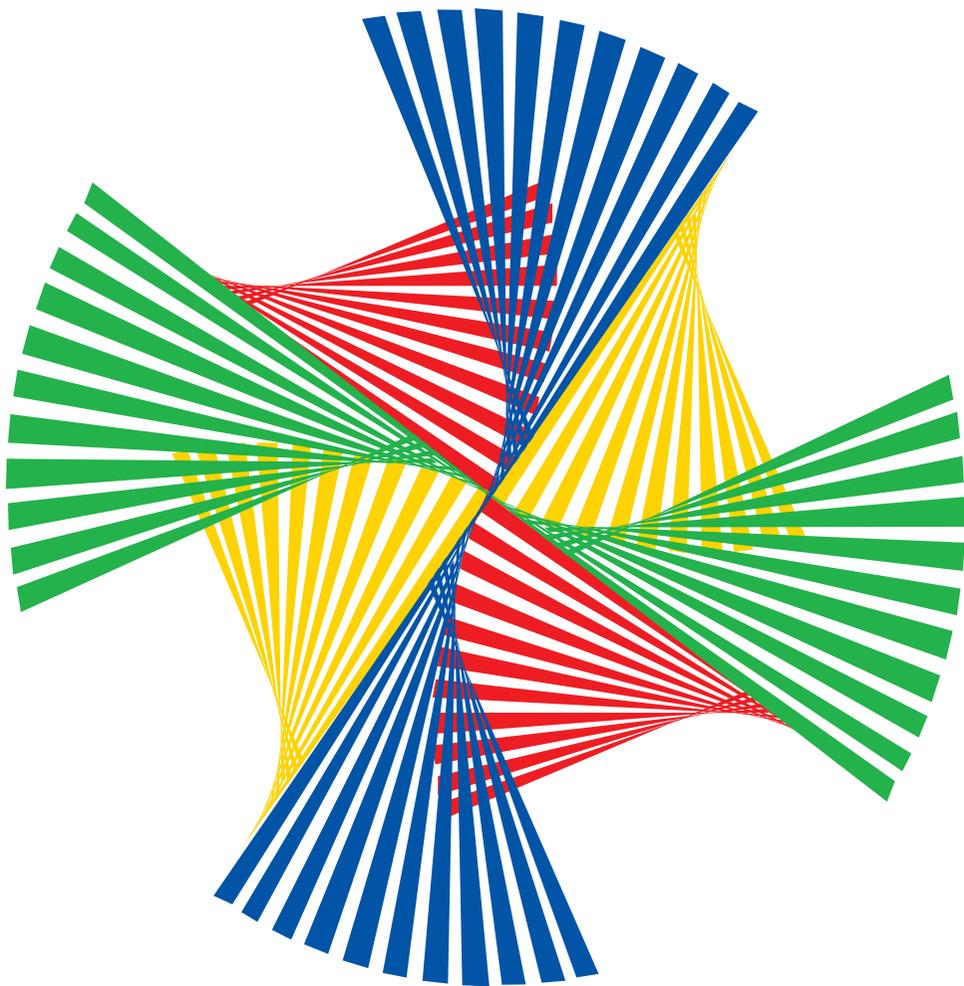
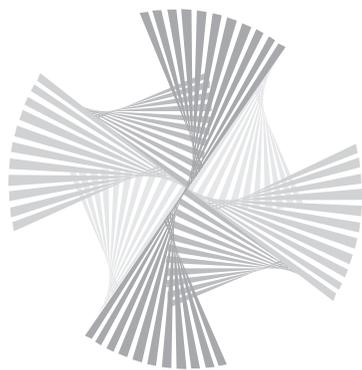


Integración, seguridad y conflictos en la subregión andina



Integración, seguridad y conflictos en la subregión andina



Integración, seguridad y conflictos en la subregión andina

Grupo de Trabajo en Seguridad Andina

**Proyecto de Seguridad Regional de la
Fundación Friedrich Ebert**

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS)

Índice

7 Introducción

PARTE I

11 Integración subregional y seguridad.

13 Tendencias de seguridad en América del Sur, e impactos en la Región Andina.

31 Situados en el Extremo Occidente: un análisis de las tendencias de seguridad en sudamérica.

Bertha García Gallegos

43 El impacto de las políticas de seguridad en el área andina y las condiciones de la cooperación multilateral.

Pablo Celi

67 Integración y seguridad.

Hugo Palma

77 Perspectivas de integración subregional y seguridad.

Joaquín Hernández Alvarado

Integración, seguridad y conflictos en la subregión andina

Grupo de Trabajo en Seguridad Andina
Proyecto de Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert
Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS-FES)

ISBN
1era. Edición
Noviembre 2007
Quito, Ecuador

Diseño gráfico: Gisela Calderón. PuntoyMagenta

Impresión:

ILDIS-FES y sus coeditores no comparten necesariamente las opiniones vertidas por los autores ni éstas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza citar o reproducir el contenido de esta publicación siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a ILDIS-FES.

