hoja de Ruta, es muy importante, pero si tenemos algunas frustraciones entre lo que ha pasado con los Acuerdos de Oslo y la Hoja de Ruta, los Acuerdos de Oslo establecen un período de cinco años, para que Israel y Palestina puedan determinar ya una solución definitiva a estos puntos medulares que mencioné, al cabo de esos cinco años, en principio tenía que darse el establecimiento del Estado Palestino.

En la Hoja de Ruta, que nace el 2 y el 4, establece también una Hoja de Ruta y hace el establecimiento del Estado Palestino, y hace la normalización de las relaciones entre ambos Estados, pero aquí es donde viene lo que uno podría decir el punto de discordia, y es que tanto los Acuerdos de Oslo como la Hoja de Ruta, establecen procesos de paz en etapas. Donde en una primera etapa se ven los temas no medulares, y los temas medulares que son los que mantienen el conflicto vivo, se postergan a una segunda etapa, pero uno no puede abordar la segunda etapa si no ha tenido éxito en la primera etapa.

Entonces, nunca se tiene éxito en la primera etapa en los temas no medulares, en parte por dinámicas internas a las partes, véase actualmente los problemas que está enfrentando el Primer Ministro de Israel Ehud Olmert, por razones totalmente ajenas al conflicto Israel Palestina, los problemas que está enfrentando el presidente Mahmut Abbas a lo interno de Palestina, son totalmente ajenas a Israel en torno a Jamar, dinámicas ya que no forman parte de las partes, sino dinámicas que vienen de países vecinos que tienen intereses particulares y que no necesariamente son para una solución de la situación, y ahí uno puede mencionar varios, inclusive por qué no intereses particulares de agentes interesados que ni siquiera son vecinos y que también tienen algo que decir en torno a esa solución.

Cansados ya, de que no se cumple con los periodos establecidos en los Acuerdos de Oslo, en la Hoja de Ruta, y viendo que además se

establece un asunto que se conoce como el Cuarteto, que debo decirlo es una construcción un poco extraña, el Cuarteto como bien señala son cuatro partes: Estados Unidos, Federación Rusa, La Unión Europea y la IV Parte es Naciones Unidas, pero en Naciones Unidas participan los tres anteriores, entonces están dos miembros permanentes más la Unión Europea en igualdad de condiciones con Naciones Unidas.

Pero que dice el Secretario General, se basa en las resoluciones de la Asamblea General que tienen a favorecer más favorables a Palestina, o más bien se basa en las resoluciones del Consejo de Seguridad que tienden a ser más balanceadas, que es lo que dice el Secretario General, pues es una incógnita para muchos.

Finalmente como saben este país esta administración tomó decisión de reconocer unilateralmente el Estado Palestino el 5 de febrero, es una decisión que algunos obviamente no la comparten y eso se respeta, esta decisión se toma totalmente en línea con la votación de C.R. en 1947 y no vemos ninguna inconformidad en torno a lo que se establecía, tantos los Acuerdos de Oslo como en la Hoja de Ruta con el reconocimiento del Estado Palestina, y valga decir que al día de hoy el Estado de Palestina, es reconocido por 101 Estados, muchos de América Latina y El Caribe.

VI. Evaluación a la fecha

No ha habido éxito, el Consejo de Seguridad hace rato que no ha votado una resolución que realmente tenga efectos del terreno, esto es un tema que básicamente ha trascendido al Consejo, mientras nosotros hemos sido miembros en estos últimos siete meses, ha tenido una total incapacidad de siquiera poder adoptar una Declaración Presidencial en torno a temas atinentes al Medio Oriente. Ha habido una gran incapa-

cidad de poder reunir la voluntad política para poder consensuar algo que pueda ir en pro de una solución a la situación del Medio Oriente.

Kosovo: tenemos algunos antecedentes que son los que a nosotros nos dan la base jurídica, los acuerdos de Randulier en 1999 y posteriormente la resolución 1244, del Consejo de Seguridad, aquí hay que tomar en cuenta que los acuerdos de Randulier no fueron aceptados en las partes, concretamente aquí el gobierno de Barilosived, y el Ejército de Liberación de Kosovo, el KLA, ninguno de los dos aceptó los Acuerdos de Randulier, pero el Consejo de Seguridad Adopta la resolución 1244, en el cual hace referencia a los Acuerdos de Randulier, los incluye en sus anexos y la resolución 1244 se adopta bajo el capítulo VII, entonces es vinculante para Rasfar, últimamente no ha habido ninguna decisión formal, básicamente del Consejo en torno a Kosovo, desde que Kosovo proclamó su independencia el pasado 17 de febrero, se hace en sesiones cerradas, esto evidentemente porque uno de los miembros permanentes tienen serias reservas en torno a la declaratoria unilateral de independencia de Kosovo.

