



Robert Schuman

Europa y la Seguridad en América Latina

- Carlos Malamud



Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series
Vol. 4 No. 6
July 2004

This publication is sponsored by the EU Commission.

The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series

The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series is produced by the Jean Monnet Chair of the University of Miami, in cooperation with the Miami European Union Center.

These monographic papers address issues relevant to the ongoing European Convention which concluded in the Summer of 2003. The purpose of this Convention was to submit proposals for a new framework and process of restructuring the European Union. While the European Union has been successful in many areas of integration for over fifty years, the European Union must take more modern challenges and concerns into consideration in an effort to continue to meet its objectives at home and abroad. The main issues of this Convention were Europe's role in the international community, the concerns of the European citizens, and the impending enlargement process. In order for efficiency and progress to prevail, the institutions and decision-making processes must be revamped without jeopardizing the founding principles of this organization. As the member states negotiate the details of the draft constitutional treaty, the Jean Monnet/Robert Schuman Papers will attempt to provide not only concrete information on current Convention issues but also analyze various aspects of and actors involved in this unprecedented event.

The following is a list of tentative topics for this series:

1. The challenges of the Convention: the ability to govern a supranational Europe or the return to intergovernmental cooperation?
2. How did the member states figure in the framework of the Convention?
3. The necessity to maintain a community method in a wider Europe.
4. Is it possible for the member states to jeopardize the results of the Convention?
5. The member states against Europe: the pressures on and warnings to the Convention by the European capitals.
6. Is it possible that the Convention will be a failure? The effects on European integration.
7. Similarities and differences between the European Convention and the Philadelphia Convention of 1787.
8. The role of a politically and economically integrated Europe in the governance of the world.
9. How important is European integration to the United States today?
10. The failure of a necessary partnership? Do the United States and the European Union necessarily have to understand each other? Under what conditions?
11. Is it possible to conceive a strategic partnership between the United States, the European Union and Russia?
12. Russia: a member of the European Union? Who would be interested in this association?

Miami European Union Center
University of Miami
1531 Brescia Avenue
Coral Gables, FL 33146-3010
Phone: 305-284-3266; Fax: 305-284-4875
E-Mail: jroy@miami.edu
Webs: www.miami.edu/international-studies/euc
www.euroy.org; www.miamieuc.org

Jean Monnet Chair Staff:
Joaquín Roy (Director)
Aimee Kanner (Editor)
Roberto Domínguez (Research Assistant)
Nouray Ibryamova (Research Assistant)
Markus Thiel (Research Assistant)

Europa y la Seguridad en América Latina

Carlos Malamud*

The Jean Monnet Chair
University of Miami
Miami, Florida
July 2004

* Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos

EUROPA Y LA SEGURIDAD EN AMERICA LATINA

El tema de la posición europea con respecto a los problemas de seguridad en América Latina debería intentar responder a una pregunta inicial, que resulta clave para cualquier análisis más en profundidad: ¿Qué piensan los europeos sobre estas cuestiones? La verdad es que piensan bastante poco al respecto¹, aunque después de los salvajes atentados de Madrid, del pasado 11-M, con toda probabilidad podrían centrarse un poco más en el tema, aunque más no sea como derivación de un interés creciente por los problemas de seguridad. En los últimos días de marzo de 2004 se reunieron los ministros europeos de Interior y de Justicia, así como los responsables policiales, para estudiar la situación creada tras el golpe de Madrid en el contexto de la amenaza que el terrorismo supone para todos los países miembros de la Unión Europea (UE). En los días previos a la reunión se habló, inclusive, de crear una gran agencia europea de inteligencia, siguiendo el modelo de la CIA norteamericana, una propuesta que de momento quedó archivada. Sin embargo, se decidió avanzar en la puesta en marcha de algunas medidas adoptadas tras los atentados del 11-S, plasmados en el “Plan de acción para combatir el terrorismo”, muchas de las cuales habían quedado congeladas en este último tiempo. También se nombró como coordinador de la lucha contraterrorista al holandés Gijs de Vries, que actuará en la órbita de Javier Solana, Alto Representante de la UE para la PESC (Política Exterior y de Seguridad Común). Como consecuencia de todos estos cambios, en estos momentos, los europeos comienzan a ser conscientes de que su necesidad de una mayor seguridad repercutirá necesariamente sobre sus presupuestos, lo cual incidirá necesariamente sobre su cambio de perspectiva sobre el terrorismo en general.

