

Potenciales focos de conflicto bélico en América del Sur (Introducción)

*Carlos Malamud **

Tema: América del Sur, al igual que el conjunto de América Latina, era considerada tradicionalmente una zona de paz. Sin embargo, en los últimos meses se ha visto como en la zona andina se han desarrollado dos potenciales focos de conflicto bélico: Bolivia y Colombia.

Resumen: La escalada verbal y diplomática de los gobiernos de Ecuador y Venezuela, acompañada de movimientos de tropas hacia sus fronteras con Colombia, ha puesto de manifiesto la existencia de riesgos claros de conflictos bélicos, con repercusiones regionales, en América del Sur. Tradicionalmente se había considerado a la región una zona de relativa paz y estabilidad, y a su sombra se habían desarrollado unos prometedores –aunque no exentos de problemas– procesos de integración subregional, como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y Mercosur. Sin embargo, en los últimos tres o cuatro años las cosas han comenzado a cambiar de forma radical y hoy asistimos a la emergencia de dos potenciales focos de conflicto bélico en la región. El primero es Bolivia, enclavado en el centro de la zona andina. Se trata de un país rico en gas pero cruzado por conflictos políticos, regionales y étnicos que amenazan, en algunos momentos de una forma más abierta que otra, con convertirse en enfrentamientos internos. En ese caso, si la violencia encuentra un lugar donde expresarse de forma clara, y hay sectores por ambos lados particularmente interesados en que esto ocurra, el riesgo de una internacionalización del conflicto es alto. La presencia de militares venezolanos en Bolivia y las expresiones del presidente Chávez respaldando claramente a su colega Evo Morales y amenazando con convertir a Bolivia en un nuevo Vietnam son una prueba de los riesgos que se corren.

El otro escenario es Colombia. La decisión del presidente Uribe de desplazar a Hugo Chávez de su papel de mediador en el proceso de canje humanitario con las FARC hizo subir la tensión regional de forma espectacular. Las declaraciones de Chávez contra Colombia y Uribe no han cesado y la acción de las fuerzas armadas y de seguridad colombianas contra Raúl Reyes han provocado un clímax declarativo, acompañado esta vez por movilizaciones de tropas. El discurso de Chávez había encontrado eco en el presidente nicaragüense Daniel Ortega y –tras los mencionados acontecimientos– en Rafael Correa, de Ecuador, que hasta entonces había optado por mantener un perfil más bajo. Este ARI es el principio de una serie de tres en los que se repasará la situación general de la región para luego, en los dos restantes, tratar en profundidad los casos de Bolivia y Colombia.

* Investigador principal de América Latina, Real Instituto Elcano

Análisis: América Latina, y lo mismo vale para América del Sur, ha sido una región de paz. Si analizamos la evolución de los conflictos bélicos en los siglos XIX y XX y la comparamos con lo ocurrido en Europa, Asia o África la conclusión no puede ser más evidente: la incidencia de las guerras en la región ha sido mínima. Es verdad que las hubo y algunas, como la de la Triple Alianza (1865-1870), particularmente sangrientas, pero en ningún caso comparables con las contiendas devastadoras que arrasaron amplias zonas del planeta y diezmaron poblaciones enteras. Entre los principales conflictos a los que asistimos en las últimas décadas destacan la posibilidad de una guerra entre Argentina y Chile, abortada en el último momento (1978) por la mediación papal, y el abierto enfrentamiento armado entre Perú y Ecuador en 1995, con su prólogo de 1941. Poco más, aunque no faltaron en todo este tiempo las constantes disputas y controversias bilaterales, que siguen respondiendo a la vieja lógica de confrontación en torno al trazado de las fronteras comunes.