Básicamente lo que se está viendo en las consultas privadas es como se modifica los términos de referencia de la misión de Naciones Unidas en Kosovo, para que pueda haber un traspaso de fusiones a la Unión Europea.

Posición de Costa Rica

Como saben fuimos el primer país en el mundo en reconocer a Kosovo, el 17 de febrero, lo hicimos básicamente porque consideramos que en el caso de Kosovo, era una entidad que ciertamente formaba parte de la antigua Yugoslavia, pero que Milosovic en su calidad de Presidente de manera ilegal violentaba la Constitución Federal que le daba a Kosovo autonomía pronunciada dentro de la antigua Yugoslavia.

Segundo, porque se inicia una guerra de limpieza étnica contra los Kosovares y, por lo tanto, es inimaginable considerar que una población que fue víctima de la limpieza étnica, y que además al ver que los principales responsables de esa limpieza étnica, todavía no habían sido presentados a la justicia internacional, aunque hace pocos días hubo una captura importante, porque hay que reconocerlo, pero para el 17 de febrero de 2008, era inconcebible pensar que esos Kosovares tuvieran que seguir viviendo en esas condiciones en mancomunidad de la República de Serbia, cuando había habido esa limpieza étnica.

III

DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA^{17*}

Oswaldo Sunkel¹⁸

Preámbulo

Buenas tardes, queridas autoridades universitarias, diplomáticas, colegas profesoras y profesores, alumnos, alumnas, amigos. Yo, en verdad, estoy sorprendido con esta asistencia tan masiva porque me temía que me iba a ganar el fútbol, pero prometo ser breve para que les de tiempo de ver el fútbol.

I. Un cambio de época

Cuando el Dr. Alexander López, Director de la Escuela de Relaciones Internacionales, me invitó a disertar sobre las relaciones entre globalización y América Latina, inventé un título, que él me pidió; en

-
- 17 Conferencia pronunciada el miércoles 20 de agosto del 2008 en la sede central de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica.
- 18 Presidente de la Corporación de Investigaciones y Estudios Sociales, fundador del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, investigador de la CEPAL.



la Universidad de Costa Rica di una conferencia sobre el “Desarrollo en América Latina en el siglo XXI, desafíos y opciones”, y obviamente no quiero repetir la misma conferencia en esta oportunidad, de modo que ahora me propongo efectuar una reflexión, como decía el maestro Medina Chavarría, *in status nacenti*, provisoria, y es una invitación para que reflexionemos sobre qué está pasando en el mundo y cómo nos afecta en América Latina y de ahí se me ocurrió este título que puede ser un poco (...), de la “nueva globalización”, porque en verdad el tema de la globalización ha estado presente desde la década de 1970 del siglo pasado. Recordemos que el proceso iniciado en la década de 1970 fue una transformación radical del escenario mundial; una revolución tecnológica, una revolución ideológica, una revolución sociocultural, una revolución sociopolítica; en definitiva, en un seminario que dicto en la Universidad de Chile sobre estos temas lo llamo, un cambio de época, no una época de cambios, sino un cambio de época, un cambio de era; desde luego la revolución tecnológica ha sido terrible, para una persona como yo que ya tiene bastante edad es una amenaza siniestra lo que ustedes manejan con una facilidad asombrosa, mis nietos también, tengo problemas, tengo que llamar a uno de mis nietos para que me ayude con el Internet. La revolución tecnológica ha sido extraordinaria, tal vez ustedes no tienen conciencia, permítanme hacer una comparación; así como en 1945 entramos en la edad nuclear, en 1970 entramos en la edad global. Esta revolución tecnológica continúa y se acelera, todos, todos los años; todos los meses hay alguna novedad importante que modifica los parámetros, aparecen nuevos instrumentos, nuevos aparatos, nuevas formas de comunicación, nuevas formas de interacción. Para mí, desde el punto de vista económico, sobre todo, la revolución tecnológica tiene un significado que ha borrado el costo de la distancia y del tiempo; el mundo transcurre en tiempo real y los transportes han dejado de tener un significado importante; los costos del transporte han bajado extraordinariamente; sobre todo el de las comunicaciones; pero

también el de transporte, hasta los barcos se ven hoy día, ya no parecen barcos.

