





# Balance Estratégico Hemisférico 2012

Isidro Sepúlveda



*Center for Hemispheric Defense Studies*

*CHDS Occasional Paper*

*marzo 2013*

Nota: Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, la Universidad Nacional de Defensa o el Departamento de Defensa de EE.UU.

*Diseño Graphico:*  
*Vitmary Rodriguez (Vivian)*

## Prólogo

El doctor Isidro Sepúlveda, Profesor de Estudios de Seguridad Nacional del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS), ha sopesado cuidadosamente el “Balance Estratégico Hemisférico 2012” y lo encuentra “incierto”. Dicha incertidumbre, argumenta el profesor Sepúlveda, no sólo se refleja a nivel internacional y multilateral, sino también a nivel individual en algunos de los principales países de la región.

A nivel internacional la Organización de los Estados Americanos (OEA) no solo se halla profundamente dividida, un reflejo de la polarización que existe entre sus Estados miembro, sino que además enfrenta una seria crisis financiera; deberá recaudar más fondos, algo que sus miembros se muestran renuentes a hacer, o recortar sus diversos programas. Al mismo tiempo, Mercosur, el Mercado Común Suramericano, desgarrado por los conflictos internos entre sus estados miembro, está siendo eclipsado por la Alianza del Pacífico, un grupo de países con un sistema de libre comercio que están creciendo rápidamente: Chile, Colombia, México, y Perú. El ALBA, conformado por las naciones con tendencia izquierdista liderados por Venezuela, probablemente no sobreviva sin el carismático, agitador de masas, Hugo Chávez. Por otra parte, la Junta Interamericana de Defensa (JID), que durante mucho tiempo ha estado marcada por divisiones y vacilación respecto al papel que desempeña y a sus funciones, perdió su oportunidad durante la Cumbre de Ministros de Defensa en Montevideo Uruguay, para convertirse en un brazo útil y permanente del Consejo de Ministros de las Américas. El análisis del profesor Sepúlveda deja en claro que la cooperación en defensa en las Américas aún tiene demasiado camino por recorrer.

La situación a nivel nacional no es más alentadora. América Latina casi ha desaparecido del radar de los Estados Unidos, mientras que Brasil, un país enorme que actualmente goza de un auge a nivel doméstico, en varias ocasiones se ha mostrado renuente a asumir el liderazgo a nivel hemisférico. Gran parte de Centroamérica está siendo devastada por conflictos y violencia, y México, con un nuevo gobierno al mando, enfrenta una seria crisis de seguridad interna. El futuro de Venezuela post-Chávez es incierto, mientras que Argentina casi ha alcanzado el estatus de paria. A nivel económico Colombia muestra cifras positivas, pero aún no es posible determinar cuál será el resultado de las negociaciones con la guerrilla de las FARC. Chile se muestra organizado, y guía por medio de su ejemplo más que de su fuerza.

El profesor Sepúlveda analiza minuciosamente cada uno de estos casos con gran claridad y conocimiento, y se muestra inquieto ante la falta de progreso a nivel internacional. Es posible que el papel de América Latina en el sistema internacional resulte tan incierto, y que tome tanto tiempo para desarrollarse – de dos a tres generaciones, en vez de años- como tomaron los esfuerzos por alcanzar un desarrollo a nivel doméstico.

Howard J. Wiarda  
Director Asociado para Investigación y Publicaciones



# Balance Estratégico Hemisférico 2012

**Isidro Sepúlveda**

## **INTRODUCCIÓN: EL AÑO DE LA INCERTIDUMBRE**

Solicitado por un periodista para hacer un balance anual, el escritor francés Jean Paul Sartre respondió que las evaluaciones anuales tan sólo eran un motivo de frustración, reduciendo las esperanzas para el nuevo año. Aunque algunos dirigentes de la región pudieran pensar eso -en especial aquéllos que rozaron con sus manos el poder, pero que el peso de las urnas les impidió asirlo-, resulta académicamente interesante y gubernamentalmente útil realizar un análisis de aquellos procesos y acontecimientos, de aquellas decisiones políticas que tuvieron lugar a lo largo del año que acaba.

Este balance no tiene la pretensión de ser un compendio de todos los hechos acaecidos en las Américas en el ámbito específico de la seguridad y la defensa; antes bien, su más modesto objetivo es remarcar los grandes vectores de continuidad y cambio que en este ámbito se han producido en el transcurso de 2012. De igual forma, se ha dejado de lado el carácter expositivo -el lector especializado ha tenido noticia del desarrollo de los acontecimientos- para concentrar el esfuerzo en la realización de un análisis sobre las causas y especialmente las consecuencias de los casos más significativos que, tanto a nivel hemisférico como subregional y nacional, tienen una repercusión que trasciende el mero ámbito local e incide en el balance estratégico, las relaciones interamericanas y la seguridad regional.

Si hubiera que determinar una característica que defina a todos ellos sería la incertidumbre. Aquella incertidumbre que envuelve a todos los procesos electorales, pero también aquélla que es consecuencia de la falta de resolución o sin duda la que es originada por la pérdida de referentes, de capacidades y de seguridades. Toda incertidumbre encierra esa medalla bipolar que suma razones para la ilusión -si todo lo que está en el aire logra materializarse en el sentido que se desea- pero también, como decía Sartre, de la frustración y el temor -contemplando la posibilidad de una conjunción contraria a los intereses-. En consecuencia, la sensación final que deja el año transcurso es el de la multiplicación de las expectativas: nuevos presidentes fueron electos, pero después de saborear las mieles del éxito electoral se perciben los problemas para ejecutar los programas propuestos; las posibilidades de actuación de las organizaciones regionales y hemisféricas son enormes, pero la falta de resolución o la incapacidad económica o de liderazgo han aplazado decisiones trascendentes y enquistados los problemas; los grandes países de la región registran cifras macroeconómicas de singular trascendencia, pero en sus calles crece la inseguridad y el propio crecimiento económico multiplica las posibilidades de los tráfico ilícitos. Hay pues sobradas razones para la ilusión y el optimismo junto con motivos para la frustración y el temor.

## 1. Ámbitos hemisférico y regionales

América ha sido un continente que desde su nacimiento con las independencias alcanzó una pronta identidad alternativa. Pero como señalaba Bolívar en sus escritos, la diversidad cultural, étnica y religiosa tuvo un efecto disgregador, multiplicado por una naturaleza exuberante y ciclópica. La realidad hemisférica no se manifestó hasta finales del siglo XIX, y lo hizo como un instrumento de proyección exterior de Estados Unidos (seis décadas después de que testimonialmente fuera pronunciada la doctrina Monroe); sin embargo, a lo largo del siglo XX, la propia conformación institucional fue dando contenido, operatividad y por último legitimidad a esa contundente realidad del continente americano. La madurez de las sociedades americanas, la finalización del empantanamiento geopolítico de la Guerra Fría y la aparición de nuevas posibilidades de desarrollo conjunto abrieron a finales del siglo XX los más optimistas pronósticos de vertebración continental. La realidad sin embargo ha acabado siendo muy distinta.

### a. *La parálisis de la OEA y la crisis de la JID*

La única institución política de alcance continental es la Organización de Estados Americanos (OEA), de la que dimanaban una pléyade de organismos sectoriales de gran trascendencia para la articulación del desarrollo y la seguridad de los países americanos. A pesar del enorme valor y del escaso costo de la OEA, la institución pasa por uno de sus momentos más críticos. Las causas principales son tres: divisiones internas -que alcanzan nivel de enfrentamiento en los temas más sensibles-, falta de liderazgo -arrastrada desde hace más de una década, que las antaño habilidades diplomáticas del Secretario General Insulza no han sabido recuperar-, y de forma muy destacada la reducción presupuestaria, que lastra definitivamente las causas anteriores, multiplicando sus efectos.<sup>1</sup>

Recientemente, cuatro significativas personalidades de la política exterior de Estados Unidos - los demócratas John Kerry y Robert Menendez y los republicanos Richard Lugar and Marco Rubio, copresidentes y miembros del Comité de Relaciones Exteriores del Senado- remitieron al Consejo Permanente de la OEA una carta en la que mostraban su preocupación ante la parálisis administrativa y financiera, que abocaba a la Organización hacia la “irrelevancia” en la política internacional del continente.<sup>2</sup> Aunque la polémica desatada por la carta se centró en las graves acusaciones vertidas contra el Secretario Insulza (al que criticaron su “carencia de una visión estratégica para guiar las actividades de la Organización, desgano para tomar complejas decisiones financieras y políticas caprichosas de selección de personal”), la parte más trascendental de la misiva reflejaba una apreciación generalizada: la actual OEA no se encuentra a la altura de sus obligaciones ni materializa sus grandes potencialidades.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Peter Hakim, “The OAS in Trouble, Again,” *Latin Pulse*, November 30, 2012, <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=3167>.

<sup>2</sup> Los tres primeros senadores ya habían realizado semejantes advertencias en abril del 2010, invitando tomar decisiones estratégicas en la conducción de la Organización, <http://www.menendez.senate.gov/newsroom/press/release/?id=5ebd6b8e-0183-4fae-9c81-2fff67ffacec>.

<sup>3</sup> Luigi Einaudi, “On Multilateralism, Sovereignty and the Western Hemisphere: Concepts in Jeopardy,” Wilson Center, December 6, 2012, <http://www.wilsoncenter.org/article/multilateralism-sovereignty-and-the-western-hemisphere-concepts-jeopardy>.

El problema va mucho más allá de una sustitución de máximos responsables. A pesar de los grandes cambios habidos en las dos últimas décadas, para buena parte del centro-izquierda latinoamericano la OEA sigue siendo un instrumento de Estados Unidos para el control del resto del continente; la visión de los gobiernos vinculados al ALBA, e incluso aquellos no directamente incorporados -como el brasileño y vehementemente el argentino-, explicitan una incomodidad manifiesta con la mera existencia de la institución, en la que sin embargo se mantienen y luchan por controlar. Al mismo tiempo, en el Capitolio crecen las voces que denuncian la necesidad de mantener el apoyo estadounidense a una institución escasamente funcional y que se ha convertido en un foro de quejas y críticas marcadamente ideologizadas. Desde posiciones antagónicas, para unos y para otros la desaparición de la OEA no sería una gran pérdida; sin embargo, pocas organizaciones podría ser más útiles para el conjunto continental y para las relaciones entre cada uno de sus países que la institución existente, si ésta tuviera las capacidades, los recursos y el liderazgo que merecería tan alta causa. Pero toda organización no es más que aquello que los Estados miembros desean que sea.