Hoy la situación es distinta. Por primera vez en años nos volvemos a enfrentar a la posibilidad (lo cual no indica su carácter inevitable) de que estallen enfrentamientos armados en la región, como han puesto en evidencia los desplazamientos de tropas de Ecuador y Venezuela a la frontera con Colombia. Frente a esta situación caben dos actitudes. La primera, negar la mayor y decir que estamos frente a un fenómeno totalmente utópico e irrealizable. La segunda, intentar analizar aquellas situaciones más conflictivas y que, de proseguir la escalada declarativa y de ciertos gestos, podrían acabar en algo más grave. Es verdad que hay muchos elementos, y tendremos oportunidad de valorarlos, que juegan a favor de la estabilidad y la paz, pero también es verdad que la imprudencia no tiene límites y cuando nos movemos en situaciones delicadas siempre hay alguien dispuesto a encender alguna mecha sin importarle demasiado las consecuencias.

La serie de tres ARI que comenzamos con esta Introducción se centrará en dos casos muy concretos de la realidad sudamericana: (1) la posibilidad de que el estallido de un conflicto civil en Bolivia se transforme en una contienda regional a partir de la intervención de uno o varios países sudamericanos; y (2) el contencioso entre Venezuela y Colombia, que por momentos adquiere visos de gran virulencia y que ha llevado a numerosos especialistas a preguntarse por la posibilidad de una guerra bilateral, también con implicaciones regionales, como demuestran las actitudes de los gobiernos de Ecuador y Nicaragua, cada vez más alineados con las posturas venezolanas.

El proceso de integración en América Latina, y especialmente en América del Sur, está en crisis. Cualquier otra afirmación sería un eufemismo que lo único que hace es ocultar la gravedad de la situación. También es verdad, simultáneamente, que no estamos viviendo un proceso de fragmentación acelerada de la región, aunque sucesos recientes tienden a cuestionar esta última afirmación. Las líneas maestras de este proceso de agudización de los conflictos se podrían definir en torno a los siguientes ejes, que serán abordados en este análisis: (1) la indefinición en el proceso de integración sudamericano, acompañado de turbulencias dentro de los sistemas de integración subregionales actualmente existentes; (2) un aumento de la conflictividad bilateral, agravada porque ni la confluencia político-ideológica ni la energía ni las finanzas se han convertido en motores de la integración regional; y (3) el surgimiento de zonas de conflicto bélico (Bolivia y Colombia/Venezuela).

La integración subregional

La confusión reina en el proceso de integración de América del Sur. En la Cumbre

Energética Sudamericana de Isla Margarita, celebrada a mediados de abril de 2007 en este enclave venezolano (véase Carlos Malamud, “La Cumbre energética de América del Sur”, Documento de Trabajo n° 18/2007, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/America+Latina/DT+18-2007), sin venir a cuento se aprobó la propuesta del presidente Hugo Chávez de crear la Unasur (Unión de Naciones del Sur), que reemplazaba a la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN o CASA). De momento nadie sabe cómo seguirá avanzando el proceso y si se marchará, a partir de la convergencia de la CAN y del Mercosur o a partir de instancias propias, por un camino original aún no terminado de definir. Ni Brasil ni Venezuela tienen respuestas claras para estas cuestiones, aunque son los principales impulsores, con proyectos distintos, de la integración regional.

Tanto la CAN como el Mercosur viven situaciones complicadas, aceleradas tras la salida de Venezuela de la primera y de su ingreso en el segundo (véanse Carlos Malamud, “La salida de Venezuela de la CAN y sus repercusiones sobre la integración regional”, Documento de Trabajo n° 28/2006, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/America+Latina/DT28-2006; y, del mismo autor, “El Mercosur y Venezuela”, ARI n° 78/2007, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/America+Latina/ARI+78-2007). Esto no implica que Venezuela sea la causa única de las crisis a las que asistimos, pero es un elemento importante a tener en cuenta en la situación complicada que atraviesan los procesos de integración subregional. Por si todo esto fuera poco, el fuerte nacionalismo existente en la región impide la cesión de las cuotas de soberanía necesarias para avanzar en la integración regional. En la CAN, las dificultades comenzaron a manifestarse de forma clara tras los avances en las negociaciones de Colombia y Perú en sus respectivos Tratados de Libre Comercio (TLC) con EEUU y en el rechazo venezolano a dicha apertura comercial. Más recientemente, la propuesta boliviana de negociar con la UE a dos o más velocidades ha vuelto a poner de manifiesto la imposibilidad de que la CAN hable con una sola voz.