PARTE II

- 83 Problemas de la seguridad subregional andina.**
- 85 Seguridad y democracia en los Andes
Apuntes iniciales sobre la *securitización* del
terrorismo/narcotráfico y la energía en la
Región Andina.**
César Montúfar
- 105 El narcotráfico en Ecuador y Venezuela:
casos paralelos de cadenas de valor trans-fronterizas.**
Carlos Espinosa
- 115 Impactos del conflicto colombiano en la Región
Andina.**
Francisco Leal Buitrago
- 121 La posición del Ecuador frente al conflicto
armado colombiano 2000-2005**
Hernán Moreano Urigüen
- 139 Autores**

PARTE II

Problemas de la seguridad subregional andina

Seguridad y democracia en los Andes

Apuntes iniciales sobre la *securitización* del terrorismo/narcotráfico y la energía en la Región Andina

César Montúfar

La relación entre seguridad y democracia no es simple ni unidireccional. Es más, en muchas ocasiones ambas pueden desarrollar una relación cargada de tensiones. Aquello se da porque a mayor securitización de ciertos problemas; menos posibilidades de un arreglo democrático para los mismos. De acuerdo a Barry Buzan, la securitización de un tema significa su conversión, en las percepciones de la gente y de los tomadores de decisiones, en una amenaza existencial para cualquier objeto señalado, sea éste la sociedad, el Estado, el territorio, etc.¹ Por ello, cuando un tema pasa a ser un problema de seguridad, de su control o eliminación depende la existencia misma del objeto que se desea proteger. En tal virtud, la seguridad implica un movimiento que conduce a una política más allá de las reglas del juego reconocidas, a un tipo de política especial o a algo por encima de la política. “Un tema público puede ser considerado no político, político o de seguridad (cuando es presentado como una amenaza existencial)... no es tanto que sea cuanto que sea presentado como una amenaza existencial — y requiere salir de la política normal.”² En suma, la securitización de cierta temática implica encontrarle soluciones extremas, emergentes, que sobrepasan las dinámicas institucionales normales. Así, no es extraordinario que en momentos de securitización, en coyunturas en que la seguridad se convierte en prioridad del gobierno y de la sociedad, las instituciones democráticas sufran y los procesos

1. Barry Buzan, Ole Weaver y Jaap de Wilde, *Security: A new framework for analysis*. London, Lynne Rienner Publishers, 1988, p. 22.

2. *Ibid.*, p. 24.

democráticos y constitucionales se erosionen. En pocas palabras, es difícil lograr que converjan procesos de securitización y de democratización. Ambos presentan puntos de tensión que muy difícilmente tienden a resolverse por el lado de la democracia. De hecho, el sentido común que prima en la mayoría de gobernantes indica que ante la demanda de seguridad por una “amenaza existencial”, lo primero es sobrevivir y luego aplicar los principios democráticos. De esta forma, la securitización, más que afianzar los procesos democráticos tiende a cerrar distancias con procedimientos y estilo de gobierno autoritarios. La historia tiene muchos ejemplos de aquello.

A partir del 11 de septiembre de 2001, para la mayor potencia militar del planeta, el mundo vive una fase de securitización alrededor de la amenaza del terrorismo. Para ello, la administración Bush redefinió la política de seguridad nacional y defensa de Estados Unidos, cambiando los parámetros de “expansión” y “vinculación” que rigieron en la era Clinton y sustituyéndolos por el concepto de homeland security o seguridad patria.³ En esta redefinición, el terrorismo aparece como la amenaza central sin excluir otro tipo de procesos transnacionales con posibilidad de filtrar la territorialidad estadounidense y afectar a su seguridad nacional como el tráfico de drogas, la migración y la trata de personas, etc. De igual modo, la nueva política de seguridad estadounidense pone especial atención en el comportamiento de los estados y su cooperación con los lineamientos de seguridad internacional establecidos por Estados Unidos. De ahí surge la noción de *rogue states* o estados malhechores y el énfasis otorgado en la literatura al problema de los fracasos o colapsos

3. Para un análisis de la evolución de la política de seguridad nacional estadounidense desde la administración Clinton a la administración Bush, ver César Montúfar, “La seguridad nacional de Estados Unidos en el nuevo orden global: de la vinculación y expansión a la seguridad patria y el antiterrorismo”, *Comentario Internacional*, Quito, UASB, Número 5, 1 semestre 2004.

estatales, los mismos que facilitarían el surgimiento de amenazas globales.⁴ Todo ello explica la creciente preocupación estadounidense por la estabilidad política regional en todo el planeta y por el apareamiento de gobiernos con posiciones nacionalistas o anti americanas catalogadas de populismo radical. En ese sentido, la presente tendencia mundial ha traído consigo un incremento de la proyección y presencia militar de Estados Unidos en todo el mundo, siendo Iraq y el Golfo Pérsico la región más afectada y, así mismo, la proliferación de reacciones anti estadounidenses que enfatizan en la soberanía y posesión de recursos naturales por fuera del control estadounidense y de sus compañías.

En este marco de securitización global habría que anotar la nueva definición de seguridad adoptada en el contexto interamericano. A partir de la promulgación de la Declaración sobre Seguridad en las Américas, que adoptó la OEA en octubre de 2003, se amplió el concepto hemisférico de seguridad, incluyendo amenazas y desafíos de orden político, económico, social, ambiental, etc.⁵ Si bien una definición tan amplia permitiría estudiar y afrontar de mejor forma algunos de los nuevos y cambiantes problemas que se presentan en la Región, ésta tiene la dificultad de convertir en amenazas a la seguridad, no solo interna

4. Para una discusión muy influyente en los círculos de seguridad estadounidense respecto a la necesidad de construir estado en donde éste no exista o sea débil ver Francis Fukuyama, *State-Building: Governance and World Order in the 21 Century*. Nueva York: Cornell University Press, 2004.