La situación de la Junta Interamericana de Defensa (JID) no es mucho mejor. Se encuentra envuelta en un proceso de redefinición identitaria y operativa que permita la potenciación de sus capacidades, con la pretensión de convertirse en el eje del sistema interamericano de defensa en estudio. La dirección de la JID participó en la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CDMA) celebrada el pasado mes de octubre en Uruguay con la intención de centralizar el debate y convertir a la institución en la “secretaría técnica permanente” de la CDMA.<sup>4</sup> Nada de esto fue conseguido; por el contrario, no sólo se perdió una gran oportunidad sino que se evidenciaron viscerales disensos que mostraron la imposibilidad inmediata de materializar estos objetivos. Sin un objetivo estratégico claro y asumible, la JID perderá cualquier tipo de utilidad real para los Ministerios de Defensa y Fuerzas Armadas de la región.

### ***b. X Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas***

En la joya turística de Uruguay, el balneario de Punta del Este, del 7 al 10 de octubre se celebró la X Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. La agenda pactada desde el mes de abril focalizaba los debates en tres puntos fundamentales: cooperación para enfrentar los desastres naturales, papel del continente en las misiones de paz y vigencia del sistema interamericano de defensa. Tras dos años de trabajos previos y tres días de debates -en ocasiones singularmente ácidos- los resultados estuvieron muy lejos de lo esperado. Argentina llevó a la conferencia el tema de las Malvinas, estableciendo la aceptación de su postura por todos los demás países como condición de consenso en el resto de los temas tratados; como consecuencia de ello los debates dejaron de ser técnicos, amparándose en un discurso ideológico que como un manto justificativo marcó un tablero donde las casillas blancas y negras sublimizaron sus diferencias. Apenas pudo llegarse a un modesto acuerdo para levantar un registro de capacidades militares susceptibles de basar la cooperación ante desastres naturales, e incluso

<sup>4</sup> Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Informe del Presidente de la JID. Comisión de Seguridad Hemisférica. Plan de Trabajo de la JID 2012-13. Implicancias de la X Conferencia de los Ministros de Defensa de las Américas. cp/csh/inf-332/12. 7 noviembre 2012, <http://scm.oas.org/pdfs/2012/CP29661S.pdf>.

esto debió alcanzarse tras una votación donde se evidenció la imposibilidad de consenso.<sup>5</sup>

La celebración bianual de las Conferencias de Ministros de Defensa es un acontecimiento singular, un instrumento de cooperación en sí mismo, de fomento de confianza y transparencia en un ámbito donde hasta fechas recientes la opacidad era la norma. Surgida la iniciativa a mediados de los años noventa bajo el liderazgo del entonces Secretario de Defensa, William Perry, a lo largo de la última década han marcado hitos singulares en el proceso de conformación de un nuevo sistema de seguridad para el continente. La oportunidad perdida en Punta del Este podrá ser recuperada dentro dos años en Perú, en un escenario geopolítico probablemente muy distinto al actual; los trabajos preparatorios ya en marcha abordan temas de gran peso en la región, como el narcotráfico y otros tráficos ilícitos, el terrorismo y las bandas criminales transnacionales.

### *c. El lento crecimiento de la dimensión de la defensa sudamericana*

De forma explícitamente diferenciada a la iniciativa anterior, en el subcontinente americano se ha generado en el último lustro un proceso de cooperación intergubernamental en materia de defensa integrado en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), evolución institucional de la anterior Comunidad de Naciones Suramericanas, fundada a finales de 2004. En mayo de 2008 los Presidentes suramericanos firmaron el *Tratado Constitutivo* de UNASUR, que conformaba el marco normativo sobre el que se desarrollaría la nueva organización internacional. Uno de las primeras iniciativas de la Unión fue la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) en diciembre de 2008, celebrándose la primera cumbre de Ministros de Defensa en Santiago de Chile el 10 de marzo de 2009.

El CDS fue creado con la intención de ser un foro para promover el diálogo entre los Ministros de Defensa suramericanos, creando un mecanismo de cooperación que permitiera discutir las realidades y necesidades defensivas de los países de América del Sur, reducir los conflictos, aumentar las medidas de confianza y sentar las bases para la futura formulación de políticas de Defensa con creciente grado de articulación. El despliegue de actividad planteado por los Ministros de Defensa de UNASUR fue inicialmente sumamente ambicioso, con gran número de actividades; pero las estructuras de seguimiento articuladas han sido excesivamente modestas y hasta comienzo de 2013 no ha existido como tal un sistema de financiación del conjunto de propuestas. Aunque lo más determinante para el desarrollo de la iniciativa ha sido el difícil consenso alcanzado desde su creación, que ha limitado las posibilidades de actuación y marcado muy visualmente sustanciales diferencias de fondo. Además de los contenciosos bilaterales, estas diferencias se manifiestan muy nítidamente entre aquellos países que pretenden convertir el CDS en un instrumento de formulación de una defensa regional de forma autónoma –y en ocasiones, hasta enfrentada- respecto a Estados Unidos, y aquellos otros que lo interpretan como un instrumento paralelo y complementario. El choque entre ambas dinámicas produce efectos ralentizadores en el desarrollo de los proyectos conjuntos.

En todo caso, la creación del CDS supuso un extraordinario paso adelante en el campo de la seguridad y la defensa de la región, como foro de diálogo al máximo nivel y plataforma de fomento de

<sup>5</sup> El compendio de la documentación oficial puede encontrarse en <http://www.mdn.gub.uy/?q=node/2610&news=2988>.

la transparencia y la rendición de cuentas. La futura creación de un consejo análogo específicamente dedicado a la *seguridad pública (interna o ciudadana*, dependiendo de la terminología de los distintos países) complementará el anterior. Significativamente lo hará ante una amenaza que se ha convertido en el mayor desafío a la seguridad regional: el crecimiento de los tráfico ilícitos en manos de las organizaciones criminales transnacionales. Paradójicamente, aunque la mayor parte de los países utilizan sus fuerzas armadas en la lucha contra este flagelo,<sup>6</sup> existe una extendida renuencia a contemplar el problema como un asunto de defensa nacional.<sup>7</sup>

#### **d. Mercosur y la decantación ideológica.**

El Mercado Común del Sur se encuentra en una grave crisis estructural. En sus casi dos décadas de vida Mercosur ha sorteado toda una serie de crisis, más o menos graves, de las que ha salido fortalecido hasta alcanzar la dimensión de permitirle crecer de forma sustancial. Sin embargo, todos los anteriores periodos críticos han estado vinculados a crisis de las economías nacionales de los países integrantes, las más graves de las cuales se produjeron a finales de los años noventa y primeros años del milenio; a diferencia de las anteriores, la actual crisis tiene un carácter estructural y afecta tanto a la conformación como a la propia identidad de la asociación.

Aunque los orígenes de Mercosur se encuentran en el doble proceso de transición democrática y de acercamiento bilateral entre Argentina y Brasil (*Declaración de Foz de Iguazú*, noviembre de 1985, bajo las presidencias de Raúl Alfonsín y José Sarney), fue en los primeros años noventa cuando se instituyó la nueva comunidad y se dotó de contenido a los bienintencionados pero vacuos programas anteriores. Desde el *Tratado de Asunción* (marzo de 1991) al *Protocolo de Ouro Preto* (diciembre de 1994), Mercosur se construyó en plena explosión neoliberal en América Latina; bajo las presidencias de Carlos Menem en Argentina, Collor de Melo e Itamar Franco en Brasil, Luis Alberto Lacalle en Uruguay y, en menor medida, Andrés Rodríguez en Paraguay se conformó un área de libre comercio e integración económica; que en años posteriores fue ampliando sus ámbitos de atención y desarrollando programas aún más ambiciosos y trascendentes, como la libre circulación de personas y capitales o la constitución de instituciones representativas. 20 años después de este proceso constitutivo las cosas han cambiado sustancialmente, tanto en el interior de los países integrantes como en el conjunto regional.

Cuando en julio de 2006 el gobierno de Venezuela solicitó formalmente su adhesión a Mercosur nadie previó el largo proceso que se abría en ese momento. Para entonces las políticas neoliberales de la década anterior habían sido barridas primero por una sucesión de crisis económicas internas y después por una nueva generación de líderes que alcanzaron el poder a consecuencia de las mismas;

---

<sup>6</sup> Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela utilizan habitualmente o han utilizado recientemente sus fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico. Brasil realizó en agosto y septiembre dos grupos de maniobras; en la “Operación Ágata” participaron más de 10.000 unidades de los tres ejércitos y la Policía Federal, desplegadas en sus fronteras con Bolivia, Paraguay, Argentina y Uruguay, con la explícita misión de lucha contra el narcotráfico.

<sup>7</sup> Thierry Balzacq, ed., *Securitization Theory. How Security Problems Emerge and Dissolve* (New York: Routledge, 2011); Robinson Salazar P. y Yvonne Yenisse Rojas, “La securitización de la seguridad pública: una reflexión necesaria,” *El Cotidiano* (Universidad Autónoma Metropolitana), núm. 166, marzo-abril, 2011, pp. 33-43.

el “giro a la izquierda” latinoamericano tuvo como principales protagonistas en el área de Mercosur a Néstor Kirchner e Inácio Lula da Silva. Sin embargo, utilizando la Cláusula Democrática del Protocolo de Ushuaia (agosto de 2000) como pretexto, primero en el parlamento brasileño y posteriormente en el paraguay fueron aplazando la plena incorporación de Venezuela a Mercosur. El proceso de decantación ideológica, marcado por los profundos cambios de los ejecutivos nacionales, unido a la presión para la incorporación plena de Venezuela -para lo que se utilizaban tanto argumentos económicos e incluso sociales como el empleo de un discurso político- acabaron transformando profundamente los principios iniciales, asentando lo que ha venido siendo calificado como “regionalismo post-liberal”.<sup>8</sup> El resultado de este proceso ha tenido una doble consecuencia para la integración en curso: a pesar de gozar de una época de crecimiento económico excepcional, el comercio intercomunitario se ha visto afectado por la utilización de mecanismos proteccionistas; esto a su vez ha incidido negativamente en el trabajo de las instituciones comunitarias, en el desarrollo de proyectos empresariales transnacionales y, por último pero de forma trascendente, en la pérdida de apoyo social a la iniciativa.

