

Reflexiones sobre transformaciones e incertidumbres en América Latina

Reflections on transformations and uncertainty in Latin America

Entrevista a Wolf Grabendorff

Director de FES-Ildis, Ecuador

Correo electrónico: wgrabendorff@fes-ecuador.org

Por Diego Pérez Enríquez

Coordinador General de Investigación del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correo electrónico: diego.perez@iaen.edu.ec



Wolf Grabendorff

Politólogo alemán y consultor en temas de relaciones internacionales, seguridad y defensa, política exterior y desarrollo político de los países latinoamericanos. Es fundador y exdirector del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (Irela), con sede en Madrid, y del Programa de Cooperación Regional de la Fundación Friedrich Ebert en Santiago de Chile. Ha sido profesor visitante en varias universidades europeas y estadounidenses, entre ellas, School of Advanced International Studies (SAIS), The Johns Hopkins University en Washington, Université Paris III-Sorbonne en París, The Johns Hopkins University en Bologna y en la Universidad Andina Simón Bolívar en Ecuador.

A partir de una serie de alianzas estratégicas que resultan de las inherentes transformaciones en el sistema global y que estas provocan incertidumbre en la generación de políticas regionales, Grabendorff considera que América Latina tiene grandes desafíos por superar; entre ellos, la lucha contra el crimen organizado y, en particular, el narcotráfico y también la migración transfronteriza. Sostiene, no obstante, que los Estados han perdido la capacidad de control y regulación en el ámbito económico e incluso territorial. El papel de la Unasur, las relaciones bilaterales Colombia-Venezuela, el control marítimo del Atlántico Sur, la pérdida de hegemonía de EE. UU. y la competitividad con la creciente hegemonía de China, así como la reactivación de las FARC, son algunos de los otros temas que podemos encontrar a continuación.

¿Cómo percibes la situación de seguridad para la región de América Latina, pero particularmente para Sudamérica?

Hay un problema al hablar de la región, porque muchas de las causas de la vulnerabilidad regional provienen de los enormes cambios del sistema internacional y de las muy distintas reacciones de los diversos países de América del Sur frente a esos cambios. Durante más de un siglo de historia, existió la posibilidad de tener una

Durante más de un siglo de historia, existió la posibilidad de tener una alianza con Estados Unidos, pero hoy en día eso no parece funcional

alianza con Estados Unidos, pero hoy en día eso no parece funcional, no solo por Trump, que ha acelerado ese proceso, sino porque Asia en general, y China en especial, están brindando las referencias para el futuro del sistema internacional. Mirando sobre la región latinoamericana, se nota que algunos países, en especial Brasil pero también Colombia, están buscando una salida a sus problemas internacionales y regionales,

al mismo tiempo que buscan reforzar las relaciones con Estados Unidos; mientras que otros países, como Chile o Argentina, están muy involucrados con China. Inclusive los países miembros de la Alianza del Pacífico, que son sistemáticamente aliados de Estados Unidos, están mirando más ahora al Pacífico que a Estados Unidos. Entonces, ese cambio que tiene que ver con las transformaciones en el sistema internacional se refleja con mucha fuerza en la región y, al mismo tiempo, demuestra las diferentes reacciones entre los principales actores en la región.

¿Estas diferencias o cambios son una consecuencia inevitable de otras transformaciones en el sistema global o son más bien una suma de pequeñas transformaciones locales que se han ido sumando para generar esta tensión global?

Es muy difícil de definir, porque en algunos casos los efectos globales son más fuertes que las decisiones nacionales y, en otros, ocurre al revés. Es justamente esa incertidumbre la que refleja los dos problemas centrales regionales: el narcotráfico o el crimen organizado; y el tema migratorio. Este último problema va a tener, seguramente, muchos más efectos a largo plazo que el mismo narcotráfico.