II. Ideología y globalización

Pero simultáneamente, cuando se habla de globalización, debe también hacerse referencia a la globalización como discurso, al discurso de la globalización, es el discurso del neoliberalismo, de cómo eliminar las barreras a la integración global; las barreras artificiales, que son las políticas económicas, los aranceles, sobre todo, las políticas cambiarias, los controles de cambio, la política nacional financiera, bancaria, tributaria, y por consiguiente, para acompañar a este mundo que se hace chico de un solo mercado era necesario que hubiera también una revolución en la economía, la economía política, políticas económicas que eliminaran las barreras artificiales, entre comillas artificiales, para que las grandes empresas transnacionales pudieran funcionar en todo el mundo.

Es también una revolución sociocultural, en los siguientes sentidos; todos somos consumidores de las mismas cosas en todas partes del mundo, ahora cuando digo: “todos somos consumidores de las mismas cosas en todas partes del mundo”, ojo, con cuidado, porque algunos efectivamente las consumen y otros solamente las ven, en todos los países del mundo hay barrios, hay zonas, hay regiones, hay sectores, cuando uno está en esas zonas no se da cuenta en qué país está; ayer estuve en una zona que está cerca de la Embajada Americana, aquí en San José, los Laureles, y podría haber estado en Washington, Los Ángeles o en París; pero al mismo tiempo, hay mucha gente, en este país; en el resto del mundo que ve ese consumo, pero no tiene acceso a él, o lo tiene muy precariamente, a costa de un feroz endeudamiento o lo consigue a través de la delincuencia, porque hay un conflicto entre expectativas que se

generan por el mundo mediático y la realidad material que es diferente, porque no tiene ninguna posibilidad, porque si no tiene trabajo, no tiene acceso al empleo; no tiene una empresa que le permita ingresos; entonces la revolución sociocultural que ha habido, es una revolución que se ha manifestado, en un proceso que yo llamo de integración transnacional entre núcleos desarrollados en los países subdesarrollados y en los desarrollados y masas que no se integran y quedan marginadas; integración transnacional y desintegración nacional, el centro y la periferia; el lenguaje de mi maestro Raúl Prebisch, se ha desplazado a ser un centro que cubre enteramente a los países desarrollados y un poco de los países subdesarrollados y que genera marginalidad en los subdesarrollados y también un poco de marginalidad en los desarrollados. La prueba está en los estudios de París y tantos otros líos que ha habido en el mundo desarrollado, porque también se genera marginalidad, entonces qué es eso a lo que yo llamaría la revolución sociocultural, es un centro periferia que se ha divorciado de los estados nacionales; los estados nacionales siguen existiendo, por supuesto, pero este núcleo que se aglomera en torno a las corporaciones internacionales, a la gran constitución contemporánea del capitalismo, introduce esta diferenciación.

Todo esto tiene aspectos muy positivos, aspectos muy negativos; desgraciadamente esto es un aspecto negativo; también ha habido una revolución sociopolítica que ha tenido aspectos muy positivos; finalmente la democracia se ha convertido en una expectativa de todo el mundo, la mitad del mundo que no era democrático se ha incorporado al mundo democrático; la democracia, los derechos humanos, la diversidad, la aceptación de la diversidad cultural son valores que el mundo ha adquirido y que son muy importantes; incluso hay instituciones internacionales y movimientos internacionales que promueven la democracia, que promueven los derechos humanos y que es una parte de la globalización, parte que yo llamaría positiva, como consecuencia de

esta discrepancia sociocultural, también se han producido movimientos antiglobalización.

Existen, además, ustedes lo saben muy bien, movimientos muy poderosos antiglobalización y también algo que llaman la alterglobalización, ya no es el rechazo de la globalización, sino la búsqueda de formas alternativas de globalización, porque se reconoce que esto ya es otro mundo, un mundo globalizado y no queda más que relacionarse con él de alguna manera.

III. Una nueva globalización

En contraste con la promoción de las políticas neoliberales, que fue la revolución ideológica de la globalización, en nuestros países, en todos los países, hay una fuerte crítica a los resultados de las políticas neoliberales, en todas partes; los resultados no han producido crecimiento, no han mejorado las condiciones, han reducido algo la pobreza, ha crecido poco, ha continuado una enorme desigualdad, ha habido esta separación entre los sectores más ricos y los más pobres; existe marginalidad y precariedad de las condiciones de trabajo.