Esta crisis estructural se ha visto agravada en 2012 por dos ejercicios de poder nacional que han tenido repercusiones en el conjunto comunitario. El primero de ellos fue la decisión del gobierno argentino de incrementar los aranceles a la importación de bienes de capital con sus socios del Mercosur del 0% al 14%. La disposición se adoptó dentro de un conjunto de medidas que buscaban rehacer el frágil equilibrio fiscal, que se ha visto comprometido por políticas cambiarias poco ortodoxas, la exigencia del pago de la deuda y la difícil contraposición del mantenimiento de políticas sociales y la debilidad recaudatoria fiscal. Ejerciendo la potestad soberana de preservar la autonomía económica en toda su integridad, y buscando la protección de la industria nacional, el gobierno de Cristina Kirchner incrementó sustancialmente los impuestos a la importación procedente de sus socios comunitarios. Aunque legítima, la medida va en contra del proceso de liberación económica a escala global, pero sobre todo torpedea directamente el espíritu de integración que se encuentra en el propio origen de Mercosur, al tiempo que perjudica las exportaciones argentinas hacia estos mismos países, que reaccionaron con medidas análogas a la iniciativa de Buenos Aires.

El segundo acontecimiento fue la crisis institucional paraguaya ocasionada a consecuencia del juicio político que el poder legislativo realizó al presidente Lugo. Interpretando que la utilización del mecanismo constitucional de sustitución presidencial promovido desde el poder legislativo era contraria a la Cláusula Democrática del Protocolo de Ushuaia, Argentina, Brasil y Uruguay decidieron la suspensión de Paraguay (al tiempo que promovían medidas análogas en el marco de UNASUR). Aunque la interpretación realizada del juicio político fue más que discutible, dos medidas agravaron extraordinariamente la inicial decisión tomada. La primera fue la no aplicación del artículo 4 del Tratado, que exige la apertura de un período de conversaciones y rectificación del país denunciado; a la reunión en que se tomó la decisión de suspender a Paraguay (28 de Junio 2012) le fue explícitamente

---

<sup>8</sup> Andrés Serbin, Laneydi Martínez, y Haroldo Ramanzini (coords.), El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012; Buenos Aires, CRIES, 2012.

prohibida la participación a sus representantes diplomáticos. La segunda medida, aún más sintomática, fue tomada dos días después: aprovechando la suspensión de Paraguay, se ignoró la no aprobación por parte de su Parlamento del protocolo de adhesión de Venezuela a Mercosur y se dio por completado el proceso de ratificación, anunciando la definitiva incorporación venezolana a la comunidad.

La deriva ideologizante ha completado así la ley del péndulo: desde posiciones agresivamente neoliberales en los noventa ha basculado hasta priorizar la sintonía ideológica y la vinculación afectiva, descalificando toda otra visión alternativa como mercantilista, extranjerizante, opresora, capitalista o imperialista.<sup>9</sup> La última demostración explícita de este proceso fue la invitación a Bolivia y Ecuador para incorporarse a Mercosur como miembros de pleno derecho, firmando el presidente Morales el Protocolo de Adhesión el pasado 7 de diciembre y anunciando el presidente Correa que su Gobierno lo hará en el primer trimestre de 2013.

#### *e. Alianza del Pacífico: la dimensión geopolítica regional*

Lanzada oficialmente en abril del 2011 pero constitucionalizada el pasado 6 de junio, la Alianza del Pacífico pretende crear una unión comercial entre México, Colombia, Perú y Chile (con la pronta incorporación de Panamá y Costa Rica), pero trasciende el mero hecho del libre mercado, apostando por la libre circulación no sólo de mercancías sino también de capitales y personas. El proceso de integración ayuda a visualizar la trascendencia económica del ámbito Pacífico y cohesiona un bloque complementario de proyección global.<sup>10</sup> Aunque oficialmente la Alianza persigue objetivos fundamentalmente económicos, su mera existencia y el propio volumen de los mercados en proceso de integración hacen que sea un agente de primer nivel en la geopolítica del continente.<sup>11</sup>

Lo que acaba de convertir a la Alianza en un factor estratégico de primer orden es su posicionamiento alternativo a un Mercosur ideológicamente decantado. Desde antes de su lanzamiento la Alianza fue contemplada por los principales países no integrantes como un proyecto no sólo distinto sino contrario; incluso detectando un supuesto padrinazgo estadounidense, dado que los países integrantes –salvo Perú– tienen tratado de libre comercio con el mercado del Norte.<sup>12</sup> Que en el acto de su constitución –en el cerro Paranal, a 2.635 metros de altura en el desierto chileno de Atacama, el más seco del mundo–, el presidente peruano Ollanta Humala se viera obligado a recalcar que la Alianza era una iniciativa “no confrontacional ni ideológica”, y que su homólogo colombiano José Manuel Santos explicitara que la Alianza “no va contra nadie”, estaba abierta a la incorporación de nuevos socios, y

<sup>9</sup> Estos y otros calificativos son utilizados habitualmente desde la prensa, *think tanks* y asociaciones afines a los gobiernos del ALBA, pero también es común en Brasilia y Buenos Aires.

<sup>10</sup> Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico (“Declaración de Lima” Abril de 2011). Declaración Presidencial de Paranal (Junio de 2012), <http://www.cancilleria.gov.co/international/consensus/pacific-alliance>.

<sup>11</sup> Las economías de los primeros cuatro países de la Alianza suponen un tercio del PIB de América Latina y más del 50% de su comercio exterior. Con un conjunto de más de 200 millones de consumidores y un crecimiento sostenido a lo largo de la última década del 7% anual, es el comercio exterior y concretamente el dirigido hacia Asia (con crecimientos medios del 10% anuales en el último lustro), donde encuentra su principal eje vertebrador, <http://www.americaeconomia.com/entidades/alianza-del-pacifico>.

<sup>12</sup> Raúl Zibechi, “Mercosur ampliado vs Alianza del Pacífico”, *La Jornada*, 30.11.12, <http://www.jornada.unam.mx/2012/11/30/index.php?section=opinion&article=025a1pol>.

no era “excluyente, ni incompatible” con otros procesos de integración latinoamericanos,<sup>13</sup> evidencia hasta qué punto esta percepción antagónica ha calado incluso entre los promotores de la iniciativa.

Sin embargo, la Alianza del Pacífico es consecuencia de un proceso sincrónico de políticas exteriores que responden fundamentalmente a intereses nacionales. Para México la iniciativa le reposita en el escenario latinoamericano, que para Tlatelolco fue ocupando un lugar crecientemente secundario a lo largo de la última década y media a consecuencia de la priorización de su relación directa con Estados Unidos y la integración en el NAFTA desde 1994. Para Colombia y Perú, una vez fragmentado el bloque de la Comunidad Andina de Naciones en su tratado con la Unión Europea, la Alianza supone un instrumento de potenciación de su comercio a escala global. Chile, país que reiteradamente ha sido invitado a integrarse a Mercosur, ha apostado por patrocinar una iniciativa más garantista y menos ideologizada. Para todos estos países, más aquellos que han anunciado su intención de incorporarse, la Alianza es una apuesta de futuro -dirigida fundamentalmente hacia los mercados asiáticos- pero sobre todo es un instrumento que presenta ventajas inmediatas; algunas tan fundamentales como la exención de visados o como el proceso en marcha del Mercado Integrado Latinoamericano (fusión operativa de las bolsas de cambio de Santiago, Lima y Bogotá, estudiándose la de México DF)<sup>14</sup>.

Debilitado Mercosur por su deriva ideológica, los titubeos en el liderazgo brasileño y los aranceles argentinos ante sus propios socios, la Alianza del Pacífico proyecta una imagen mucho más homogénea y acorde con las reglas del mercado internacional. Pero fundamentalmente a corto plazo emerge como una respuesta liberal al proyecto bolivariano liderado por el presidente Chávez y, con la activa participación de México, a largo plazo supone una propuesta alternativa al modelo de liderazgo brasileño.

## **2. Los escenarios nacionales**

Si los ámbitos hemisférico y regionales abundan en incertidumbres, en la mayor parte de las ocasiones están producidas por las ambivalencias ocasionadas por políticas nacionales. A pesar de contar ya con sólidos ejercicios doctrinales -bajo el ropaje de libros blancos, estrategias nacionales de seguridad y/o defensa, o políticas de defensa nacional-, las políticas estratégicas nacionales se encuentran en ocasiones sujetas a bruscos golpes de timón que, a la vez que tensionan las relaciones con los países vecinos, generan dudas y posicionamientos alternativos entre los encargados de ejecutar dichas políticas y son proyectadas ante la opinión pública como un ejercicio partidista más que como una política de Estado.

Por esta razón, para realizar un análisis del escenario estratégico de las Américas resulta imprescindible entrar en detalle de los principales escenarios nacionales, dado que son desde éstos donde se generan dinámicas que irrumpen en ámbitos regional y subregional, impactándolos de forma significativa. Por razones de espacio no podrá realizarse un análisis de todos y cada uno de los países,

---

<sup>13</sup> Miguel González, “La Alianza del Pacífico echa a andar,” *El País*, 07.06.12, [http://internacional.elpais.com/internacional/2012/06/06/actualidad/1339006403\\_059797.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2012/06/06/actualidad/1339006403_059797.html).