Ha habido en América Latina una serie de procesos y cambios políticos internos durante los últimos quince años. Mi impresión es que detrás de estas transformaciones políticas los temas de seguridad se han dejado de lado, generando un vacío grande para que las organizaciones criminales internacionales, particularmente las del narcotráfico, operen con mucha más libertad. Es decir, ¿el Estado se vació de capacidades de control como consecuencia de esas tendencias políticas?

Es correcto, pero considero que se necesita tomar en cuenta que la falta de control de Estado no es un fenómeno única y exclusivamente de la región. La globalización, en general, tiene un enorme efecto sobre los países democráticos. Los Estados han perdido la capacidad de control y regulación a nivel económico y en el campo de la seguridad. Además, vivimos en un tiempo en que el control territorial no es visto con la misma importancia como en años anteriores, tal como ocurría durante la Guerra Fría. Hoy en día, el principal interés, especialmente de los grandes poderes, es el control de los flujos tanto financieros como de bienes legales e ilegales, más concretamente de drogas, armas y personas. Entonces, eso brinda al Estado una posición muy distinta que, de alguna manera u otra, ha llevado a crear nuevas formas de seguridad que, para muchos países, implica una reforma del sector de seguridad: entrenar al personal militarizado. Salvo una excepción, todos los países de América del Sur tienen a los militares custodiando las calles como una respuesta a esos flujos, aspecto que no deja efectos positivos en la seguridad pública de dichos países.

Hoy en día, el principal interés, especialmente de los grandes poderes, es el control de los flujos tanto financieros como de bienes legales e ilegales

Un tema cada vez más recurrente en las agendas de seguridad es el tema de los mares. En ese sentido, ¿creerías que la región cuenta con las capacidades para superar esa brecha que se ha generado acerca del control marítimo?

Tenemos el ejemplo de Amazonas Azul, que es el tema que los países del Atlántico Sur, por lo menos en intenciones, han mirado con mucha preocupación. Inclusive, Macri en su momento aumentó la capacidad de las fuerzas marítimas argentinas no solo por el control de las islas Malvinas, sino también por los problemas de control de recursos en el Atlántico Sur. Por otra parte, la atención sobre el Caribe va a aumentar, ya que se calcula que por lo menos seis millones de caribeños van a migrar durante los próximos diez años como consecuencia del cambio climático, lo cual implica mayor atención, control y manejo de los temas marítimos en dicha región. Yo lo que veo es una falta de confianza de los países latinoamericanos hacia sus propios vecinos, lo que implica la no cooperación transfronteriza. Muchos países prefieren colaborar con Estados Unidos para asegurar su capacidad de enfrentar a estas nuevas amenazas, que buscar soluciones ante estas entre países vecinos.

¿Crees tú que si la Unasur no hubiera fracasado, la coordinación regional en estos temas hubiera sido más efectiva o potenciada?

Exacto, hubiera sido más efectiva, real y se hubiesen generado grandes ventajas. La Unasur fue un organismo de coordinación política que combinaba e incluía distintos regímenes políticos en conjunto, pero nunca fue un organismo de integración como el término lo indica. Todos los otros procesos de cooperación política, como la Alianza del Pacífico o ProSur, solo integran a países que tienen la misma orientación política y económica. La Unasur no tenía eso: tenía a Chávez y a Uribe al mismo tiempo y eso fue uno de los grandes avances en la cooperación regional. La Unasur tenía distintas maneras de mirar el mundo y la región. Por ejemplo, el liderazgo de Macri y su visión de América del Sur fue muy distinta a la visión chavista, independientemente de que sean de la izquierda o derecha, con el efecto de bloqueo mutuo de las iniciativas de cooperación regional.

[...] el liderazgo de Macri y su visión de América del Sur fue muy distinta a la visión chavista

Ahora bien, en la actualidad cada país usa el discurso regional para hacer campañas políticas internas, lo que será muy negativo para la convivencia vecinal en muchos aspectos. Esa combinación, que es habitual en muchos

otros países, se denomina “interméstica”. Actualmente casi todos los problemas de la región son problemas intermésticos, mucho más fuerte entre países vecinos que entre países lejanos. Es decir, el elemento intraméstico siempre será menor en países que tienen mayor distancia geográfica. Esto es un gran impedimento y una preocupación constante, ya que cuando no existe posibilidad de llegar a algún consenso mínimo regional, el papel de América Latina en esa nueva configuración del sistema internacional será muy negativa para los intereses de la región en general.