En el Mercosur estamos asistiendo a varias contradicciones simultáneas. Por un lado, el enfrentamiento entre países pequeños (Paraguay y Uruguay) y grandes (Argentina y Brasil), que no han logrado, todavía, arbitrar los mecanismos de cohesión que permitieran superar los diferendos y los agravios presentes. Por el otro, la parálisis en que se encuentra la integración de Venezuela en el bloque: los parlamentos de Brasil y Paraguay siguen sin definirse al respecto y más allá de las palabras positivas de los presidentes Lula y Kirchner, quedan algunos interrogantes abiertos, como el de ¿qué gana y qué pierde Mercosur con el ingreso de Venezuela? La elección presidencial en Paraguay debería, al menos, disipar algunas de las preguntas pendientes. Al mismo tiempo, la crisis entre Argentina y Uruguay por la construcción de una fábrica de pasta de celulosa en la localidad uruguaya de Fray Bentos dejó en evidencia la inexistencia de mecanismos de resolución de controversias entre los países miembros y también las limitaciones del liderazgo brasileño, que optó directamente por no involucrarse en el conflicto.

Un reflejo de los puntos anteriores es la parálisis en las negociaciones de los dos procesos de integración subregional de América del Sur con la UE. Tampoco esto puede ser visto como consecuencia directa de lo anterior, pero es un buen indicador de las turbulencias existentes en la región. La propuesta boliviana en cuanto a negociar el tratado de asociación con la UE teniendo en cuenta sus especificidades, es decir, su

sistemático rechazo al libre comercio, fue apoyado por Ecuador. Esta propuesta boliviana no fue rechazada categóricamente por la UE, dado el temor de las altas instancias de Bruselas de no agravar más la gran inestabilidad que se vive en este país andino. El *impasse* negociador ha dado lugar a una situación insólita dentro de algunas instancias comunitarias. Por primera vez se ha comenzado a escuchar a algunos responsables políticos europeos, y de algunos Estados miembros, a plantearse seriamente la posibilidad de negociar tratados bilaterales, dejando atrás la exigencia tradicional de negociar únicamente con bloques de integración subregional, si tras el otoño seguimos en la misma situación de parálisis en la negociación.

Los conflictos bilaterales y los fallos en los “motores” de la integración

Pese a toda la retórica integracionista, mucho más insistente y enfática que en cualquier período anterior, estamos viviendo una coyuntura con una gran eclosión de conflictos bilaterales, que responden al igual que en el pasado a la dialéctica fronteriza, pero también, a diferencia de antes, asistimos a otros con un marcado sesgo político y también económico (véanse Carlos Malamud, “El aumento de la conflictividad bilateral en América Latina”, ARI n° 61/2005, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano es/Zonas es/America+Latina/ARI+61-2005; y Carlos Malamud y Carlota García Encina, “Los actores extrarregionales en América Latina: Irán”, ARI n° 124/2007, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano es/Zonas es/America+Latina/ARI124-2007).

Al mismo tiempo vemos como ni la confluencia política o ideológica en opciones de gobierno (el llamado giro a la izquierda), ni la energía ni las finanzas se han podido convertir en motores de la integración regional, pese a las grandes expectativas puestas al respecto. Sobran las pruebas de los fracasos, pero tenemos entre las primeras el incomprensible y ridículo conflicto entre Argentina y Uruguay (dos teóricos gobiernos de izquierda) o el conflicto entre Bolivia y Brasil, ahora en vías de reconducción, por la nacionalización de los hidrocarburos bolivianos y el embate del gobierno de Evo Morales, en combinación con la Venezuela bolivariana y Petróleos de Venezuela SA (PdeVsa), contra Petrobras.