<sup>14</sup> Mercado Integrado Latinoamericano, <http://www.mercadointegrado.com/>.

por lo que se tratara de señalar aquellos cuya caracterización interna tiene una incidencia en los países vecinos y el ámbito global.

**a. Reorientación estratégica de Estados Unidos hacia América Latina**

Hace cuatro años, tras la elección de Barack Obama como 44º Presidente de Estados Unidos, las expectativas generadas en América Latina sobre la política que el nuevo Presidente desarrollaría hacia el Hemisferio alcanzaron categoría de inventario arbitrista o catálogo de futuras frustraciones autocumplidas. Lo cierto fue que, sin romper la línea heredada de presidencias anteriores, Obama no tuvo ocasión de dedicar una atención singularizada al resto del continente. Focalizada su Administración en resolver definitivamente las intervenciones en Irak y Afganistán, en levantar una nueva estrategia ante la emergente Asia o en atender los requerimientos de una Europa empantanada en crisis de letalidad contagiosa, América Latina resultaba un escenario poco demandante y a la vez poco cómodo, donde cualquier tipo de intervención -incluso la propia ausencia de participación- encontraba voceros con agrias críticas. En consecuencia, los periódicos análisis sobre una supuesta estrategia hacia el continente resultaban deudores de meros discursos en situaciones protocolarias y declaraciones a la prensa de los principales dirigentes nacionales. Hasta 2012.

Durante el último año, coincidente con el desarrollo de la campaña electoral a la Presidencia, aparecieron sucesivas propuestas de actualización/transformación de las políticas hemisféricas, bien procedentes de los equipos de los candidatos o de los numerosos *think tanks* interesados en la región. Pero sin lugar a dudas fueron dos sorpresivos y sorprendentes documentos oficiales los que mayor significación han alcanzado; sorpresivos dado que fueron hechos públicos al final del periodo de la Administración, apenas un mes antes de las elecciones, por lo que su utilización sistemática habría sido muy dudosa de haberse producido otros resultados en las urnas; sorprendentes porque marcan un hito realmente histórico, dado que no se encuentran análogos antecedentes recientes hasta la década de los ochenta, en unas circunstancias nacionales, hemisféricas e internacionales muy distintas a las actuales. El Departamento de Estado dimensionó su iniciativa *Caminos a la Prosperidad en las Américas*;<sup>15</sup> mientras el Departamento de Defensa hizo público en Octubre su *Política de Defensa para el Hemisferio Occidental*.<sup>16</sup>

Ambas iniciativas son de naturaleza muy distinta y, como resulta lógico, sus objetivos y medios son esencialmente diferentes. Sin embargo ambas comparten un dictamen inicial sobre la nueva realidad de las Américas, valorando el positivo cambio político, económico y social llevado a cabo en las dos últimas décadas; posicionan de forma significativa el subcontinente dentro de los múltiples y variados intereses de Estados Unidos, a la vez que ofertan a los países de la región un respaldo global y una ayuda directa para afrontar los grandes desafíos de cada uno de ellos. El Departamento de Estado auspició en 2008 la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y Comercio de las Américas

<sup>15</sup> Información de la iniciativa en <http://www.pathways-caminos.org/#> , - US Department of States, Bureau of Western Hemisphere Affairs: Pathways to Prosperity in the Americas, October 22, 2012, <http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/2012/199459.htm>.

<sup>16</sup> US Department of Defense, Western Hemisphere Defense Policy Statement, October 4, 2012, <http://www.defense.gov/releases/release.aspx?releaseid=15604> .

con el propósito de multiplicar los lazos entre los Estados de las Américas en busca del crecimiento, la prosperidad y la justicia social; coincidiendo con la cuarta reunión ministerial, en octubre de 2012 la Secretaría Clinton puso en marcha una profundización del sistema establecido, conformando un paquete de programas que llenarán de contenido la iniciativa en los próximos años.

Por su parte, el Pentágono hizo pública su *Política de Defensa para Hemisferio Occidental* dos semanas antes de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas en Uruguay. El propósito explícito del documento es fundamentalmente buscar una adecuada vertebración de las actuaciones ya en marcha en el continente respecto a la revisión estratégica realizada a comienzos de año por el Secretario Panetta.<sup>17</sup> Aunque en realidad el documento fundamenta una nueva visión del continente desde Estados Unidos y, en consecuencia, una nueva conformación de sus políticas: priorizando el establecimiento de alianzas; contextualizando los desafíos a la defensa del Hemisferio en los ámbitos de la gobernabilidad y el desarrollo, la conformación de alianzas aparece como un “imperativo”, lo que se implementa a través del fortalecimiento de las instituciones nacionales, el incremento de las capacidades y la reformulación y consolidación del sistema interamericano de defensa, culminando un sistema integrado multilateral y bilateral con cada uno de los países del Hemisferio.

Sendas políticas deben ser enmarcadas dentro del contexto general del reposicionamiento de las políticas exterior y de defensa de Estados Unidos, sujeta especialmente esta última a una reducción presupuestaria muy significativa, que obligará a redimensionar sus Fuerzas Armadas, su despliegue exterior y sus capacidades de intervención, cooperación y colaboración.

#### ***b. México: la guerra contra el narcotráfico y vuelta al poder del PRI***

Al día siguiente de asumir el cargo el 1 de diciembre de 2006, el Presidente Calderón decretó un incremento sustancial de los salarios de policías y militares; la semana siguiente ordenó la primera movilización militar para usarlas en la lucha contra el narcotráfico. Fue el comienzo de una lucha encarnizada entre las Fuerzas Armadas y de Seguridad del Estado contra las numerosas organizaciones criminales, y de éstas entre sí, que ha deparado un dramático balance de más de 70.000 muertos, convirtiendo a México en la zona no beligerante más violenta del mundo. Durante todo 2012 el tema fundamental fue el desarrollo de la campaña presidencial y la persistencia o no de la estrategia de Calderón contra el crimen organizado. El desarrollo de la campaña, con unas encuestas que anunciaba el retorno al poder del PRI, incidían aún más en la incertidumbre, ante la posibilidad de retorno a un pasado caracterizado por la venalidad, el clientelismo y la corrupción. Sin embargo, esa incertidumbre restaba posibilidades para visualizar unas realidades mucho más trascendentes que el resultado electoral: en primer lugar el crecimiento sostenido de México, a pesar de la violencia; en segundo, el lento pero creciente goteo de bajas entre los grandes dirigentes del narcotráfico; y por último, que el PRI ni quería ni podría volver a ser el mismo.

---

<sup>17</sup> US Department of Defense, *Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, January 5, 2012. [http://www.defense.gov/news/Defense\\_Strategic\\_Guidance.pdf](http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf); Catherine Dale and Pat Towell, “In Brief: Assessing DOD’s New Strategic Guidance,” *Congressional Research Service*, 7-5700, January 12, 2012.

Enrique Peña Nieto, nuevo Presidente de México, viajó a Estados Unidos cuatro días antes de su toma de posesión. Su encuentro con un recién reelecto Obama, más allá de una clásica visita de cortesía, fue un mensaje explícito de continuidad, potenciación y profundización de unas relaciones que no pueden dejar de ser esenciales para dos países con una frontera común (de 3185 Kms. -1951 millas-, que además es la más transitada legal e ilegalmente del mundo) y con una vinculación económica fundamental: México es el segundo mercado exportador para Estados Unidos y su tercer proveedor energético, mientras para México su vecino del norte es su principal importador y exportador.<sup>18</sup>

El segundo elemento a tener en cuenta es la aparente contradicción existente entre los elementos de desincentivación económica y el crecimiento nacional, con el telón de fondo del estado de pérdida de gobernabilidad al que ha llegado el país a consecuencia de los efectos del narcotráfico. La letal mezcla de incremento de la criminalidad, corrupción de cargos públicos y economía desregularizada incide con enorme trascendencia en todos los sectores y ámbitos del México actual. Los índices de criminalidad hacen del país una zona de enorme volatilidad económica (como se ha puesto tristemente de manifiesto en la ciudad de Monterrey, hasta hace solo un lustro el ariete del desarrollo nacional), lo que incide tanto en las inversiones internas como en la recepción de capital exterior. A esto hay que sumar los efectos colaterales de la corrupción institucional, que no permiten el desarrollo de un adecuado marco fiscal garantista. Por último, la enorme cantidad de dinero negro ha multiplicado las posibilidades de una economía sumergida que ya se encontraba muy extendida en décadas pasadas; la competencia desleal y las posibilidades de chantaje y extorsión hacen que no sea un escenario especialmente atrayente para el inversor. Y a pesar de todo lo anterior, la economía de México se encuentra en pleno crecimiento; en buena medida por las acertadas políticas macroeconómicas sostenidas a lo largo de la pasada década, aunque también por la afluencia de efectivo procedente de actividades ilícitas. La desaparición de estas actividades, y muy especialmente de los efectos colaterales que tienen, multiplicaría las posibilidades de desarrollo y colocaría a México como una de las potencias regionales.

El tercer factor al que inexcusablemente se debe otorgar una atención prioritaria es a los efectos de la criminalidad organizada y las políticas generadas para combatirla. Como ocurriera en Colombia hace dos décadas, el poder de las organizaciones criminales ha alcanzado un nivel de coerción y corrupción que erosionan trascendentalmente las bases del Estado de derecho, multiplican la inseguridad pública hasta límites de zona de guerra y tensionan extraordinariamente las relaciones entre las instituciones y la sociedad civil.

El factor fundamental a tener en cuenta es sin duda la enorme presión a la que está sometida la sociedad civil. Multiplicando los efectos de las pérdidas económicas y las dificultades de las instituciones, la inseguridad es el factor más trascendente en todos los órdenes de la vida cotidiana mexi-

---

<sup>18</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Información sobre la balanza comercial de mercancías de México durante Octubre de 2012”; Boletín de Prensa, núm. 434/12; 26 de Noviembre de 2012, <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/balopbol.pdf>.

cana. Las movilizaciones populares contra la violencia que han tenido ocasión en 2012 –poniendo como platos de una misma balanza al Estado y a las bandas criminales- han evidenciado hasta qué punto la sociedad civil se ha alejado de las instituciones. El poder legal y el poder real están más diferenciados que nunca.