En ese sentido, dos de los grandes pendientes de la Unasur fueron Venezuela y Colombia. Entrando un poco más en la coyuntura, ¿qué pasa en Venezuela?

Estoy convencido de que vivimos en la región una coyuntura de esfuerzos internos y externos para tratar, de llegar de una manera u otra, a un cambio de régimen en Venezuela. Pero la experiencia internacional, y también en la región misma, con procesos de cambios de régimen, es muy negativa. El caso extremo es el caso cubano, pero también hay casos puntuales, como Guatemala y República Dominicana, cuyos cambios en su momento implicaron guerras civiles. El futuro de Venezuela no será por vía democrática, lamentablemente. Veo a Venezuela con la perspectiva de varios tipos de gobiernos militares que van a tratar de reducir ese camino de un país fallido. Ese proceso de desintegración de Venezuela es una preocupación latente no solo de la oposición, sino de los chavistas mismos, especialmente de los militares. Necesitamos prepararnos, por un lado, a negociaciones muy difíciles y, al mismo tiempo, a una presencia militar a largo plazo en Venezuela.

Entonces, ¿existen las condiciones para hacer una transición al estilo de las transiciones de las dictaduras de la década de 1970?

Es una situación completamente distinta. En algunos casos, no hay una posibilidad de cooperación y apoyo externo frente a un cambio de régimen, tal como sí ocurría en tiempos de la Guerra Fría, cuando la lenta democratización y el cambio de régimen, como el caso chileno, era un anhelo de la mayoría de la población. Esa mayoría también existe hoy en Venezuela, pero, al mismo tiempo, existe una minoría de la población que apoya el régimen actual. Esto implica que el cambio es más difícil que en otras condiciones, pues hay intereses geopolíticos mucho más fuertes en la región que en tiempos de la Guerra Fría, cuando los intereses geopolíticos eran principalmente de Estados Unidos. La influencia de Rusia era extremadamente limitada en ese tiempo, a pesar de que la Unión Soviética tenía más capacidades, pero estamos hablando de otro sistema internacional y este cambio de dicho sistema se refleja incluso en las discusiones en y sobre Venezuela.

China está intentando demostrar su presencia en la región mediante varias actividades. ¿Existe la posibilidad de que América Latina se convierta en un campo de batalla de una guerra entre aquellos que se alinean con Estados Unidos, como en el caso de Colombia, y otros que estarían buscando un alineamiento distinto, como es el caso de Venezuela?

Obviamente. El tema bilateral Colombia-Venezuela ha tenido muchos vaivenes, desde antes del chavismo. Esa tradición histórica en Venezuela se ha acelerado con los intereses externos en la región, por ejemplo, con la presencia militar de Estados Unidos en Guyana. Ecuador también está demostrando que existe una preocupación geopolítica por parte de los Estados Unidos sobre este país. De allí viene justamente el debate sobre China: ya son 18 países de América Latina, incluidos algunos caribeños, que hacen parte del instrumento geopolítico conocido como “Iniciativa de la Franja y la Ruta” de este gigante asiático.

El interés de los chinos consiste en tener suficiente acceso a los recursos naturales para su población, intereses que no son solo económicos, ya que también van a apostarle al campo de la seguridad para asegurar que no hayan contratiempos: pensamiento que también es obvio sobre África. De hecho, se habla mucho más de África que de América Latina, pero yo creo, interpretando un poco los escritos chinos sobre este tema, que los réditos a largo plazo serán los mismos. Los chinos van a tratar de obtener, como lo hizo Estados Unidos hace más de 100 años, la aprobación de una parte de la población que mantiene las conexiones con el poder hegemónico. Con la decadencia de Estados Unidos y especialmente con su pérdida de capacidad financiera y tecnológica, la situación puede repetirse en las próximas décadas, pero en este caso con la hegemonía de China.