Es verdad que la afirmación anterior sobre la práctica despreocupación europea por los problemas de seguridad latinoamericanos es bastante simplista y, por lo tanto, debe ser matizada. De todas maneras, hay que señalar que esto está en la línea del escaso interés que, en términos generales, despierta América Latina en los países europeos. Claro está que hay excepciones, y si bien luego me referiré a ellas, ahora repito que América Latina cuenta muy poco para Europa y todavía menos en estos momentos, cuando está en marcha el proceso de ampliación europea, es decir, el paso de una Europa de 15 miembros a otra de 25, que ocurrirá en mayo de 2004. El tema será cada vez más complicado, ante las incorporaciones de Bulgaria y Rumania, previstas para 2007 y la eventualidad del ingreso de Turquía en un futuro próximo. Al final del camino aparece el fantasma de una UE con 40 países miembros, ¿se tratará de una unión manejable? Todas estas cuestiones plantean el problema de los límites de la Unión Europea (¿qué pasará con Rusia y Ucrania, o con Israel, o con los países del norte de África?) y acentúan las tendencias introspectivas dentro de la Unión. Éstas, con seguridad, podrían incrementarse en la medida que avance el proyecto de “Gran Medio Oriente”, todo lo cual incidirá en rebajar todavía más el interés europeo por América Latina. No se olvide que América Latina fue, paradójicamente, una

¹.- En este sentido resulta de gran interés analizar la producción del Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, con sede en París. Desde sus inicios su trabajo se ha centrado en los problemas que planteaba la ampliación de la Unión hacia la Europa del Este, en la crisis de los Balcanes, en el Mediterráneo, en la OTAN y más recientemente en el terrorismo internacional. Sin embargo, América Latina prácticamente no existe en su concepción del mundo, lo cual se vincula al conjunto de las potenciales amenazas que puede sufrir Europa. Ver <http://www.iss-eu.org>.

de las grandes perdedoras del 11-S. Pese a la ausencia de conflictos religiosos o nacionales, a la (todavía) escasa entidad de los conflictos étnicos y a la escasa o nula presencia del terrorismo islámico y del otro (Colombia es la gran excepción), América Latina no sólo ha desaparecido de la agenda de los Estados Unidos, sino también de la de la UE.

En este sentido, y en el contexto de la atención prestada por los países miembros a la realidad latinoamericana, hay que señalar que su postura respecto a América Latina no es nada homogénea. También hay que tener presente que la política exterior de la UE, y más en concreto en todo aquello que se refiere específicamente a América Latina, es más importante que la suma de las partes. Me explico, en lo que a América Latina se refiere, lo que dice y hace Bruselas al respecto tiene mucho más entidad de lo que piensan, dicen y hacen cada una de las 15 cancillerías que hoy componen la UE (no hablemos de cuando sean 25), pero lo más importante es que incluso sumando las acciones de las partes, la labor y la presencia de Bruselas es superior. En este punto es importante recalcar que salvo España (con todos los déficits que tiene), ningún otro país europeo tiene una política de conjunto para la región. Algunos países tienen políticas bilaterales con los Estados latinoamericanos de más peso (caso de México y Brasil), o con aquellos otros más pobres con los que tienen relaciones de cooperación (caso de Bélgica). De todas formas, la distancia, y la perspectiva que ella da, tiene una cierta ventaja, que permite visiones algo menos catastrofistas sobre el presente y el futuro de la región.