En un año centrado en el proceso electoral, la indefinición del liderazgo tan solo ha potenciado los factores negativos anteriores. La nueva presidencia de Peña Nieto tiene los mismos desafíos por delante, con la añadidura de afianzar la legitimidad democrática del PRI en lo que supone su retorno al poder.

### ***c. Centroamérica: tráfico ilícitos y debilidad gubernamental***

Todos los problemas existentes en México se han proyectado hacia el sur, multiplicando sus consecuencias negativas al no existir Estados tan sólidos y resistentes ni una fuerte economía abierta al comercio internacional.

Durante 2012 los países centroamericanos experimentaron un agravamiento de la inseguridad pública motivado por el incremento de las actividades de tráfico ilícitos, luchas entre bandas criminales e impacto de esta inseguridad en las economías nacionales. Aunque hasta hace relativamente poco tiempo los problemas más significativos se encontraban en el Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador), las actividades ilícitas y sus más nocivos efectos se han hecho notar de forma creciente en Nicaragua, Costa Rica y, en menor escala, Panamá.<sup>19</sup>

Concedores de la amenaza tangible que supone el aumento de las actividades de las bandas criminales transnacionales, los gobiernos de la región consiguieron a dotarse de una *Estrategia de Seguridad de Centroamérica* que en su ocho primeros puntos programáticos –los dedicados a la prevención del delito- tiene por objetivos 1) La persecución de la delincuencia organizada, 2) Combate al narcotráfico, 3) Deportados con antecedentes penales o ex convictos, 4) Pandillas, 5) Homicidio (cuyo primer punto de atención es el sicariato), 6) Combate al tráfico ilícito de armas, 7) Terrorismo, y 8) Corrupción.<sup>20</sup> La principal virtud de la Estrategia es su mera existencia, pues de hecho es la primera creada en todo el Hemisferio. Sin embargo, como todo el Sistema de Integración de Centroamérica, la concepción teórica de la Estrategia es impecable, pero su desarrollo e implementación dista mucho de ser ideal.<sup>21</sup> Cuando en agosto de 2012 los Presidentes centroamericanos se reunieron en Managua para ceremoniar su cumbre anual, la constatación de la escasa coordinación y cooperación transnacional debió ser tapada por el diagnóstico ya utilizado anteriormente: el narcotráfico y la entrada ilícita de armas son “amenazas externas” que golpean la estabilidad de Centroamérica y desbordan sus capacidades de respuesta; en consecuencia, la ayuda exterior resulta imprescindible, por lo que se solicita cooperación internacional. Esta reunión, en la que se conmemoraba además el XXV aniversario de

<sup>19</sup> Tjark Egenhoff, Eduino Stein, Seguridad y crimen organizado transnacional; Guatemala, Fundación Konrad Adenauer, 2011.

<sup>20</sup> Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, SG-SICA: Estrategia de Seguridad de Centroamérica; Guatemala, SG-SICA, 2011.

<sup>21</sup> Presidencia Pro Tempore Honduras. Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SGSICA): Informe de Situación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica. Managua, 25 de abril 2012.

la firma del histórico Tratado de Esquilupas II, se celebraba un año después de la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (Guatemala, 22 y 23 de junio de 2011), donde el *Grupo de Países Amigos* se comprometieron a poner a disposición de los respectivos Estados casi 2.000 millones de dólares, que debido a la crisis de los mayores contribuyentes se habían ejecutado muy limitadamente.<sup>22</sup> En consecuencia, en lugar de asumir problemas y debilidades internos –comenzando por las tensiones bilaterales entre Nicaragua y Costa Rica- se utilizó la reunión presidencial para volver a solicitar una ayuda que no podrá llegar si no es de forma conjunta.

A lo largo de 2012 se ha producido la consolidación de un cambio de rutas en el narcotráfico, debilitándose las vías aéreas que priorizaban la ruta por el Caribe e incrementándose el traslado por vía naval y terrestre, que sacan provecho de las debilidades del control fronterizo y la ausencia de un verdadero control de las aguas jurisdiccionales de los pequeños países centroamericanos. El fortalecimiento en capacidades y número de los radares para el control de los vuelos ilícitos -instalados por Estados Unidos en Colombia, Panamá y Puerto Rico- han tenido como respuesta el cambio de rutas y el aprovechamiento de la fragmentación de responsabilidades de vigilancia naval. Según las autoridades antidroga estadounidenses, los distintos cárteles de la droga movilizan en la región más de 300 toneladas de cocaína con destino al norte, con un valor estimado de 38.000 millones de dólares. Este monto es varias veces superior al PIB de cada uno de los países centroamericanos; en consecuencia, ha generado la multiplicación de intereses y el choque entre bandas rivales para el control del tráfico y el aumento de los beneficios. En países como Guatemala, esto ha provocado un incremento de la inseguridad ciudadana hasta alcanzar cifras de escenario bélico; como aseguraba el *Informe de Desarrollo Humano de Centroamérica* del PNUD, “Centroamérica es la región más violenta del planeta”.<sup>23</sup> Según fuentes de la Policía Nacional Civil, entre 2008 y 2011 se cometieron más de 40.000 asesinatos en el país, la mayor parte relacionados con tráfico de drogas; en 2012, a pesar de las optimistas cifras publicadas en abril, la previsión anual se cerró con un incremento de las tasas de mortalidad violenta. Y sin embargo, a Guatemala le queda el triste consuelo de que su tasa de asesinatos es la mitad que la de sus vecinos Honduras y El Salvador.<sup>24</sup>

A este proceso de degradación de la seguridad pública hay que sumarle los costos económicos añadidos, asociados a la violencia y los tráfico ilícitos; se evalúa que los países centroamericanos pierden entre un 8 y un 10% de su PIB por estas causas. Pero al mismo tiempo, en respuesta a estos desafíos se generan respuestas que, lejos de solucionar el problema, introducen elementos que perturban los sistemas de gobernabilidad democráticos. En primer lugar, el incremento exponencial de la

---

<sup>22</sup> En dicha conferencia se realizaron ofrecimientos de financiamiento de los proyectos por parte del BID (\$500 millones de dólares) y del Banco Mundial (\$1,000 millones de dólares) y ofertas de cooperación de Estados Unidos (\$300 millones de dólares), España (\$54 millones de dólares), Australia (\$25 millones de dólares) y Canadá (\$5 millones de dólares), aportes indirectos de México y Colombia, <http://www.sre.gob.mx/index.php/sistema-de-la-integracion-centroamericana-sica/1394>.

<sup>23</sup> PNUD: Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central; IDHAC, 2009-2010; Colombia, PNUD, 2009, <http://www.idhacabrirespaciosalaseguridad.org.co>.

<sup>24</sup> Mientras que en Guatemala la tasa de homicidios por 100.000 habitantes fue de 39 en 2011, en El Salvador fue de 71 y en Honduras alcanzó la cifra de 86. Forum Libertas: Tasa de homicidios en Latinoamérica; 09.04.2012, [http://www.forumlibertas.com/frontend/forumlibertas/noticia.php?id\\_noticia=22658](http://www.forumlibertas.com/frontend/forumlibertas/noticia.php?id_noticia=22658).

seguridad privada en los países de la región; dado que los Estados no pueden garantizar la seguridad personal y de los bienes privados, la contratación de seguridad se ha convertido en uno de los negocios más lucrativos en el sector servicios. Esto ha generado unas fuerzas parapoliciales que llegan a triplicar en algunos países las fuerzas sumadas de policías y soldados; aún más preocupante, la falta de una legislación actualizada -e incluso el incumplimiento sostenido de la existente-, la pérdida de control gubernamental del armamento utilizado y la contratación de policías en activo con doble turno laboral, hacen que el modelo sea insostenible a largo plazo.<sup>25</sup>

Por otra parte, dada su evidente incapacidad para someterlas, algunos gobiernos han lanzado conversaciones con las principales “organizaciones” (*maras y pandillas*) para limitar sus actuaciones y reducir sus efectos negativos. Sin embargo, lo que nacieran como grupos juveniles alternativos, hace tiempo que se convirtieron en las principales organizaciones criminales de estos países. Si en 2011 se produjeron conversaciones para alcanzar una “tregua” en El Salvador que culminó en marzo de 2012 (y que ha hecho que este el año haya sido el de menor número de asesinatos desde 2003)<sup>26</sup>, en octubre de 2012 las poderosas Mara Salvatrucha y Mara 18 (Barrio 18) emplazaron al Gobierno de Guatemala a alcanzar un pacto semejante, lo que inicialmente fue bien recibido por el gobierno de Otto Pérez Molina.

Un tercer ejemplo de búsqueda de respuestas alternativas es la iniciativa de este Presidente para abrir el debate sobre la legalización de la producción, comercialización y uso recreativo de las drogas; un cambio paradigmático de consecuencias demoledoras y, a su vez, la evidencia del fracaso del modelo represivo sostenido a lo largo de todo el último siglo. Pérez Molina asumía de ese modo la portavocía al máximo nivel sobre un tema que se prevé de tan largo recorrido como trascendencia; este cambio es demandando por corrientes influyentes tanto de países receptores como emisores, encontrando en el Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas su argumentación más reconocida, al haber sido respaldada por eminentes dirigentes, intelectuales y creadores de la región.<sup>27</sup>

#### ***d. Colombia: la visualización del fin del conflicto***

Una de las grandes noticias producidas a lo largo de 2012 fue la apertura de negociaciones entre el Gobierno de Colombia y las FARC. La trascendencia de este proceso desborda los límites de la República e incide sobre el conjunto de Latinoamérica a consecuencia de la trascendencia que este conflicto ha tenido a lo largo de medio siglo. El mero hecho del anuncio de conversaciones produjo un amplio abanico de reacciones, que fueron desde la ilusión y la esperanza hasta el escepticismo y la desconfianza. Estas conversaciones anuncian el final de un largo conflicto y el comienzo de un nuevo

<sup>25</sup> Boris Saavedra, “Seguridad Privada en Centroamérica: Control y Supervisión del Actor Silencioso”; Revista de la Academia de Ciencias Policiales 51 (2011), pp. 63-82.