5. Sección II de OEA, “Declaración sobre Seguridad de las Américas”, Conferencia Especial sobre Seguridad, México, octubre de 2003. Así, el documento aprobado en la Conferencia de México dice: “la delincuencia organizada, el problema mundial de las drogas, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos...; la pobreza extrema y exclusión social de amplios sectores de la población...; los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos de salud y el deterioro del medio ambiente; la trata de personas; los ataques a la seguridad cibernética; la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos...; y la posibilidad de acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.”

sino regional, a casi todos los problemas que afrontan actualmente los países latinoamericanos. Aquello es ciertamente problemático, pues deja abierta la puerta, como lo han anotado Chillier y Freeman, para una creciente militarización de la solución de problemas sociales, políticos, económicos de la región. Se corre el riesgo de que los conceptos y las estrategias de seguridad y de defensa se confundan o, en el peor de los casos, ocurra que las segundas se sobrepongan y determinen a las primeras.⁶

La Región Andina, como ninguna otra en el Hemisferio, se desenvuelve en la intersección de dos problemas críticos desde la perspectiva de la seguridad estadounidense: a) terrorismo/narcotráfico y b) energía. Son parte de América Andina, dos de los actores clave en el Hemisferio en cada tema: Colombia, uno de los mayores receptores mundiales de asistencia estadounidense en seguridad anti narcoterrorista y Venezuela, una de las principales fuentes de petróleo de Estados Unidos. Del mismo modo, los países andinos sin excepción afrontan un serio deterioro de su estabilidad democrática y crisis políticas recurrentes. En este marco hay que entender la preocupación de Estados Unidos por la debilidad institucional de los países andinos; hecho que pudiera, desde su perspectiva, afectar seriamente sus intereses y prioridades hemisféricas tanto en términos de la lucha anti terrorista como en el campo de la energía.

A continuación se analizan de forma muy preliminar ambas dimensiones de la seguridad hemisférica y se mencionan algunas ideas que pueden tener relevancia para la discusión sobre la compleja interacción entre democracia y seguridad en el contexto andino.

6. Gastón Chillier y Laurie Freeman, El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA: Una amenaza en potencia”, Un informe especial de WOLA, julio de 2005, p. 13.

I. La “seguridad anti terrorista y anti narcóticos” de Estados Unidos en los Andes

Relacionado a la política regional de seguridad de Estados Unidos, en la última década, tenemos un crecimiento significativo de la presencia y de la asistencia militar estadounidense en la Región. Ello ha sido evidente a partir de la ejecución del Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina desde finales e inicios de la presente década. Fuera del Medio Oriente, Colombia es el mayor destino de asistencia militar estadounidense en el mundo. Este país recibió en el año 2005 más de USD 600 millones, cifra similar a la que recibió en años anteriores y se estima lo hará en el 2007.⁷ La creciente intervención y asistencia militar estadounidense, enfatiza el combate militar de las amenazas que Estados Unidos considera prioritarias, siendo la lucha antiterrorista la amenaza central.⁸ Así, todos los países latinoamericanos, pero en especial los andinos, han sufrido y sufren una fuerte presión estadounidense para subordinar sus agendas nacionales de seguridad a los imperativos de la lucha global y regional contra el terrorismo.⁹

Adicionalmente, a los temas clásicos del narcotráfico y el terrorismo, en los últimos años se ha comenzado a dar una atención creciente al problema del tráfico de personas. Ello ha determinado una indiscutible presión sobre países en el Hemisferio que son fuente permanente o de tránsito de emigrantes a Norte América y Europa. El mismo tema de la inmigración ilegal ha sido incluido por Estados Unidos como una amenaza a su seguridad nacional, hecho que militariza el control de fronteras no solo en su propio país sino en los países y plataformas marítimas desde donde se producen los flujos de inmigración hacia el norte.

7. WOLA, “Borrando las divisiones. Tendencias de los programas militares estadounidenses para América Latina”, Washington, diciembre de 2005, p. 19

8. *Ibid.*, p. 19

9. César Montúfar, “Terrorismo y seguridad andino-brasileña”, en Marco Cepik y Socorro Ramírez, editores, *Agenda de seguridad andino-brasileña. Primeras aproximaciones*. Bogotá, FESCOL, 2004, pp. 391-415.

Como otra expresión del proceso de securitización señalado, hay que considerar, además, que la política de asistencia de Estados Unidos en América Latina se encuentra en un momento de cambio y redefinición de lo que han sido sus orientaciones históricas. En los últimos años, la asistencia militar y policial ha crecido ostensiblemente mientras que la ayuda económica y social ha disminuido o se ha estancado. Datos proporcionados por un informe de WOLA de 2005 indican que el inicio del Plan Colombia marcó un giro en la relación porcentual entre asistencia militar y económica. En los noventa, la asistencia económica a América Latina era casi el doble que la militar.

Durante la Guerra Fría, anota el mismo documento, la diferencia positiva hacia lo económico y social era aún mayor. Empero, desde el año 2003, la asistencia militar y económica han llegado a ser casi iguales.

Esta situación demuestra la tendencia por parte de Estados Unidos a militarizar sus relaciones y la cooperación con los países latinoamericanos, pero sobre todo, con los andinos.¹⁰ De esta forma, en el corto o mediano plazo, el papel del Departamento de Defensa de Estados Unidos superará al de Estado en la definición de temas no solo militares sino políticos de la relación diplomática entre nuestros países. En esa misma línea, el informe menciona que el número de oficiales latinoamericanos entrenados en estos programas creció de 431 en el año 2003 a 1107 en el 2004.¹¹ Así, tenemos un reforzamiento de las relaciones, lazos, visiones, sistemas y procedimientos en común entre las fuerzas militares estadounidenses y las de los países latinoamericanos. La tendencia es clara.