La visión europea sobre los problemas de la seguridad en América Latina es consecuencia de la evolución de su propia doctrina y de la percepción de que el continente no constituye una amenaza para la seguridad europea: carece de armas de destrucción masiva, no es fuente de grupos terroristas internacionales que pongan en peligro su territorio, en términos globales la inmigración latinoamericana no es preocupante (España es la principal excepción). Sólo está el tema del narcotráfico (cocaína), aunque debe competir con otros productos y otros abastecedores (heroína, hachís, drogas de diseño, etc.). Esta es la gran diferencia con los Estados Unidos, que no sólo comparte con México una gran frontera común, sino que algunos, como Samuel Huntington, llegan a ver en los americanos del sur (a los que obviamente no llaman así) un peligro potencial para la estabilidad de su país². En el seno de la UE es algo comúnmente asumido que “los países europeos se han comprometido a resolver pacíficamente sus conflictos y a cooperar por medio de instituciones comunes”³. Está claro que no se trata de una visión *naïf* del mundo y que en la medida que lo requieran, las amenazas existentes deberán ser enfrentadas con el uso de la fuerza. Pero, lo que querría remarcar era la aproximación inicial a los problemas. Por eso el mismo documento señala que: “La seguridad es una condición para el desarrollo. El conflicto no sólo destruye las infraestructuras, incluidas las sociales, sino que también fomenta la delincuencia, disuade a los inversores e imposibilita la actividad económica normal. Varios países y regiones han quedado atrapados en un ciclo de conflicto, inseguridad y pobreza”.

².- La versión en español de su polémico artículo: “El reto hispano a EEUU”, en *Foreign Policy Edición española*, N°2 (abril/mayo 2004).

³.- Ver el documento propuesto por Javier Solana (“Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad”), y adoptado por los Jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo Europeo en Bruselas, 12/XII/2003, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, Paris 2003, <http://www.iss-eu.org>. Es interesante observar como América Latina prácticamente no existe en el documento. Hay una sola alusión a América Latina, al final del mismo, cuando se habla de “nuestros socios en África, en Latinoamérica y en Asia” y otra al Mercosur.

A efectos de sus negociaciones con América Latina, la UE ha asumido tradicionalmente que lo que ha sido bueno para ella, como consecuencia de su propio proceso de integración, forzosamente debe ser bueno para los demás, especialmente si no se trata de países desarrollados, o grandes. De este modo, la UE ha primado las negociaciones entre bloques regionales (o subregionales) en lugar de con países individuales y por eso se ha apostado por negociar con el Mercosur, con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) o con los países de América Central. Sin embargo, y esto resulta bastante paradójico, hasta ahora la UE sólo ha firmado dos acuerdos de asociación y es con México y con Chile, dos países individuales y no bloques subregionales. Este hecho merecería al menos una reflexión por parte de Bruselas y de los estados miembros sobre el rumbo de las negociaciones y el modelo que se quiere exportar. Esta visión se mantiene en el ya citado “Documento Solana”: “Las organizaciones regionales refuerzan... la gobernanza mundial... Otras organizaciones regionales, como la Asean, Mercosur y Unión Africana, contribuyen de manera importante a la mayor estabilidad del mundo”.

Y si América Latina cuenta poco para Europa, los problemas de seguridad de la región cuenta todavía menos. En este punto es importante no perder de vista las posiciones de las distintas opiniones públicas europeas en cuestiones como el terrorismo, la delincuencia, el narcotráfico, los derechos humanos, etc. Un ejemplo podría ilustrarnos un poco más al respecto. Tras la puesta en marcha del Plan Colombia, el Parlamento Europeo discutió el tema, y por una abrumadora mayoría de votos y numerosas abstenciones (tanto de izquierda como de derecha) se decidió no apoyar la vertiente militar del mismo. Europa prestaría a Colombia ayuda educativa, sanitaria, judicial, institucional, pero no militar. Lo que no se dijo, pero se sobreentiende en el mensaje, es que los europeos no estamos para ensuciarnos las manos en cuestiones bélicas, que para eso están los norteamericanos. Pero, como ya se ha dicho, quizá ahora, las cosas comiencen a cambiar. Colombia puede ser un campo de análisis sumamente interesante para ver cómo evolucionan las posiciones europeas respecto al terrorismo internacional, ya que éste golpea al país andino de un modo constante e inmisericorde.

Sin embargo, y esto es importante, en mayo de 2002 la UE ha incluido en su lista de organizaciones terroristas a las FARC –Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- y a las AUC –Autodefensas Unidas de Colombia- (paramilitares) y hay pedidos para hacer lo mismo con el ELN –Ejército de Liberación Nacional-, aunque este paso es algo más difícil por los fuertes contactos que tiene el ELN con ciertas organizaciones europeas, especialmente ONG’s y otras defensoras de los derechos humanos. De todas formas, y para valorar en su justa dimensión la iniciativa europea hay que tener presente que un paso similar no ha sido dado por la mayor parte de los propios países latinoamericanos, teóricamente los que deberían estar más preocupados por el problema. Sin duda, una postura latinoamericana más activa y más comprometida en la defensa de la gobernabilidad y la democracia regionales forzaría a la UE a tener una actitud más activa en esta materia.