Volviendo a la coyuntura regional y en otra dimensión, las FARC retomaron la lucha luego de firmado los acuerdos de paz. ¿Qué hay detrás de esto? ¿Por qué se reactivaron las FARC?

Como siempre, en esos problemas hay varios elementos que contribuyeron a esa decisión y es muy difícil, desde afuera y con información limitada, manifestar cuáles fueron las más importantes. Es importante recordar que el proceso de paz en Colombia evidenció la fracturación interna de las FARC, divisiones que fueron muy obvias, inclusive durante las negociaciones en La Habana. En las FARC siempre existieron personas ideológicamente más firmes que otras: teníamos gente con una tradición de defensa del campesino pobre y del control territorial de

Es importante recordar que el proceso de paz en Colombia evidenció la fracturación interna de las FARC

algunos territorios (casi 10 % del país), mientras que otros en cambio estaban más orientados a los flujos de droga y de armamento. La gran mayoría de quienes integraban las FARC ha optado por regresar a la vida civil, en parte, porque han visto que la lucha después de casi cincuenta años no va a lograr los fines que tenían en mente. Otros, en tanto, no han visto

que el regreso a la vida civil haya funcionado para ellos. Los Gobiernos de Santos y Duque no hicieron y no han hecho lo suficiente para garantizar una integración segura y suficientemente rápida de estas personas a la vida civil.

Es por ello que una parte de las FARC ha optado ahora por regresar a la lucha, teniendo en cuenta que al menos un 8 % de ellos nunca formó parte o nunca accedieron al proceso de paz. Entonces, ¿hasta qué punto estos integrantes de las FARC, los que no se acogieron al proceso de paz y los reincidentes —los que están regresando a la lucha— van a crear realmente una amenaza para la paz en Colombia? Eso es muy difícil de analizar en este momento, ya que también hay apoyo de los chavistas en Venezuela a este grupo. Las FARC siempre han estado cercanas ideológicamente al chavismo, y eso hace del problema de la seguridad nacional de Colombia también un problema de seguridad regional.

Hay que tener en cuenta que las FARC no solo están conformadas por antiguos combatientes, ya que también hay capas superpuestas de organizaciones criminales de otra naturaleza que intercambian servicios y bienes y que operan en el mismo territorio.

Sí, pero eso tiene que ver también con el hecho de que dicho país nunca en su historia ha tenido un territorio controlado por el Estado. Cuando estuve en Colombia por temas laborales, por allá, en el año 2002, uno de los generales más importantes en su tiempo me dijo que dos terceras partes del territorio no eran seguros para el Estado. Eso, si lo miras bien, es un fracaso en sí mismo, ya que nunca ha habido realmente un esfuerzo ni político ni militar para cambiar eso. Un grave error del proceso de paz, en mi opinión, es que los militares no se prepararon para tomar control completo de ese territorio que estaba en manos de las FARC y que

quedó con un grave vacío de poder. El problema es que ahora no solo tenemos a una parte de las FARC retomando esos espacios, sino también la presencia de otros grupos criminales, tanto locales como internacionales, que han aprovechado ese vacío de poder del Estado colombiano.

¿Hay condiciones equivalentes en otros países de América Latina, tal vez México? ¿Podríamos pensar que hay un problema de soberanía para la región?