La promesa, la promesa que hacía la política neoliberal, que vino con las democracias entró serios conflictos, hay mayor capacidad para realizar protestas, porque estamos en regímenes democráticos, pero no hay la capacidad de responder a esas protestas, mediante cambios de políticas eficaces para combatir la pobreza y la desigualdad. De hecho, estos movimientos han sido tan poderosos que en los últimos 15 años han caído 10 presidentes en los últimos 10 años en Ecuador, Paraguay, en Brasil, en Argentina; en muchos de nuestros países han habido presidentes que han sido derrocados por movimientos populares que aspiraban a que estos nuevos gobiernos democráticos les produjeran, les

satisficieran las necesidades que esperaban que iban a ser satisfechas y que fueron, entonces reemplazados. Afortunadamente, por primera vez, en la historia latinoamericana, por métodos democráticos, ya no hemos tenido golpes militares, esto evidentemente tiene mucho que ver, con la aspiración de la democracia que se ha desarrollado en nuestros países; todavía más que ver con la caída del Muro de Berlín, el fin de la Guerra Fría y menor intervención norteamericana para promover los golpes de estado en América Latina. Entonces aparece, en contraste con la promoción del neoliberalismo, aparece la crítica del neoliberalismo; ya no estamos en la América Latina en la onda neoliberal, al contrario, estamos en la búsqueda de alternativas a esas políticas.

IV. ¿Cuáles son las alternativas?

Me parece que hay básicamente cuatro opciones de desarrollo: una opción que es la de la insistencia en el neoliberalismo, la de sectores que cree, que no se han convencido, de que recientemente todavía no ha pasado tiempo, que hay que insistir más, en nuevas reformas que hay que llevar adelante un neoliberalismo, que hay países donde eso se manifiesta más o menos fuertemente, yo diría que el caso de Perú, Colombia, México; estas atribuciones a países siempre son un poco complicadas y delicadas, por alguna causa; pero diría que eso es un poco la tendencia en esos países.

Hay otra opción que es la de sectores o países que piensan que se podría volver, al periodo de mediados del siglo pasado, de los 50 de los 70; un periodo muy exitoso en el desarrollo de América Latina, un periodo de industrialización, de modernización, de creación de empresas públicas, de desarrollo de la educación, de la educación superior, de la introducción de la ciencia y la tecnología, de la urbanización; en fin, un periodo de fuerte crecimiento que después entró en crisis, pero,

un periodo muy exitoso. Entonces hay gente que piensa ¿y por qué no volvemos a ese modelo? Yo diría que es un poco el caso de Argentina, es la visión que está teniendo el gobierno de ese país, y que estimo tiene muchísimos problemas, porque resulta que el mundo ya no es el mundo de aquella época; pasó la globalización, el mundo de ahora es este, ya no es aquel; entonces en el que se podía nacionalmente hacer muchas cosas, porque prácticamente no había relaciones internacionales, las relaciones internacionales estaban interrumpidas, no había inversión extranjera, no había capital internacional, no había financiamiento, había barreras proteccionistas por todas partes; era otro mundo, en este mundo de ahora es difícil que un país se desarrolle en solitario, esa opción, me parece muy poco probable. Hay una tercera vía que se está diseñando en América Latina, que es la del Socialismo Bolivariano del Siglo XXI, del presidente Chávez, no me voy a extender mucho sobre eso, evidentemente es un caso enteramente excepcional, es el único país que tiene bastante riqueza petrolera, con la crisis del petróleo produce un surtidor de dólares con los que se puede hacer casi cualquier cosa, no creo que ese experimento se pueda reproducir en Bolivia o en el Ecuador, e incluso en Venezuela no parece tener muchas posibilidades, recuérdese que ese país hizo un experimento similar en la época anterior, de auge petrolero iniciado en los setentas, pero terminó en un gran colapso en los inicios de los ochentas. Finalmente, existe lo que algunos de nosotros, en la CEPAL, y en otras partes de América Latina, denominamos la alternativa neoestructuralista. Esta visión tiende hacia una enfoque más de mediano y largo plazo; no centrada solamente en la coyuntura, una visión de más planificación, de imaginarse adónde va a estar el país de aquí en 20 años, tomar las medidas de políticas necesarias para llevar adelante acciones, con un estado activo y no pasivo.