Tampoco la energía, ni los grandes proyectos asociados a su impulso, han tenido mejor suerte. Ni el anillo energético impulsado por Perú, ni el Gran Gasoducto del Sur, el faraónico proyecto venezolano, han pasado del estadio de las propuestas. Al mismo tiempo, ¿quién se acuerda ya de la Oppegasur (Organización de Países Productores de Gas de América del Sur), otro gran proyecto integracionista impulsado por Venezuela? Por último, tenemos la permanente deriva del Banco del Sur, que –más allá de las periódicas reuniones de diferente nivel que intentan reflotarlo y de las fechas de puesta en marcha propuestas una y otra vez– prueba las enormes dificultades existentes en la región para salir de la situación de estancamiento existente.

Las indefiniciones y el voluntarismo, en ésta como en otras materias, son la norma. De ahí los grandes anuncios de medidas prodigiosas, que luego no se concretan y terminan siendo causa de nuevas frustraciones. En Cochabamba, el Gobierno boliviano impulsa la construcción de la sede del Parlamento Sudamericano, una institución que, como tantas otras del proyecto de integración regional, nacerá vacía de contenido. Sin embargo, esto no excluye que en su construcción se gasten importantes cantidades de dinero o que luego otras tantas se consuman en los salarios de los parlamentarios, asesores y personal de apoyo. Lo mismo se puede decir del Parlamento del Mercosur. En abril de

2007, Evo Morales, siguiendo la estela de Rafael Correa, reveló que en la región ya existe consenso para la creación de una moneda común, aunque no aclaró entre qué países existe ese consenso ni cuál será el camino para arribar a la misma. En la visión de Morales la moneda única es una pieza clave en el camino de la integración regional, y no una consecuencia de la misma. De ahí que se comience a construir la casa por el tejado y en este caso lo central sea el nombre. "Esa es la tarea y que viene de muchos debates; nosotros hasta hemos puesto un nombre, que se llame Pacha, un poco viendo el futuro. Venezuela también tiene una propuesta (de nombre), todos los países tienen una propuesta, pero hay coincidencia en que toda Sudamérica tenga una sola moneda, eso ya es una coincidencia".

En los últimos tiempos tanto Brasil como Venezuela han querido convertir a las políticas de Defensa en otro motor de la integración regional. Primero fue Hugo Chávez quien propuso construir una OTAN del Sur y, más recientemente, aprovechando una reunión en Buenos Aires entre los presidentes Lula y Cristina Kirchner, el ministro de Defensa brasileño presentó algunos planes para avanzar en el diseño de políticas militares conjuntas, no sólo entre los dos países, sino también en el conjunto de América del Sur. Aquí, como en tantos otros puntos, el contenido que quieren dar tanto Lula como Chávez a lo que entienden por políticas regionales de Defensa es claramente diferente y, en algunos aspectos, hasta contradictorio.

Se observa una soterrada pugna, a veces no tan soterrada, por el liderazgo regional entre Venezuela y Brasil, más allá de que los más altos dirigentes políticos de ambos países se empeñen en desmentirlo. Es verdad que tanto Brasil como Venezuela tienen sus propias agendas nacional, regional e internacional y entienden el liderazgo de maneras distintas, pero el conflicto es cada vez más claro. Para Venezuela el precio del petróleo se ha convertido en una cuestión vital para su supervivencia, algo que explica muchas de sus recientes actitudes, mientras Brasil busca convertirse en una potencia internacional. Sin embargo, el único país que en estos momentos puede ejercer una cierta influencia moderadora en la región, por ejemplo intentando evitar el conflicto en el caso de una escalada entre Venezuela y Colombia, es Brasil.