<sup>26</sup> Edward Fox, “El Salvador Homicides Fell Over 40% in 2012”; InSight Crime, 01.04.2013, <http://www.insightcrime.org/news-briefs/el-salvador-homicides-fell-over-40-percent-2012>.

<sup>27</sup> Global Commission on Drug Policy: Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas; [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp\\_v1/pdf/Global\\_Commission\\_Report\\_Spanish.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Commission_Report_Spanish.pdf). - A dicha iniciativa se sumaron los ex presidentes de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, de Colombia, César Gaviria, y de México, Ernesto Cerdillo; Paul Volcker, ex Presidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos y George P. Shultz, ex Secretario de Estado. Además de Carlos Fuentes, Vargas Llosa y Javier Solana.

ciclo histórico para Colombia y la izquierda radical latinoamericana.

Tras unos sondeos previos que culminaron con la visita de Juan Manuel Santos a La Habana (marzo de 2012), el 27 de Agosto el Presidente realizó una declaración institucional en la que anunció la apertura de conversaciones con las FARC, que tuvieron como marco de presentación pública la ciudad de Oslo el 18 octubre, comenzando las verdaderas negociaciones en La Habana un mes después. La rapidez con la que se desarrollaron los acontecimientos previos no garantiza que los resultados se produzcan a corto plazo, dada la dinámica en la que han sido diseñadas las negociaciones, los intereses en juego y el alcance de las consecuencias del final del conflicto.

Independientemente de cuándo se alcance el acuerdo definitivo y de los ámbitos específicos del mismo, existen ya una serie de elementos significativos que deben ser destacados. El primero y más singular es el cambio drástico de políticas que el Presidente Santos ha realizado respecto a su antecesor en el Palacio de Nariño; la presidencia de Uribe a lo largo de la pasada década se caracterizó por el mantenimiento de una dinámica de guerra abierta (paradójicamente, haciéndose desaparecer la palabra “guerra” de todo discurso oficial) y el empleo de los recursos extraordinarios para potenciar unas fuerzas armadas y de seguridad en su persecución permanente a las columnas de las FARC y el ELN. A su vez, la posición de Uribe contrastaba con las mantenidas en la segunda mitad de los años noventa bajo la presidencia de Pastrana, cuando se produjo el mayor proceso de negociación con las FARC, culminado en un rotundo fracaso.<sup>28</sup> En consecuencia, el anuncio de la apertura de negociaciones abrió un rosario de toma de posiciones que respondían más a precedentes políticos que a una constatación actual del balance de fuerzas en el conflicto.

Este balance es muy positivo al gobierno colombiano. Las FARC se encuentran en el estado militarmente más débil del último cuarto de siglo; en los dos últimos años se han desarrollado actuaciones militares que no sólo han recortado aún más el territorio bajo el control por la influencia de las FARC, sino que han sido eliminados (“dados de baja” es el eufemismo utilizado en la terminología oficial) los principales dirigentes militares tanto de los distintos frentes como del propio Secretariado; este obligado relevo de la cúpula histórica culminó el proceso abierto con la desaparición de sus dirigentes más significativos, Raúl Reyes y Manuel Marulanda, ambos en marzo de 2008. La reducción de sus capacidades militares a mínimos históricos contrasta con la que pudo exhibir en la mesa de negociación de El Caguán en 1998, con ocasión de la apertura de las “conversaciones de paz” auspiciadas por el gobierno de Pastrana; contrastaban incluso con la exhibición de fuerza realizada el día de la toma de posesión del recién electo Presidente Uribe en agosto de 2002, llegando a atacar el palacio presidencial en el centro de Bogotá. Gran parte de esta pérdida de capacidades militares se debe a los éxitos logrados durante esta presidencia a través de la Política de Seguridad Democrática, siendo sostenidos bajo su continuación, la rebautizada Política Integral de Defensa y Seguridad para la Prosperidad.<sup>29</sup> Sin embargo, este débil estado militar actual contrasta con su solidez financiera, a consecuen-

<sup>28</sup> Richard Downie, *From the Abyss to Democratic Security: Security and Governance Lessons in Colombia, 1994–2010* (Washington, D.C.: CHDS, próximamente).

<sup>29</sup> Dirección de Estudios Estratégicos: Logros de la Política Integral de Defensa y Seguridad para la Prosperidad; Bogota, Ministerio de Defensa, 2012.

cia del control ejercido por algunos de sus frentes de la producción, transformación y exportación de cocaína hacia los mercados estadounidense y europeos.

Debilidad militar, fragmentación de los frentes, pérdida de liderazgo histórico, pero boyante situación económica dibujar un escenario que permite augurar unas largas negociaciones y, en caso de alcanzarse un acuerdo, una muy dudosa desmovilización de la totalidad de sus integrantes. Los anteriores procesos de desmovilización en Colombia han dejado un saldo agrí dulce; las conexiones de las paramilitares Autodefensas Unidas de Colombia con el narcotráfico hicieron que, tras su desmovilización en 2006, buena parte de sus miembros -y de sus más significados dirigentes- mantuvieran un rosario de actividades ilícitas y acabaran reagrupándose en las “bandas criminales emergentes” (bacrim); un caso similar y a una escala sustancialmente mayor puede producirse tras la desmovilización de las FARC, dado el enorme mercado en juego y la falta de alternativas para muchos de sus integrantes, que han pasado su vida dedicados al ejercicio de la violencia. En consecuencia, y conociendo la alta posibilidad de que se reproduzca este escenario, las negociaciones abiertas en La Habana fundamentalmente han buscado la desaparición de la valiosa *marca FARC* o, como le respondió el presidente Santos al jefe del equipo negociador de las FARC, “les estamos quitando las banderas políticas”.<sup>30</sup>

Un efecto secundario de la culminación de estas negociaciones será la necesaria adaptación de las fuerzas armadas y las fuerzas policiales, así como de todo el bagaje estratégico de las políticas de seguridad y defensa desarrolladas en las últimas décadas. El cambio más paradigmático deberá producirse en una política de defensa y las fuerzas armadas fundamentalmente diseñadas para combatir la rebelión interna, con unas dimensiones y unas capacidades operativas bien proporcionadas para cumplir con estos objetivos, pero que deberán readaptarse y redimensionarse hacia cometidos más tradicionales de defensa exterior e incluso de proyección de seguridad en misiones internacionales. El gran desafío pasará a Policía Nacional de Colombia, que aún se encuentra vinculada al Ministerio de Defensa y que deberá hacer frente a un extraordinariamente amplio abanico de desafíos: desde hacer frente a las nuevas “bacrim post-FARC”, hasta poner orden en el caótico tráfico rodado de las grandes ciudades del país.

#### ***e. Venezuela: triunfo electoral y derrota física de Chávez***

Si la incertidumbre se encontró extendida a lo largo del continente durante 2012, en país donde se materializó con dimensiones colosales fue Venezuela. Para el 7 octubre estaban previstos unos comicios presidenciales que, por primera vez desde que Hugo Chávez llegó a la Presidencia en 1999, evidenciaban una posibilidad real de alternativa, al haber conseguido la múltiple oposición el consenso para apoyar una candidatura única, la del gobernador del estado de Miranda, Ernesto Capriles. Sin embargo, la mayor incertidumbre no estuvo suscitada por lo que podría ser no sólo un cambio de responsable en la alta magistratura, sino todo un cambio de régimen; lo fue fundamentalmente por la

<sup>30</sup> El Espectador, “Santos: Les estamos quitando las banderas políticas a las FARC”; El Espectador, 19.10.2012, <http://www.elespectador.com/noticias/paz/articulo-382059>.

problemática salud de Chávez. En junio de 2011 se conoció la noticia de que el Presidente padecía cáncer, tras haber sido sometido en La Habana a una primera intervención que se anunció como exitosa. Desde entonces ha sido intervenido al menos en cuatro ocasiones, la última a mediados de diciembre, cuando por primera vez las anteriores voces optimistas desaparecieron y comenzaron a asumir la gravedad de la situación, al tiempo que iniciaban las maquinaciones para evitar que la falta de comparecencia en la toma de posesión -prevista para el siguiente 10 enero- ocasionara la constitucionalmente automática llamada a una nueva elección presidencial. Cuando estas páginas se escriben el reelecto presidente Chávez agoniza en La Habana.

La desaparición anticipada de Chávez ha desencadenado de inmediato una doble lucha de poder en Caracas; en primer lugar entre los representantes del régimen y la oposición, pero aún de forma más descarnada entre los propios máximos dirigentes chavistas. Con la vista puesta en las elecciones del pasado octubre, muchos de los principales políticos de la plural oposición arrojaron reiteradas sombras sobre la posibilidad de que Chávez llegara en condiciones de afrontar la campaña electoral; aunque afortunadamente en los muros de Caracas no apareció la inhumana exclamación “¡Viva el cáncer!” que se hiciera tristemente célebre en el Buenos Aires de los años cincuenta, la oposición confió demasiado en que el candidato del régimen no fuera el mismo Presidente. Cuando esto se produjo, a pesar de que las condiciones físicas de Chávez obligaron a restringir el número y la duración de los actos de campaña, el buen desenvolvimiento de Capriles no obtuvo el respaldo mayoritario que algunas encuestas le otorgaban (55% frente al 44,3%); lo que automáticamente hizo que la débil unidad opositora comenzara a perfilar desavenencias y críticas a su propio candidato; sólo frenadas ante la inminencia de unas inmediatas elecciones a la gobernación de los estados. El resultado de estas segundas elecciones -los candidatos chavistas consiguieron 20 de las 23 gobernaciones en disputa- y el crecimiento de la abstención -votó el 53,94%, frente al 81% en las presidenciales-, evidencian hasta qué punto la desilusión se adueñó de los opositores a Chávez. Ilusión que renació con las noticias que fueron desgranándose a finales de año tras la cuarta intervención quirúrgica y el deterioro físico del reelecto Presidente, incapacitado para jurar su mandato y reasumir su cargo.