En el futuro, el Departamento de Defensa intentará administrar una mayor proporción de la asistencia militar que Estados Unidos destina a la Región, incluso de programas anteriormente manejados

por el Departamento de Estado. Este cambio tiene una implicancia capital: reducirá la capacidad del Congreso de Estados Unidos de controlar y fiscalizar dichos programas y promoverá una creciente militarización de las relaciones hemisféricas.¹²

La tendencia mencionada presenta una consecuencia adicional que no deja de ser preocupante. Últimamente, se ha incrementado la presión estadounidense sobre los países andinos en el sentido de que las funciones militares y policiales se confundan; y, en ese sentido, que las fuerzas militares cumplan funciones policiales en la lucha contra el narcotráfico y otras amenazas. Vale decir que aquello ya ocurrió en Colombia desde hace algunos años atrás; proceso que se consolidó con la creación de los llamados batallones antinarcóticos dentro del Ejército colombiano. Una indiferenciación de funciones militares y policiales tendría un serio impacto sobre el lugar que la fuerza pública debe ocupar en una sociedad democrática y podría incentivar una muy peligrosa militarización de la sociedad y de sus problemas; hecho que atenta directamente contra principios democráticos fundamentales.

Entre las consecuencias de este proceso se podrían anotar: a) un fortalecimiento y mayor peso de FF.AA., incluso en aspectos de seguridad interna; b) la militarización de ciertos problemas sociales que aquejan a las sociedades andinas; y c) la generación de procesos de institucionalización atrofiados en que se fortalecen ciertas funciones y organismos relacionados a la política de seguridad estadounidense, receptores directos de asistencia. Mientras tanto, otras instituciones nacionales, las no receptoras de asistencia, continúan debilitadas o, incluso, atraviesan serios problemas de desinstitucionalización. Todo ello, poco contribuye a la consolidación de la democracia y el Estado social de derecho y más bien pone en tensión a las dinámicas y políticas de seguridad hemisféricas con las prioridades y demandas democráticas internas de los países.

10. *Op. Cit.*, pp. 21-22.

11. *Ibid.*, p. 3.

12. *Ibid* p. 2.

II. La “seguridad energética” de Estados Unidos en los Andes

En lo relativo a la seguridad energética, el aumento del precio internacional del petróleo y el incremento de la presión y posibilidades de conflicto entre las mayores economías del planeta por asegurar la provisión de energía y el acceso a las fuentes, hace que el tema energético asuma centralidad en la agenda de seguridad nacional estadounidense. Varios autores anuncian el agotamiento irreversible del modelo de crecimiento y expansión de la economía mundial sobre la base de combustibles fósiles, especialmente petróleo, y la necesidad en el mediano plazo de una economía mundial basada en fuentes de energía alternativa. Antes que aquello se concrete, las economías mayores del planeta, entre ellas la estadounidense, han incrementado su dependencia energética respecto a regiones altamente inestables como el Golfo Pérsico y el Mar Caspio.

A las dos semanas de inaugurada la primera administración Bush, el *National Energy Policy Development*, dirigido por el vicepresidente Cheney, personaje vinculado a la industria petrolera en la célebre Halliburton, pronosticó un escenario de “crisis energética” para el futuro cercano. Entre los factores señalados en este informe, se mencionó el enorme crecimiento de la demanda de petróleo a nivel mundial desde la década de los noventa sin que paralelamente se haya producido un incremento de la oferta.¹³ Esta brecha habría aumentado considerablemente en el caso de Estados Unidos. Para dar algunas cifras, mientras que la producción de petróleo estadounidense caería de 5.74 millones de barriles en 2001 a 4.61 en el año 2025, el consumo de petróleo en Estados Unidos ascendería de 19.7 millones a 28.3 entre el 2001 y el 2025.¹⁴ Ello sin contar con el incremento muy significativo del consumo de hidrocarburos que se espera de China y la India, lo cual, igualmente, dispararía la demanda y los precios a nivel mundial.

13. Gawdat Bahgat, *American Oil Diplomacy*. Gainesville, University Press of Florida, 2003, pp. 1-3.

14. Michael Klare, *Blood and Oil*. Nueva York, Metropolitan Books, 2004, p. 17.

Por ello, el asegurar fuentes de energía cercanas y confiables es uno de los aspectos que Estados Unidos ha enfatizado en sus relaciones con sus vecinos directos y América Latina. Con ese fin se estableció una política energética hemisférica dirigida a consolidar lazos comerciales sólidos con países productores y exportadores de fuentes de energía. Canadá, México y Venezuela son actores principales en esta política. Una política comercial de cooperación con estos países contribuiría a reducir la vulnerabilidad estadounidense de fuentes más lejanas, especialmente, ubicadas en el Golfo Pérsico y Asia. Para ello, Estados Unidos ha desarrollado una activa interacción y cooperación energética con sus vecinos no solo en el tema petrolero sino también gasífero.¹⁵

Desde la perspectiva energética, Venezuela es el actor clave de la Región Andina y del Hemisferio, de ahí que valga la pena detenernos a analizar la compleja relación que Estados Unidos ha desarrollado con el gobierno de Hugo Chávez. Recordemos, como premisa, que en los Andes, junto a este país, el Ecuador y Colombia también son países exportadores de petróleo y que Bolivia posee, luego de Venezuela, las segundas reservas de gas en América Latina. Por tanto, el peso energético de la Región Andina en el Hemisferio no es despreciable. Aquello es posible constatarlo analizando su importancia respecto a las reservas de petróleo y gas existentes a nivel continental. De acuerdo a Mario García Molina, del Observatorio Colombiano de Energía adscrito a la Universidad Nacional de Colombia, Venezuela (69 por ciento) Ecuador (4 por ciento) y Colombia (1 por ciento) concentran el 74 por ciento de las reservas de petróleo e igual porcentaje, 74 por ciento, de las reservas de gas, teniendo a Venezuela (57), Bolivia (10 por ciento), Perú (4 por ciento) y Colombia (3 por ciento) entre los países con mayores reservas de gas del continente.¹⁶

15. Gawdat Bahgat, *Op. cit.*, pp. 18-19.

16. Mario García Molina, “La energía como motor de la integración de América Latina”, Seminario Internacional “La energía como factor de la integración de América Latina”, ILDIS, Quito, 24-25 de octubre de 2006.