De manera que estamos en una segunda fase de la globalización, donde se acabó el fantasma de la globalización. La globalización, al

principio, aparecía como una cosa apabullante; llegó la globalización y aquí las corporaciones transnacionales hagan lo que quieran, no es así; siguen habiendo estados nacionales, pueden desarrollar políticas propias, pueden negociar con organismos internacionales. etc.

V. Nuevos fenómenos

Y luego vienen los nuevos fenómenos de los últimos años, son parte de esta nueva globalización y que precisamente son fenómenos que van a exigir que los estados nacionales tomen actitudes positivas y es la llamada crisis financiera de los "subprime" de los Estados Unidos, que ya se están extendiendo también a Europa, que es la posible recesión de la economía mundial que puede desatarse como consecuencia de esa crisis financiera inicial, porque por lo menos, hasta ahora, las reacciones de los bancos centrales de la Reserva de los Estados Unidos, de Gran Bretaña, del Banco Central en México, del Banco Central Europeo, etc.; que ha ido en el rescate de los bancos fuertemente afectados por esta crisis, están haciendo todo lo que pueden, pero los mercados siguen deprimidos y la recesión comienza a ser posible. Nadie se atreve a decir que la crisis está superada, más bien que no se pueda superar y que no se vaya a desatar una recesión muy profunda y muy seria. Hace años atrás nadie hubiera podido imaginarse que el proceso de globalización pudiera acabarse como se acabó en 1930. Las décadas previas a 1930, desde fines del siglo XIX hasta fines de la década de los 20's fue también un periodo de globalización y fue también un periodo de gran expansión financiera internacional, del gran comercio internacional, de las organizaciones internacionales, de enorme flujo migratorio internacionales; una globalización muy, muy significativa; en medio de esa globalización nadie se hubiera imaginado que se pudiera acabar, y se acabó, se acabó en el año 29; a partir del 29 de octubre de 1929; un mes antes de que yo naciera.

Ha ocurrido otra cosa muy importante, que creo va a ocurrir, y voy a hacer una especie de pronóstico, en un mundo unipolar, que surgió después de la caída del Muro de Berlín, con Estados Unidos como gran potencia mundial y único actor realmente significativo en el escenario mundial; y un presidente Bush que se la creyó y convirtió la política internacional en una política unipolar y desarrolló el unilateralismo como política internacional de los Estados Unidos, con tremendas consecuencias negativas en el Medio Oriente, en Asia, en América Latina, en todas partes; creo que la era de Bush del unilateralismo se acabó, cualquiera que sea el candidato que sea elegido en los Estados Unidos, sea Obama, sea McCain, Estados Unidos ya no es el gigante Gulliver que puede hacer todo lo que quiera. Ya existe un conjunto de países muy importantes, en un mundo que se va a transformar en un mundo multipolar; desde luego está Asia; China, India, América Latina, particularmente Brasil, está Rusia; Rusia acaba de burlarse de Estados Unidos en Georgia y tiene la llave del petróleo de Europa. La verdad es que el mundo se está volviendo todavía mucho más interesante, y Estados Unidos va a tener que acomodarse a un mundo, en donde la Unión Europea ampliada; Brasil, India, China y Sudáfrica, que constituyen un grupo de países muy importantes que acaban, de casi, de lograr una organización muy significativa en todo el proceso, yo creo que Estados Unidos y Europa perdieron una enorme oportunidad, de hacerle un enorme favor al mundo y así mismo al no hacer posible lograr este acuerdo. Más bien, también un nuevo elemento en esta segunda globalización, un mundo que va a tender hacia un mayor multilateralismo, cosa que yo creo que sin duda es muy positiva para América Latina. De manera que la globalización está en problemas, tiene crisis financieras, tiene una crisis energética muy seria; los precios del petróleo han venido cayendo las últimas semanas pero yo haría una apuesta de que no van a caer más allá de los 100 o de los 80 dólares por barril. El petróleo, en primer lugar el petróleo, gran parte del petróleo que abastece al