El tema de la soberanía interna es una discusión muy interesante y urgente. Justo durante el Gobierno de Rafael Correa en Ecuador se habló de la necesidad de garantizar la soberanía interna. Eso, en países que comparten fronteras no tan pobladas y sin infraestructura, es un problema central en el contexto de la globalización. Esos espacios, como ya vimos en los Balcanes en Europa, en gran parte del Oriente Medio y ni hablar de Siria, están sin la presencia del Estado y son utilizados para actividades criminales, que funcionan con actores no estatales y con otras fuerzas de oposición en contra del Gobierno nacional. Todo eso crea un estado de inseguridad que es muy difícil de controlar a largo plazo, porque la comunicación, la forma de obtener armamento y la logística de resistencia en contra de las regulaciones del Estado hoy en día son muy fáciles de obtener y facilitan el trabajo de las diferentes formas de crimen organizado, a veces con conceptos de control territorial propio. Este problema existía hace más de diez años atrás, pero era la excepción. Hoy en día este grave problema existe en muchas partes de la región casi como una normalidad.

Brasil ha entrado en una crisis política interna tan amplia y ha reducido su presencia y capacidad de presión sobre su agenda regional. ¿Esto es una consecuencia del liderazgo de Bolsonaro que quizás prefiere más bien ver hacia Estados Unidos que ver a la región o es más bien una consecuencia del agotamiento mismo del proceso de integración regional?

Yo tengo una visión un poco distinta sobre la agenda regional de Brasil, pues en mi opinión, Brasil siempre ha tenido una agenda global: la agenda regional solo tiene importancia cuando ayuda a la agenda global. Brasil siempre ha tratado de obtener apoyo regional, invertir en la región. Cuando ese no es el caso, como lo vemos ahora, la región no tiene tanta importancia, en parte, porque Brasil es un actor tan grande y fuerte en sí mismo. Hoy tengo la impresión de que habrá un cambio, no necesariamente en la mayoría de los brasileros, pero ciertamente en el Gobierno actual. Brasil requiere un papel autónomo en el mundo y allí hay una gran discusión sobre si ese es el camino correcto. El Gobierno actual desea más bien una alianza estrecha con Estados Unidos, lo que implica una forma de actuar en temas tanto regionales como globales —con la excepción de sus relaciones con China— en favor de los intereses de Estados Unidos. Ese es el cambio principal en la filosofía de la política exterior, pero no estoy seguro de que eso vaya a durar mucho tiempo, en parte porque va en contra de los intereses de las Fuerzas Armadas de Brasil. Como vimos en los últimos episodios de coyuntura, el vicepresidente, quien representa el peso militar en ese Gobierno, muchas veces ha

acogido al presidente en su proamericanismo y en sus actuaciones en favor de la misma autonomía del país. Entonces, yo creo que ese tema no está incluido aún y puede ser que en otros cinco o diez años tengamos a un Brasil como actor principal de la región, tanto en temas regionales como en temas globales. Se necesita mirar las diferentes formas de cambios y reacción del sistema internacional para decidir exactamente hacia dónde van las cosas: una cooperación intrarregional no tiene muchas posibilidades en este momento.

¿Cuáles serían las bases para poder construir alguna capacidad de articulación regional que no pase por la creación de un nuevo organismo regional (que en su momento fue Unasur, que fracasó y fue reemplazado por ProSur)? Es decir, ¿es necesario tener algún tipo de institucionalidad regional en temas de migración o basta con la coordinación entre cancillerías?

La experiencia europea entre países miembros para llegar a acuerdos mínimos en el tema de migración ha sido negativa. Hoy en día es uno de los pocos temas que ni con dinero ni con presión política se han podido arreglar, en parte, por circunstancias que tienen que ver con las amenazas de la globalización que algunos países, especialmente los de Europa del Este, se niegan a aceptar. Entonces, pensar que con buena voluntad política se puede llegar a un sistema de cooperación regional más eficiente en temas de migraciones lo veo con muy poca posibilidad.

En el caso latinoamericano, la respuesta colombiana y ecuatoriana al tema de la migración, en principio, fue muy positiva, mucho mejor que la de países europeos incluso. Recordemos la experiencia de los casi tres millones de colombianos que emigraron hacia Venezuela hace algunas décadas atrás. Con todas las diferencias que existen entre países andinos, hay cierta homogeneidad que hace esto posible, a diferencia de la migración africana a Suecia, por ejemplo. El lenguaje y la cultura funcionan como estrategias claves para la inserción de los migrantes en sus países de llegada.