Ahora bien, a partir de la llegada al poder de Hugo Chávez, Venezuela ha liderado en el Hemisferio un discurso anti estadounidense y una “diplomacia petrolera” dirigida a promover un polo de integración continental alternativa a Estados Unidos y de crítica a la democracia liberal. Junto a una activa promoción de partidos y movimientos electorales de izquierda, la integración energética se ha convertido en uno de los pilares de la proyección geopolítica del gobierno de Hugo Chávez. Este proyecto ha sido concebido desde un enfoque de alianzas y acuerdos entre empresas estatales, renacionalización del sector energético y escasa apertura a la inversión extranjera y al libre mercado. En ese sentido, el proyecto de integración energética venezolano hace parte de su iniciativa regional de integración comercial latinoamericana, el ALBA, y de la propuesta de creación del llamado Banco del Sur.

En concreto, el proyecto de Hugo Chávez es hacer realidad una empresa petrolera multinacional, PETROAMÉRICA, la misma que operaría como “un habilitador geopolítico orientado al establecimiento de mecanismos de cooperación, utilizando los recursos energéticos de las regionales del Caribe, Centroamérica y Sudamérica, como base para el mejoramiento socioeconómico de los pueblos del continente.”¹⁷ El punto es que de las tres empresas que constituirían PETROAMÉRICA, solo ha avanzado la conformación de PETROCARIBE, mientras que, hasta el momento, PETROSUR Y PETROANDINA se mantienen solo como propuestas.¹⁸

Pero el proyecto venezolano no se queda allí. Otro pilar de su modelo de integración es la construcción del Gran Gasoducto del

17. Eduardo Mayobre, “El sueño de una compañía energética sudamericana”. *Revista Nueva Sociedad*, 204, julio-agosto de 2006, p. 160.

18. Para un análisis de la diplomacia petrolera venezolana y sus implicancias en las relaciones internacionales de la región ver Genaro Arriagada, “Petropolitics in Latin America. A Review of Energy Policy and Regional Relations”, *Interamerican Dialogue*, Working Paper, diciembre 2006, pp. 3-8.

Sur, obra gigantesca que atravesaría cerca del 9000 kilómetros integrando en un solo mercado regional de gas a Venezuela, Brasil, Argentina, Paraguay, Chile y Bolivia, a un costo de 20000 millones de dólares. Junto a ello, la “diplomacia petrolera” venezolana ha desarrollado un conjunto de acuerdos de cooperación energética con varios países de la región, especialmente en el Caribe y Centro América y la región Andina (Ecuador y Bolivia), que los ha ayudado a resolver problemas puntuales como la subida de los precios de los hidrocarburos o dificultades de orden técnico y político.

Sin embargo, en los últimos años la política energética venezolana frente a Estados Unidos ha mostrado una realidad diferente a la retórica. Resulta significativo el hecho de que, al tiempo que Estados Unidos ha reducido su dependencia respecto al petróleo venezolano, de 13.5 en 1997 a 9 por ciento en el 2006, Venezuela haya incrementado el porcentaje de petróleo que envía al mercado estadounidense, del 50 al 65 por ciento en el mismo período.¹⁹ Pareciera, en ese sentido, que Estados Unidos ha manejado de forma pragmática su compleja relación con el gobierno de Hugo Chávez. Por un lado, se ha opuesto y hasta ha catalogado al Gobierno venezolano como una amenaza a la seguridad estadounidense bajo la noción de populismo radical pero, por otro, ha hecho todo lo posible por acrecentar los vínculos energéticos con ese país, a sabiendas de la importancia de sus recursos para su seguridad energética de corto y mediano plazo. En los hechos, el Gobierno venezolano ha aceptado este arreglo pragmático de estrechamiento de su relación petrolera con Estados Unidos, a pesar de continuar con su retórica de integración energética alternativa y mantener y, hasta exacerbar, su discurso “anti imperialista”.

Por ello, como ha sido señalado por varios analistas, Venezuela asiste a procesos abiertamente contradictorios: un discurso anti im-

19. Ramón Espinosa, “Las contradicciones de PDVSA: más petróleo a Estados Unidos y menos a América Latina”. *Revista Nueva Sociedad*, 204, julio-agosto de 2006, p. 51

perialista y de integración sudamericana, en especial concentrado en el tema energético, junto al crecimiento de su dependencia y relación energética privilegiada con Estados Unidos. Según Ramón Espinasa, desde el ascenso de Chávez al poder, Venezuela le vende cada vez más petróleo a Estados Unidos y tiene, por tanto, menos petróleo para la integración.²⁰ Esta contradicción demostraría cómo las diferentes dinámicas de dependencia y de poder en el Hemisferio siguen una lógica que en muchas ocasiones va más allá de los discursos políticos de los gobiernos. En este caso, y de manera bastante simple y mecánica, prevalecen las prioridades de la política energética estadounidense en la región por sobre las amenazas del llamado populismo radical y el fuerte discurso antiamericano y antiimperialista que varios gobiernos han difundido