Este período ha sido aprovechado por los principales dirigentes del chavismo. Primero para tratar de mantenerse conjuntamente en el poder por encima del mandato constitucional; pero sobre todo para erigirse individualmente en herederos del legado de Chávez. Aunque en su breve estancia en Caracas a finales de noviembre -en un acto cargado de simbolismo con la entrega de la espada de Bolívar-, Chávez invistió a Nicolás Maduro como máximo líder del régimen en su ausencia, otros dirigentes pugnan por ocupar el caudillaje del movimiento, como el presidente de la Asamblea, Diosdado Cabello, el anterior vicepresidente y actual ministro de Relaciones Exteriores Elías Jauja, o Rafael Ramírez, presidente de PDVSA.

Pero más allá de la lucha de personalidades se encuentra el complejo entramado cívico-militar-empresarial en el que se ha convertido el chavismo: el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), un partido de cuadros pero de adscripción masiva que fundamentalmente es utilizado para la movili-

zación social que legitime al régimen y correa de transmisión para las redes clientelares regionales; la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FAN), llamada a tener un papel singular en la transición, ha acabado siendo un conjunto de fuerzas armadas profundamente ideologizadas y poco operativas en lo conjunto (por pura decisión presidencial, tratando de evitar un contrapoder susceptible de atacar su liderazgo); a ella se le ha sumado la Milicia Nacional Bolivariana (MNB, orgánicamente dentro de la FAN), una fuerza de reserva voluntaria de unos 125.000 milicianos, fuertemente adoctrinados en defensa de los principios de la Revolución Bolivariana, que a lo largo de los dos últimos años ha sido masivamente armada y entrenada, además de poner en práctica los grupos de “inteligencia popular”; y por último, Petróleos de Venezuela S.A. (más conocida por sus siglas PDVSA) la empresa estatal que monopoliza la extracción, el refinado y la comercialización del petróleo venezolano, y que por su enorme capacidad de generación de riqueza (tercera petrolera del mundo en capacidad de extracción y refinado) se convirtió hace décadas en un verdadero estado dentro del Estado, que desde la llegada de Chávez al poder y especialmente tras la reestructuración empresarial de 2003 se erigió en el fundamental agente financiador del régimen y su proyección exterior.

La relación de fuerzas entre estos grupos –incluidas la FAN, como último recurso de imposición- determinará la sucesión al frente del chavismo y las capacidades que éste tiene para frenar las legítimas aspiraciones y demandas de la oposición. En todo caso, la implantación social del chavismo está tan extendida e ideológicamente reúne elementos tan plurales que, independientemente de quien tome el liderazgo, se producirá una fragmentación que tan sólo podrá ser mitigada -que no frenada- por la detentación de los recursos en el poder. Una vez que ese poder se pierda, las contradicciones internas que ocasionan la vinculación de posicionamientos ideológicos tan disímiles, inevitablemente conducirá a rupturas significativas. Sin embargo es muy probable que se produzca una supervivencia del chavismo tras la desaparición de Chávez y persista no sólo como movimiento político sino incluso como modo de hacer política; de igual forma que el peronismo sobrevivió en Argentina a la muerte de Perón, cortando transversalmente distintas orientaciones ideológicas, el chavismo tiene muchas posibilidades para convertirse en un referente político en una Venezuela post-Chávez.

Tanto o más importante, las consecuencias de la desaparición de Chávez desbordan ampliamente las fronteras venezolanas. Desde prácticamente el comienzo de su empeño presidencial, la actuación de Chávez ha tenido una intensa, ambiciosa e histriónica proyección exterior; ha acabado conformando un sólido conjunto de alianzas y vinculaciones afectivas que han convertido su figura en un símbolo emblemático para amplias capas sociales del conjunto de América Latina; muy especialmente para partidos, movimientos y asociaciones progresistas de todo el continente, alcanzando con la Alianza Bolivariana para América (ALBA, posteriormente denominada Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos) su sueño anfictionico más elevado.

La imagen de Chávez transmutado en un Bolívar revivido, que comenzó siendo una metáfora para acabar convertida en cliché obsesivo, se ha materializado en el imaginario colectivo de muchos latinoamericanos. A diferencia de su posible pervivencia en Venezuela, muy probablemente no ocur-

rirá esto mismo en el resto del continente; desaparecidos los jugosos estipendios con los que engrasó su proyección exterior, muchos de los países que sirvieron de corifeo legitimador perderán su interés, así como aquellos movimientos y partidos que se han visto institucionalmente respaldados y financieramente protegidos por el mandatario. Persistirá en algunas clases sociales un recuerdo de la imagen -que tanto le ha costado proyectar- de nuevo “liberador de pueblos y emancipador de desposeídos”, degustando ese eco mesiánico que tanto agradece quien no tiene nada que perder.

#### **f. *Brasil: el ejercicio del liderazgo regional***

Un examen de los elementos más característicos y trascendentes del año 2012 en las Américas no sólo debe contener una atención singular sobre Brasil, sino que de hecho bien podría encabezarlo por la transformación estratégica que conlleva su consolidación como líder regional. Más allá de los otros aspectos coyunturales, de enorme importancia para cada uno de los países en que se desarrollan, la transformación de Brasil tiene carácter estructural y afecta como ningún otro elemento al balance de poder de la región y al conjunto de las relaciones interamericanas y suramericanas.

Si en otros escenarios nacionales la incertidumbre fue norma, en Brasil no ocurrió tal cosa; al contrario, más allá de las tensiones ocasionadas por los juicios a altos cargos de la anterior presidencia de Lula y las obligadas dimisiones de algunos de los ministros del gobierno de Dilma Rousseff, la característica del periodo fue la doble consolidación de su proyección como líder regional y de actor significado de la economía internacional. Ambos procesos, de naturaleza estructural, son por supuesto consecuencia de dos movimientos convergentes que se han sostenido en el tiempo.

Superando las crisis política y económica que frenaron el Brasil de los años noventa, con la presidencia de Lula Brasil entró en el círculo virtuoso de la estabilidad política y el crecimiento económico, cuyos excelentes resultados macroeconómicos han convertido al país en la sexta economía mundial; a lo largo de la última década 40 millones de personas han integrado una clase media cada vez más visible y poderosa, la pobreza ha disminuido un 55%, el desempleo ha bajado hasta el 5,4% y los tipos de interés han alcanzado el mínimo histórico de un 7,25%. Aún en proceso de desaceleración -en 2012 su PIB creció al 7,6%, para 2013 se esperaba una reducción al 4% aunque al final no he llegado al 1%- la posibilidad de políticas keynesianas permiten augurar la continuación de estos niveles de crecimiento a medio plazo; especialmente si el comercio exterior gana cuota respecto al interior y las inversiones externas se dirigen más a sectores productivos que especulativos.<sup>31</sup> Consecuencia de este crecimiento -pero sobre todo por reunir unas condiciones naturales y tener una voluntad explícita de utilizarlas-, la política exterior de Brasil se ha convertido en el referente obligado para sus vecinos suramericanos.

Geográfica y demográficamente Brasil contrasta con el resto de los países de América del Sur. Con más de 8 millones y medio de kilómetros cuadrados y casi 200 millones de habitantes, Brasil es un gigante frente a la fragmentada América hispanohablante. Aunque históricamente ha jugado un

<sup>31</sup>Miguel Ángel García Vega, “Brasil y el PIB alegre”; El País, 14.11.2012, [http://economia.elpais.com/economia/2012/11/14/actualidad/1352913161\\_420751.html](http://economia.elpais.com/economia/2012/11/14/actualidad/1352913161_420751.html).

papel singular en la política subregional, no ha sido hasta fechas recientes cuando ha eclosionado su vocación de liderazgo.<sup>32</sup> Esto ha repercutido de forma directa en el diseño de un nuevo sistema de relaciones bilaterales y comunitarias en la región, priorizando la cooperación y la colaboración, aunque no la integración, a través de plataformas de distinto tipo como Mercosur, UNASUR o, más difusamente, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).<sup>33</sup>

Al mismo tiempo que se ha producido esta evolución en la política exterior brasileña se ha desarrollado un paulatino cambio en su percepción estratégica y en, en consecuencia, en su política de defensa. Siguiendo un peculiar sistema de escalonamiento en su elaboración, Brasil se ha dotado de un moderno modelo de planeamiento estratégico,<sup>34</sup> que ha transformado completamente la composición y disposición de sus Fuerzas Armadas, así como sus objetivos, capacidades y desempeño. Dadas las dimensiones a cubrir y las misiones a cumplir, las Fuerzas Armadas brasileñas han alcanzado un volumen y un presupuesto incomparables con los países vecinos; de hecho, Brasil tienen una capacidad militar equiparable a la suma del resto de los países sudamericanos, mientras el presupuesto dedicado a su defensa –US\$ 36.225 millones en 2012- supone el 47% de todos los países de UNASUR, habiéndose duplicado en los últimos seis años. A pesar de todo esto, Brasil es aún incapaz de garantizar la inviolabilidad de sus aguas territoriales, su espacio aéreo y de sus fronteras terrestres –que de hecho están siendo permeadas en la actualidad de forma más abundante y notoria que hace 10 ó 20 años-. Para garantizar su soberanía y aprovechando la bonanza económica, Brasil se está dotando de una Fuerzas Armadas que posicionan al país no ya sólo como potencia regional sino como uno de los referentes para la seguridad internacional. Es en este punto donde se articula armónicamente la proyección exterior brasileña de la mano de una diplomacia muy activa, unas muy considerables capacidades militares y una potencia económica consolidada.