La única posibilidad para superar estas barreras surge con la creación de un sistema que les brinde a las familias alguna posibilidad de instalarse o de quedarse en determinado país. Esto no ha funcionado en Europa debido a que hay un miedo sobre los efectos negativos a largo plazo que este tipo de políticas pudieran tener. Sin embargo, cuando se toma las cifras per cápita de migración, todavía siguen siendo mínimas frente a América Latina. Vemos, por ejemplo, que Jordania o Líbano son países que tienen entre 15 y 30 % de refugiados en su población, y tampoco es que sean los países más inseguros del mundo. Entonces yo creo que América Latina necesita alguna forma de educación que ayude a superar estos males. Estos movimientos migratorios hacen parte de la realidad de los sistemas capitalistas y los sistemas democráticos, teniendo cada sociedad y cada Gobierno autonomía para manejar los impactos negativos. Arreglar los problemas de forma positiva es extremadamente difícil, pero frenar los efectos más negativos es la única tarea que se necesita solucionar por el momento. Obviamente, sería mucho más fácil con un sistema como Unasur: una fórmula de ese tipo ayudaría mucho frente a la situación catastrófica que vive Venezuela.

Solamente pensando en términos muy grandes y regionales, ¿cuál es tu valoración sobre la región? ¿Qué ves en el futuro de la región?

Yo creo que la región ha tenido varias ventajas en el sistema internacional: una de esas es la similitud de las culturas políticas desde México hasta la Patagonia, la facilidad del idioma en común y la experiencia histórica de liberación de la colonización española. Otro aspecto importante ha sido la presencia de la hegemonía de Estados Unidos, con efectos más negativos en América Central y el Caribe y menos negativos en América del Sur, pero, en general, con una vinculación de las élites de América Latina que miran hacia Estados Unidos. Ahora vemos un proceso de decadencia de dicho país, por lo menos como nación modelo y líder, y eso implica también una reorientación económica de América Latina hacia el Pacífico y los países asiáticos.

Hay una diferencia muy importante entre el desarrollo de Asia y América Latina, que tiene que ver con el rol negativo de los réditos latinoamericanos: los países asiáticos han invertido en educación durante décadas y hoy en día vemos resultados positivos. Independientemente de si son sistemas autoritarios o democráticos, hay un cambio de élites en los países asiáticos, no completos, pero es una transformación mucho más amplia que en el caso latinoamericano. En la región eso está empezando a cambiar, no va a ser fácil, tampoco va a ser unidireccional ni rápido: el cambio de élites necesita medio siglo, normalmente. Ese proceso asiático ha liberado a mucha gente del hambre, no solo en China sino también en Corea del Sur y Filipinas.

[...] hay un cambio de élites en los países asiáticos, no completos, pero es una transformación mucho más amplia que en el caso latinoamericano

A América Latina le falta todavía un sentido de lo colectivo, proceso difícil pero necesario. El sistema occidentalista, que ha manejado prácticamente el bienestar y el poder del sistema internacional durante los últimos cien años, se encuentra débil. Ese sistema va a desaparecer y, paralelamente a eso, se van a desoccidentalizar también las elites latinoamericanas. No veo esto como un proceso de retiro, es un proceso difícil y no homogéneo en la región, obviamente, pero con cierta fuerza a largo plazo. Los dos países mejor preparados para esto son México y Brasil, no por su tamaño territorial, pero sí por su identidad cultural. Especialmente México, en donde su identidad cultural ha sobrevivido décadas muy difíciles en medio de la industrialización: 82 % de su exportación es de productos industriales vinculados con el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (Nafta). En el caso de Brasil, las exportaciones representan solo el 32 % de su economía. Estas diferencias obedecen a temas culturales, económicos y geográficos que se necesitan tomar en cuenta, ya que van a cambiar la región muy rápidamente, pasando por una fase en la que se agravarán los problemas tanto nacionales como regionales. 