Este aspecto contradictorio podría tener explicaciones tanto económicas como políticas. Desde el lado económico, se puede argumentar que la estrecha relación y dependencia de Venezuela con respecto a Estados Unidos en el tema energía se debe en gran parte a la calidad del crudo venezolano, crudo pesado y extrapesado, que requiere condiciones de refinación que solo encuentran mercado en Estados Unidos. Esta explicación es válida pero insuficiente. Ello nos lleva a indagar en otro tipo de variables, más por el lado de lo político, las mismas que se refieren al efecto producido por el ingreso alto de recursos por concepto de las exportaciones petroleras en estados altamente dependientes de los mismos. Sucede que al tiempo en que aumentan dichos ingresos, se produce el fortalecimiento de ciertos patrones autoritarios y rentistas que, obviamente, pueden derivar también en la generación de retóricas fuertemente nacionalistas.²¹ Sea como fuere, lo que sí parece obvio es que la dependencia de un país de ingresos externos, provenientes de la exportación de recursos naturales, mina las posibilidades democráti-

cas de los países involucrados en tales patrones de desarrollo debido a lo que Michael Ross denomina los efectos tributarios, de gasto público y de formación de grupos de interés. Estos elementos interactuarían para hacer a las autoridades menos sujetas a controles por parte de la población y más propensas a la represión y a la cooptación de grupos y sectores sociales y económicos desde el Estado.²² En ese sentido, en ciertos estados petroleros se produciría una correlación entre alzas y descensos de los precios del petróleo y el deterioro de las libertades democráticas o, para ser más precisos, sin necesariamente caer en la tesis de la llamada “Primera Ley de la Petropolítica” de Thomas Friedman, entre el incremento de los precios petroleros y el ascenso de retóricas nacionalistas por parte de gobiernos beneficiarios de gigantescos ingresos petroleros.²³ En esa perspectiva, el punto fundamental a identificar sería la relación existente entre retóricas nacionalistas, el fortalecimiento de tendencias autoritarias en dichos estados y el poder de distribuir discrecionalmente los recursos que estos gobiernos llegan a controlar. Aquello no necesariamente afecta los intereses energéticos vitales de las grandes potencias si se aseguran precios convenientes y flujo constante de hidrocarburos. Así, parecieran compatibles dos situaciones aparentemente contradictorias: Por un lado, que la lógica del mercado regule la distribución de hidrocarburos en el mundo, con una tolerable o, incluso, en algunos casos, agresiva interferencia política y militar de las grandes potencias, y, por otro, que los altos ingresos petroleros de los llamados petro estados les otorgue una relativa independencia y discrecionalidad interna y diplomática, con capacidad, incluso, de generar retóricas radicales y desafiantes a los poderes mundiales. Esa parecería ser la extraña situación en que, hoy por hoy, han convergido los intereses de Venezuela y Estados Unidos en materia energética. Esta aparente contradicción podría ser, en realidad, la verdadera “Primera Ley de la Petropolítica”.

20. *Ibid*, pp. 69-70.

21. Al respecto, véase el artículo de Thomas Friedman, “The First Law of Petropolitics”, en *Foreign Policy*, mayo-junio 2006, pp. 28-36.

22. Michael Ross, “Does Oil Hinder Democracy?”, en *World Politics*, No. 53, abril 2001, pp. 325-361.

23. *Ibid*, pp. 325-361.

Ya en una perspectiva más general, los intereses energéticos estadounidenses en la región incorporan, al menos, dos variables adicionales. En primer lugar, se debe mencionar la estrecha relación desarrollada entre Estados Unidos y México con el afán de consolidar el gran mercado energético de Norte América. Este proyecto, en marcha acelerada desde los años noventa, tiene una enorme proyección hacia el Sur debido a la influencia mexicana en Centroamérica. Allí está el Plan Puebla-Panamá que entre sus puntos principales busca generar la interconexión eléctrica y gasífera desde México hasta Colombia. En la misma línea, los gobiernos de ambos países anunciaron en el año 2004 su interés de construir una refinería, ubicada en Panamá o Guatemala, dirigida a bajar los costos del combustible en Centroamérica. En el proyecto intervendría el BID y se planea que se refinan alrededor de 360.000 barriles de petróleo diarios, de los cuales, el 70 por ciento provendrían de México.²⁴ Sin duda, las iniciativas mexicana y colombiana caminan hacia la creación de un mercado energético unificado en América Central y, consecuentemente, no solo se vinculan al interés estadounidense de articular más países al mercado energético norteamericano sino que claramente se contraponen al intento de Hugo Chávez de incrementar la influencia venezolana en el Caribe y América Central.

En segundo lugar, es importante destacar el reciente acuerdo entre Estados Unidos y Brasil para la producción de etanol. Vale destacar que ambos países producen más del 70 por ciento de la producción mundial de dicho biocombustible. Para Estados Unidos su acuerdo con Brasil tiene un doble propósito. Por un lado, a los estadounidenses les interesa reducir su dependencia petrolera y, específicamente, lograr, para los próximos 10 años, que la gasolina que consume contenga un 20 por ciento de etanol, objetivo muy importante desde la perspectiva de su ahorro y seguridad energética, sin

24. Rolf Linkohr, "La política energética latinoamericana: entre el Estado y el mercado". *Revista Nueva Sociedad*, 204, julio-agosto de 2006, pp. 94-95.

que para ello se deba incrementar la presión interna sobre el uso de la tierra y el precio de biocultivos como el maíz o la caña de azúcar. El convenio con Brasil, en ese sentido, proyecta también la producción de etanol en otros países de la región, para lo cual se contaría con el apoyo financiero de bancos multilaterales.²⁵ Pero, por otro lado, también es claro que a Estados Unidos le interesa contrarrestar la influencia de la "diplomacia petrolera" de Venezuela. Desde la perspectiva estadounidense, si en el mediano y largo plazo, la producción de biocombustibles gana espacio en la región, sin perjuicio de los problemas sociales internos y ambientales que pudiera causar, la influencia de la petrodipomacia de cualquier nacionalismo o anti americanismo que pudiera surgir reduciría sus posibilidades de seducción. Por eso, el emergente acuerdo entre Estados Unidos y Brasil en el tema de los biocombustibles pudiera abrir la puerta a un nuevo tema estratégico de interacción entre Estados Unidos y todo el continente.