Como en todo paraíso hay sombras, también en Brasil existen notables problemas; para el ámbito aquí analizado el más trascendente es el del incremento de la inseguridad, que ya está ralentizando el crecimiento y subvirtiéndolo en numerosos rincones del país, desde las mayores ciudades hasta los puntos fronterizos más apartados. Esto coadyuva a realizar un diagnóstico sobre la situación nacional con vivos claroscuros.<sup>35</sup> Si hasta hace relativamente poco tiempo Brasil era considerado un país de paso para la exportación de la cocaína producida en los países andinos, posteriormente pasó a ser el principal suministrador de productos químicos para su transformación y más tarde el lugar donde prioritariamente se lavaban los capitales de estos tráfico ilícitos; durante 2012 se ha evidenciado hasta qué punto Brasil ha acabado siendo destino final de estos tráfico y se ha situado como el segundo país de mayor número de consumidores de cocaína y derivados –singularmente “crack”- y el

<sup>32</sup> Samuel Pinheiro Guimarães, *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*, Contrapunto, Rio de Janeiro, 2006.

<sup>33</sup> Tania Julieta Rodríguez, El rol de Brasil en América del sur: de la indiferencia al liderazgo regional. Las incidencias de la política exterior brasileña en el sub-continente; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (20-21.09.2010), <http://www.flacso.org.ar/rrii/web/wp-content/uploads/2010/09/Rodriguez-El-rol-de-Brasil-en-Am%C3%A9rica-del-sur.-De-la-indiferencia-al-liderazgo-regional.pdf>.

<sup>34</sup> El 17 julio 2012 la presidenta de Dilma Russeff remitió al parlamento de forma conjunta los tres grandes documentos del planeamiento de la defensa: la Política de Defensa Nacional, originalmente aprobada en 2005; la Estrategia de Defensa Nacional, aprobada en 2008; y los trabajos preparatorios del nuevo Libro Blanco de la Defensa, <https://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/>.

<sup>35</sup> Howard Wiarda, “Brazil as a BRIC,” *Regional Insights*, 2012-2, Washington, D.C., Center for Hemispheric Defense Studies.

primero de marihuana.<sup>36</sup>

Este incremento ha hecho que se transforme sustancialmente el panorama de la delincuencia en Brasil, multiplicándose las redes criminales tanto en número como en capacidades. La ejemplar expansión de la Policía de proximidad en Río de Janeiro, consiguiendo la erradicación de tráfico ilícito en las extensas y pobladas favelas que rodean la ciudad, está muy lejos de constituir un modelo exportable a otras ciudades y sobre todo de servir para la erradicación de las organizaciones criminales en el país. Al contrario, muchas de estas organizaciones han sofisticado su presencia en la ciudad, y se han expandido a otros lugares. Sao Paulo, con 11 millones de habitantes, es el origen del Primer Comando de la Capital (PCC), la mayor y más poderosa organización criminal del país; como reveló un informe judicial el pasado mes de noviembre; a pesar de tener sus principales dirigentes encarcelados el PCC se encuentra en este momento en expansión, especialmente por los estados de Bahia y Minas Gerais, pero significativamente en Mato Grosso do Sur y Paraná, fronterizos con Bolivia y Paraguay (controlando gran parte del tráfico ilícito en este país).

Para hacer frente a este desafío a la seguridad ciudadana -que por su crecimiento hace prever que se convierta en una verdadera amenaza a la seguridad nacional-, existe un sistema policial poco acorde con el desafío que enfrenta. Se encuentra dividido en distintos cuerpos que a su vez obedecen a una jerarquía de administraciones territoriales no siempre simétricas: Policía Federal, Policía Militar (estatal), Policía Rodoviaria (federal de tránsito) y Força Nacional de Segurança (federal, Ministerio de Justicia), además de las múltiples Guardas Municipais (policías urbanas) de muy diferente dimensión y formación. La múltiple dependencia que ostentan las partes de este sistema lo inhabilitan como instrumento eficaz y coordinado de persecución del delito y mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana. Como en el otro gran Estado de la región, México, la saturación de responsabilidades unida a los bajos salarios han deparado un escenario donde la corrupción y la falta de eficiencia resultan tan evidentes como la necesidad de desarrollar un modelo más integrado, cooperativo y, en consecuencia, eficaz y eficiente. El crecimiento de las clases medias brasileñas tiene como efecto inmediato el incremento de la demanda de seguridad; si los poderes públicos no pueden atender esta demanda, la tentación de procurarse seguridad privada produce la doble consecuencia de pérdida de legitimidad de las instituciones públicas e iniquidad social al multiplicarse las diferencias.

## **CONCLUSIONES: LA INCERTIDUMBRE Y LAS EXPECTATIVAS**

Si 2012 se caracterizó por las incertidumbres que recorrieron el continente, 2013 puede suponer un estímulo de racionalización y recomposición de las relaciones interamericanas, subregionales y bilaterales.

El comienzo del segundo mandato del presidente Obama estará marcado fundamentalmente

---

<sup>36</sup>CEBRID; E. A. Carlini (supervisão) [et. al.], Levantamento Nacional sobre o Consumo de Alcool e Drogas; São Paulo, CEBRID-Universidade Federal de São Paulo, 2012.

por el ajuste presupuestario que permita poner límite a un incremento del déficit fiscal, que se ha convertido en el principal freno a la definitiva recuperación económica. Este ajuste, que requiere de unas extraordinarias dosis de consenso nacional, se va a realizar sin embargo en uno de los periodos de mayor radicalización partidista de las últimas décadas. Al mismo tiempo, la necesaria readaptación de las políticas exterior, defensa y seguridad nacional tendrán a lo largo de 2013 unas primeras manifestaciones significativas, como la definitiva salida de Afganistán, la mayor implicación en el sureste asiático y África o la más activa participación en la lucha contra los tráfico ilícitos en Mesoamérica.

Existen en el año recién comenzado unos procesos abiertos de incierto resultado: los procesos electorales en el horizonte -especialmente los que se desarrollarán en Ecuador (presidenciales, febrero), Paraguay (presidenciales y legislativas, abril), Argentina (legislativas, octubre) y significativamente en Colombia (presidenciales, junio) y Chile (presidenciales, noviembre) pueden consolidar tendencias de gobierno ya conocidas o deparar cambios significados en países tan importantes de la región.

De igual forma, la siempre aplazada transición cubana y el obligado relevo en Caracas abren un nuevo capítulo en el debate ideológico de la región. Si la lenta evolución del régimen castrista apenas es importante para otros que no sean los propios ciudadanos cubanos, lo que ocurra en Venezuela sí afectara al futuro del movimiento bolivariano, que sin Hugo Chávez y sin los petrodólares de PDVSA puede tener sus días contados.

México y Colombia afrontan 2013 de una forma contrariamente paralela. El nuevo gobierno de Peña Nieto tiene la oportunidad de formar consensos para regenerar la vida política mexicana y afrontar con garantía de éxito la guerra contra las bandas criminales. Los enormes desafíos a los que debe hacer frente contrastan con las expectativas levantadas en su acceso al poder; pero sin resultados visibles en el corto plazo las esperanzas pueden transformarse en desaliento y deslegitimación; y es precisamente la dimensión de esos desafíos lo que dificulta extraordinariamente los logros inmediatos. Con similares expectativas optimistas comienza el año Colombia, que en algunos meses puede poner fin al más largo conflicto de su historia; pero los obstáculos a los que todavía debe enfrentar para lograrlo son de enorme calado y la prolongación de las negociaciones o su fracaso conducirían a la ruina la campana del Presidente Santos.

Chile y Argentina también acometen 2013 con dinámicas paralelas pero de signo contrario. La reelecta presidenta Cristina Fernández de Kirchner ha visto reducir sustancialmente el apoyo a su causa a consecuencia del marasmo económico, el difícil equilibrio fiscal y la profundización personalista y populista de un gobierno con vocación de régimen autoritario cobijado bajo la bandera del discurso nacionalista. La división del peronismo, las dificultades crecientes para el ahorro y la movilidad de capitales o el enfrentamiento con el agro y los medios de comunicación han multiplicado la oposición a la gestión kirchnerista. Sin embargo, los partidos políticos de la posición están muy lejos de conseguir el respaldo para convertirse en una verdadera alternativa, dada su falta de discurso y la escasa altura política de sus principales dirigentes. Por su parte, Chile celebra sus elecciones presiden-

ciales a final de año con un gobierno conservador muy desgastado y sin relevos claros al presidente Piñera; ante la candidatura oficialista, la anteriormente hegemónica Concertación acariciada la idea de un retorno de la expresidenta Bachelet al Palacio de la Moneda, quien aún no ha confirmado su candidatura y mantiene su compromiso con Naciones Unidas. Frente a la paulatina radicalización argentina, la evolución política chilena está caracterizada por las continuidades y transformaciones sostenidas, incluso con cambios de modelo ideológico como el que se produjo con el triunfo de Sebastian Pinera en 2009.

Semejante paralelismo existe entre los casos de Ecuador y Paraguay. El presidente Correa ha ido acaparando el control de las instituciones del país, aclimatando a las alturas quiteñas los procedimientos ya depurados en Caracas; en consecuencia, las elecciones presidenciales de febrero tan solo suscitan el interés de saber por qué amplio margen será reelegido, lo que a su vez le permitirá un reforzamiento del control del sistema político ecuatoriano. En dirección radicalmente distinta se van a celebrar elecciones en Paraguay, donde se elegirá un nuevo presidente, se renovaran ambas cámaras parlamentarias, serán electos los gobernadores y remozadas las juntas departamentales. Como en el caso anterior, el resultado electoral anuncia el muy probable triunfo del Partido Colorado (ANRPC), lo que supondrá su vuelta al poder tras su pérdida en 2008; el gran desafío de Horacio Cartes será renovar la imagen de un partido identificado con el Estado tras décadas de monopolio del poder, al tiempo que gestiona la reincorporación de su país a Mercosur y UNASUR, abre definitivamente la economía nacional y hace frente a un incremento sustancial de la inseguridad y los tráficos ilícitos.

Todas las expectativas abiertas concitan en sí mismas una alta dosis de incertidumbre. El desarrollo de los acontecimientos determinará hasta que punto esa fluctuación entre el optimismo reposado y el pesimismo de la memoria permitirá a fin de año hacer un balance esperanzador de 2013 en las Américas.



Center for Hemispheric Defense Studies  
National Defense University  
Abraham Lincoln Hall  
260 5th Ave. Bldg. 64  
Washington, DC 20319-5066