Los potenciales focos de conflicto bélico

Por primera vez en décadas, América del Sur asiste a la emergencia de dos potenciales zonas de conflicto bélico, con importantes ramificaciones regionales: Bolivia y Venezuela/Colombia. En Bolivia el enfrentamiento entre los departamentos de la media luna oriental, que tienen los principales recursos productivos del país, incluidos los recursos energéticos y algunos yacimientos minerales (como el hierro de El Mutún), puede generar una escalada de tensión que desemboque en un conflicto civil. El trasfondo de todo esto, aunque no es el único elemento explicativo, es el control nacional y regional de los factores energéticos, especialmente el gas, que juega un papel decisivo. Pero no se deben olvidar otros factores políticos y étnicos, que influyen en la agenda de un modo decisivo. Si bien la sociedad y las fuerzas políticas bolivianas se han caracterizado por su vocación de diálogo, la tensión entre las fuerzas del gobierno y la oposición se ha ido incrementando en los últimos meses. Tras un cierto acercamiento en las últimas semanas, las negociaciones se han roto y la tensión ha vuelto a escalar. En estas circunstancias, la irresponsabilidad de unos u otros o un simple error podría encender una chispa muy difícil de apagar y que, como ya se señaló, podría conducir a un conflicto de dimensiones regionales.

La abierta injerencia del comandante Chávez en la lucha antiterrorista y antinarcóticos del gobierno colombiano ha aumentado la tensión en la zona andina, a tal punto que no son

pocos los analistas y observadores que se preguntan hasta dónde seguirá escalando la tensión. Estas preguntas se han incrementado tras la movilización militar decretada por el propio Chávez. A esto hay que sumar el claro alineamiento de la Nicaragua de Daniel Ortega con Chávez y las FARC en contra del gobierno de Álvaro Uribe. Si bien el gobierno de Rafael Correa –que tenía tensas relaciones con Colombia por el tema de las fumigaciones con glifosato en las plantaciones de coca situadas en el Putumayo, en zonas próximas a la frontera común– había mantenido una política de perfil más bajo, tras el operativo contra Raúl Reyes, y por causas todavía poco claras, ha endurecido su discurso y se ha alineado claramente con el comandante Chávez, aumentando los riesgos de un conflicto regional.

La política exterior venezolana, petrodiplomacia más ALBA (Alternativa Bolivariana para las Américas), es un elemento que más allá de la retórica tiende a fragmentar y a dividir más que a unir a la región. Dos ejemplos: la penetración de Irán en América Latina de manos de Venezuela provoca resquemores en buena parte de las cancillerías latinoamericanas. Lo mismo se puede decir de su proceso de rearme. Al mismo tiempo, la abierta injerencia en asuntos de terceros países, así como la financiación de opciones y grupos “bolivarianos” es otro factor a tener en cuenta.

Conclusiones: En el último mes las posibilidades de conflicto, tanto en Bolivia como entre Venezuela y Colombia, se han incrementado de forma considerable. Esto no quiere decir que estemos a las puertas de enfrentamientos armados, pero se trata de escenarios que no deben ser descartados. La irresponsabilidad de algunos dirigentes o un simple error de cálculo pueden llevarse por delante los esfuerzos de contención de muchos de los actores presentes en la región. Es indudable el factor de equilibrio que puede jugar Brasil, y por ello sería deseable que sus máximas autoridades, comenzando por el presidente Lula, asuman claramente las responsabilidades que exige su liderazgo regional. A nadie le interesa, y mucho menos a Brasil, un conflicto bélico en el corazón de América del Sur.

Un elemento común a ambos escenarios es Venezuela, cuyo gobierno ha optado por una política regional cada vez más agresiva, muy alejada de los modos y comportamientos más moderados ejercidos de forma tradicional por los políticos y las diplomacias latinoamericanas. Se trata de un factor de crispación, que tiende a dividir más que a unir a la región, y que únicamente responde a los intereses propios de su gobierno. Será interesante ver, en este proceso que se inicia, cómo van tomando partido los diferentes gobiernos de la región. Habrá algunas palabras o silencios de mucho calado, como, por ejemplo, las que pueda formular, o callar, el nuevo mandatario cubano, Raúl Castro. Por su parte, la presidenta argentina, que estará de visita en Caracas coincidiendo con la Cumbre del Grupo de Río en Santo Domingo, ya ha mostrado su respaldo a Chávez. En este contexto, resulta obvio que el futuro de la integración regional en América del Sur está marcado por un gran signo de interrogación.

Carlos Malamud
Investigador principal de América Latina, Real Instituto Elcano