En suma, no obstante la alta visibilidad de la "diplomacia petrolera" venezolana resulta aún sobredimensionado hablar de la que su proyecto de integración energético sudamericano o latinoamericano sea ya una realidad que, además, tenga la capacidad de eclipsar los intereses energéticos estadounidenses en la región. Si bien es evidente el decaimiento del proyecto de Integración Energética del Hemisferio (IEH) que durante los años noventa acompañó al proyecto del ALCA promovido por Estados Unidos, y que enfatizaba en la apertura de los mercados, la privatización de las empresas estatales de energía, el incentivo a las inversiones privadas y la modernización (en la perspectiva neoliberal) del sector energético, tampoco es previsible que la región deje de actuar como retaguardia y reserva estratégica de combustibles y biocombustibles para la economía estadounidense. Por el momento, países como México y

25. Para un análisis de las implicancias geopolíticas del acuerdo entre Brasil y Estados Unidos sobre el etanol, ver Raúl Zibechi, "Estados Unidos y Brasil: La nueva alianza etanol", www.ircamericas.org, marzo 2007.

Colombia son clave en la geopolítica energética estadounidense, no solo en relación con Venezuela sino también en cuanto a la necesidad estadounidense de articular al mercado energético norteamericano a otras regiones del Hemisferio. En ese contexto, la posición de Brasil es fundamental. La “diplomacia petrolera” de Hugo Chávez tiene como premisa la incorporación de MERCOSUR a su modelo de integración energética. Así está concebida PETROAMÉRICA y el Gasoducto del Sur. Sin embargo, hasta ahora Brasil no ha aparecido como un socio entusiasta de estas iniciativas y, más bien, junto a Estados Unidos ha sellado un acuerdo estratégico en el campo de los biocombustibles. Aquello pudiera significar un serio freno a la iniciativa geopolítica venezolana que trasciende, incluso, a las afinidades político ideológicas de los gobiernos de Lula y Chávez.

Conclusiones provisionales (pensando en el Ecuador)

Retomemos el hilo conductor inicial de este ensayo: la contradictoria relación entre seguridad y democracia. No resulta una coincidencia que los dos países en la Región Andina que se encuentran en el corazón de las problemáticas de seguridad global, tanto en la lucha antiterrorista y antinarcoóticos, como en el tema energético, a saber, Colombia y Venezuela, atraviesen procesos de evidente deterioro de su institucionalidad democrática, obviamente desde posturas ideológicas opuestas. Por un lado, el liderazgo y presidencia personalista de Álvaro Uribe en Colombia, en el contexto del Plan Colombia y de su Política de Seguridad Democrática, ha significado para ese país la crisis del sistema de partidos, el crecimiento del aparato de seguridad del Estado y el rompimiento de la tradición constitucional de la no reelección presidencial. Si bien las condiciones de conflicto interno de Colombia son en extremo complejas e inéditas, la vinculación de dicho conflicto con la agenda estadounidense de seguridad global ha incorporado un ingrediente adicional que, sin duda, obstaculiza una salida pacífica y negociada al mismo pues, más bien, propende a la militarización del conflicto, a la se-

curitización de la sociedad y el Estado y, por ende, al debilitamiento de las instituciones democráticas vigentes. Y ello, cabe remarcar, como resultado de una estrecha alianza política y militar del gobierno de Uribe con el de George W. Bush.

Un proceso similar vive Venezuela, a pesar de la distinta orientación ideológica del gobierno de Hugo Chávez y de que no es el terrorismo o el narcotráfico sino el petróleo y el gas lo que coloca a este país en el centro de un conflicto de seguridad global. En Venezuela ese país también se ha producido una tendencia sostenida de erosión de las libertades y derechos fundamentales en el contexto de ascenso de un gobierno que ha utilizado y utiliza su riqueza petrolera como instrumento de acumulación interna de poder y proyección geopolítica. Lo curioso de todo esto es que, a pesar de su fuerte nacionalismo y anti americanismo, la política energética de Chávez no ha logrado revertir sino, por el contrario, ha profundizado su dependencia con Estados Unidos, asegurándole un flujo estable de petróleo a ese país.

A partir de esta constatación, se puede afirmar que países como el Ecuador, enclavados en una Región como la Andina que se encuentra en la intersección de varios problemas de seguridad global, tienen escasas posibilidades de compatibilizar las determinaciones existentes de las agendas globales de seguridad, básicamente provenientes de Estados Unidos, y el comportamiento del mercado internacional de petróleo, con las demandas internas de democratización. Por ello, en los años siguientes, se puede anticipar que las tensiones entre seguridad y democracia serán cada vez más acentuadas y generarán mayores impactos sobre la estabilidad de las instituciones constitucionales y democráticas de nuestros países.