mundo está en zonas extremadamente estratégicas, netamente críticas en el mundo que es Medio Oriente y eso no tiene arreglo; desde el siglo I de la era cristiana hay líos en el Medio Oriente y eso es muy difícil, eso va a seguir, junto a una severa inestabilidad en el mercado del petróleo. Luego hay crecientes depósitos de extracción de nuevas reservas de petróleo, en el caso de Brasil, la perforación del mar; no sé a cuántos kilómetros de profundidad, los grandes hallazgos que se han hecho allí, en el Ártico hay que meterse debajo del hielo ártico y además ver como se arregla Estados Unidos con Rusia, con países Escandinavos para sacar ese petróleo que hay allí, o sea las tecnologías que se necesitan para eso todavía no se han desarrollado, la posibilidad de que el petróleo vuelva a niveles de 40 ó 50 dólares por barril en los próximos 5 ó 10 años son nulas. Lo que sí ocurrirá es el desarrollo de fuentes de energía alternativa, eso es inevitable y muy positivo, porque va a ser una forma muy importante para ayudar a combatir otro de los grandes problemas que tenemos, a saber: el calentamiento global.

El otro fenómeno que nos empieza a perseguir ahora es el de la inflación. La incorporación de China en el mercado mundial, ha significado la incorporación de cientos de millones de nuevos consumidores, nuevos consumidores que están empezando a consumir lo que las clases medias consumen en el resto del mundo, y eso significa, entre otras cosas; por ejemplo: carne; carne de vacuno, usted sabe que para producir un kilo de carne de vacuno se necesitan 7 kilos de granos; o sea, aumentar el consumo de carne de vacuno aumenta en proporciones gigantescas la demanda de granos; la demanda, naturalmente de soja, cosa que favorece muchísimo a Argentina, Brasil y algunos otros países que han ido cambiando sus cultivos por el de soja fuertemente, enormemente; pero que por otra parte, significa el caso de Brasil, por ejemplo, que a lo mejor se están acabando las fronteras agropecuarias y se está empezando a destruir el bosque amazónico, que a su vez es vital para evitar el calen-

tamiento global; la globalización también es esto, también es esta interconexión, interrelación entre todos los fenómenos, se hace muy difícil. El otro fenómeno que está teniendo consecuencias muy significativas son las migraciones; fíjense ustedes que los países europeos, Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Canadá representan el 15 por ciento de la población mundial, el 85% restante de la población mundial, quisiera ir a Europa, a Estados Unidos, a Canadá, a Australia, porque ahí es donde se puede vivir, en nuestros países esa gente puede vivir menos, y hay procesos de migración enormes, que significan para nuestros países, sobre todo aquí en Centroamérica, en el Caribe, en Ecuador, de migración masiva y una inserción muy importante de remesas, para algunos países centroamericanos las remesas ya son mucho más importantes que las exportaciones, o sea la exportación de población pasó a ser el primer rubro de exportación. Todo eso significa que nuevamente hay cambios, cambios muy importantes. De manera que es muy difícil, por ahora, decir hacia dónde vamos, hay tantos asuntos que están en juego, hay tantas cosas que se están dando, el tema de la inflación; por ejemplo, es muy difícil combatir la inflación, por ahí andan los economistas, diciendo que hay que aumentar la tasa de interés y bajar el gasto público, esa es la construcción financiera monetaria de la inflación; pero si ustedes me perdonan, creo que las políticas fiscales y monetarias no tenían nada que ver con la inflación. Lo que pasa es que hay factores estructurales que no se pueden combatir. El aumento del precio de la energía hay que incorporarlo a los costos porque no se puede bajar aumentando la tasa de interés, lo único que se puede producir es una recesión, pero va a seguir habiendo la inflación; porque hay otros precios que no se pueden bajar lo suficiente para compensar el cambio de precio relativo, ese aumento de precios, de alimentos, de combustibles, es un fenómeno muy terrible que está ahí y que nos va a obligar, a diseñar políticas que van a contribuir a la recesión y sin embargo no van a remediar la inflación; eso va a tener efectos sobre la pobreza, y si hay recesión en

los Estados Unidos van a disminuir las remesas. Ustedes ven que hay una interconexión, en los vasos comunicantes en el mundo actual, en esta globalización; en esta globalización precaria, llamémosla, una globalización que nos coloca en situaciones extremadamente complejas y difíciles, y para estudiantes de Relaciones Internacionales, un conjunto de temas de investigación y trabajos de memoria, de tesis de grado, que es extremadamente interesante:





Impreso por el Programa de Publicaciones e Impresiones de
la Universidad Nacional, en el mes de enero del 2009.

La edición consta de 300 ejemplares,
en papel bond y cartulina barnizable.

1216-8—P.UNA

UNA
UNIVERSIDAD NACIONAL
COSTA RICA



SIDUNA



CS23864

ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