En el tema anti terrorismo y anti narcóticos, es evidente la progresiva adecuación de la política de seguridad y defensa ecuatoriana a la política regional estadounidense. Aquello no solo tenderá a erosionar la distinción de funciones entre militares y policía en el

país, sino que aumentará el poder de Fuerzas Armadas dentro del estado ecuatoriano. Cabe anotar que esta tendencia se producirá en el contexto de que la institución militar no ha abandonado jamás funciones tutelares ni de arbitraje político en el proceso democrático ecuatoriano reciente. La evolución de la política de seguridad y defensa del llamado Libro Blanco y los cambios propuestos a la Ley Orgánica de Fuerzas Armadas fortalecen esta tendencia hacia una mayor autonomía militar al interior de la débil institucionalidad democrática ecuatoriana.

Del mismo modo, y a pesar de presentar un discurso contrario al estatus quo, los anuncios del nuevo Gobierno en es sentido de que Fuerzas Armadas van a retomar funciones relacionadas con la promoción al desarrollo abonan a fortalecer esta tendencia. El punto es que, en vez de separar a lo militar de otras funciones estatales, en el campo social, económico y político, la idea parece ser el incrementar los vasos comunicantes de la institución militar con la sociedad como una supuesta solución al problema de cómo definir las funciones militares en tiempos de paz. Aún más, la propuesta del gobierno de Rafael Correa respecto al llamado Plan Ecuador, podría significar una mayor fusión de aspectos militares de seguridad con tareas de desarrollo social, en el contexto de las difíciles condiciones de seguridad que vive una parte de la población ecuatoriana en la frontera norte. Esta visión, muy de la Doctrina de la Seguridad Nacional, de moda en nuestros países en las décadas sesenta y ochenta, ampliará la influencia política de Fuerzas Armadas en la sociedad ecuatoriana y, en ese sentido, no resultaría beneficiosa para la completa subordinación militar a la autoridad civil y a su despolitización y exclusión de la vida política del país.

De igual forma, se deben tener presente los sesgos de la asistencia estadounidense hacia la Región Andina y el Ecuador generan procesos de institucionalización y modernización que distorsionan el desarrollo institucional de los estados. Se mencionó el tema del fortalecimiento de Fuerzas Armadas, pero igual ocurre con ciertas

áreas del sistema de justicia y de la policía encargadas de temas importantes desde la perspectiva de Estados Unidos, como son el antinarcóticos, la emigración, y otros como el desarrollo de la frontera norte. Se produce así una tendencia hacia un desarrollo atrofiado de la institucionalidad estatal, en el cual, los organismos que reciben apoyo de la cooperación internacional se consolidan y ganan presencia y los que se nutren del presupuesto estatal se debilitan y se desinstitucionalizan. Una radiografía al sistema de justicia ecuatoriano denota precisamente esta tendencia.

Todo ello hace parte del proceso de securitización de la asistencia y, en general, de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, hecho que fue palpable en el apoyo que el gobierno estadounidense dio al gobierno de Lucio Gutiérrez aún cuando éste había traspasado los límites de la Constitución. En aquella coyuntura, muy claramente, los objetivos de seguridad regional, garantizados por la posición del gobierno de Gutiérrez frente al Plan Colombia y el conflicto colombiano, tuvieron preeminencia respecto al objetivo declarado por Estados Unidos de defender y promover la democracia en la región. Tal como ocurrió en las relaciones entre Perú y Estados Unidos durante la década de los noventa, en el Ecuador durante la fase autoritaria del gobierno de Gutiérrez, la política estadounidense de seguridad andina impuso sus prioridades frente a la política global de defender el Estado de derecho y la democracia. Estados Unidos dio su apoyo político a un gobierno que había transgredido normas democráticas y constitucionales básicas, a pretexto, de su alineamiento en la política de seguridad regional. En pocas palabras, los imperativos de seguridad regional ganaron la partida a las demandas de democracia en un país cuyas instituciones democráticas entraron en bancarrota. Este punto tiene especial significación en la medida de que, con Gutiérrez, pudo consolidarse en el Ecuador un claro proceso de involución autoritaria que estuvo muy cerca de demoler toda la institucionalidad democrática existente. Si en el Perú, el régimen autoritario de Alberto Fujimori tardó diez años en caer, en el Ecuador, un proceso similar encabe-

zado por Lucio Gutiérrez, pudo consolidarse y permanecer en el poder gracias a su identificación y apoyo internacionales.

Adicionalmente, el comportamiento del mercado mundial de petróleo anuncia una tendencia hacia el incremento constante de los precios por un período que rebasaría la actual coyuntura. Aquello será un enorme incentivo para que se afiancen los comportamientos rentistas de los actores y se fortalezcan las prácticas discrecionales y autoritarias de los gobernantes. Con esta circunstancia, es probable que se consoliden incentivos al autoritarismo que, dada la importancia al tema energético y de seguridad para Estados Unidos, probablemente también sean pasados por alto, procesados desde posturas mucho más pragmáticas como en el caso de Venezuela, o dejados a la dinámica del proceso interno.

Como se vislumbra, las tensiones entre seguridad y democracia persisten y seguramente se incrementarán en los Andes en los próximos años. Este corto texto ha buscado realizar algunos apuntes preliminares sobre esta problemática a partir de la constatación de que nuestros países se encuentran en la encrucijada de dos “amenazas” a la seguridad regional que alcanzan una dimensión global, terrorismo/narcotráfico y energía, desde la perspectiva de Estados Unidos. Queda, entonces, avanzar en una agenda de investigación que despeje estas interrogantes y genere una más adecuada comprensión de los procesos en marcha para que las trampas de la securitización no obstruyan los intentos y lucha democrática de nuestros países.