El frustrado proceso de paz en Colombia, impulsado por el ex presidente Pastrana ha tenido el mérito de modificar algunas percepciones europeas sobre la violencia y la lucha armada en América Latina en general y en Colombia en particular. Esto es particularmente visible en el caso de las simpatías que tiene entre la opinión pública europea el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el subcomandante Marcos. Por el contrario, de forma creciente, las FARC están perdiendo paulatinamente la aureola de romanticismo y de “luchadores por la libertad” (o

la revolución) que tenían en Europa, en un fenómeno similar al que había ocurrido con Sendero Luminoso, de Perú. Esta falta creciente de apoyo en la opinión pública europea, unida a las restricciones que tienen para moverse libremente por Europa desde su inclusión en la lista de organizaciones terroristas, han limitado su labor política y diplomática en el Viejo continente. Pese a ello, su prédica sobre las violaciones de los derechos humanos en Colombia, que coincide con la de muchos otros movimientos y asociaciones, sigue siendo bastante exitosa, como se pudo comprobar en la gira reciente del presidente Uribe por algunos países europeos, donde tuvo que hacer frente a protestas de ONG's y ciertos círculos académicos. Francia es un caso aparte por el impacto que ha provocado en el país el secuestro de la ex candidata presidencial Ingrid Betancourt, que tiene la ciudadanía francesa.

Este estado de la opinión pública europea se manifiesta igualmente en la existencia de un doble lenguaje con respecto a ciertas manifestaciones terroristas, cuyos puntos extremos serían, por un lado, el terrorismo fundamentalista islámico (junto a ciertas manifestaciones locales en algunos países como España), y, por el otro, el terrorismo colombiano o el palestino. Este doble lenguaje era bastante habitual hasta hace poco en casi toda Europa y todavía persisten algunos ejemplos, que sin duda alguna hablan de la profundidad del fenómeno. Hace cosa de tres años atrás, en el periódico *ABC*, de Madrid, salió una nota a doble página en la que la periodista que había redactado el artículo se quejaba, con mucha razón, de que numerosos medios de Estados Unidos, Gran Bretaña y del resto de Europa al hablar del movimiento terrorista ETA, no los llamaban "terroristas vascos" sino que aludían a otras categorías, mucho menos claras y con propensión al error, como guerrilleros, luchadores por la libertad, separatistas vascos, nacionalistas, etc. Con ocasión de los últimos y salvajes atentados del 11-M en Madrid, y pese a los errores informativos del gobierno, hubo algunos medios, especialmente de Estados Unidos o Gran Bretaña, que lamentablemente seguían hablando de separatistas vascos. Volviendo al *ABC*, el mismo día en que se publicó el artículo mencionado, en salió la sección internacional una nota pequeñita dando cuenta de la marcha de la situación en Colombia, en la que se hablaba de la guerrilla de las FARC y de los paramilitares, pero en ningún caso aludía a los terroristas colombianos. Hoy, afortunadamente, las cosas han cambiado mucho en España en este sentido.

Un paréntesis necesario, ya que hablamos de Colombia. En algunos encuentros anteriores de esta serie, pero también en muchos medios académicos de Estados Unidos, en lo que parece ser una moda académica bastante difundida, se ha hablado de Colombia como un estado fallido. Así por ejemplo, Douglas Lovelace Jr., director del Strategic Studies Institute, dice, sin ningún tipo de complejos, que los participantes de una edición previa de este seminario, organizado junto con el North-South Center de la Universidad de Miami, acordaron mayoritariamente que Colombia era un paradigma de *failing state*, y que como tal tenía enormes implicancias para la estabilidad, democracia, prosperidad y paz del Hemisferio Occidental⁴. Creo que se trata de un análisis muy simplista y bastante alejado de la realidad. Una cosa es que durante mucho tiempo el estado colombiano no haya controlado la totalidad de su territorio, y otra muy distinta es que sus instituciones no funcionen, que no sea un estado democrático (que lo es) o que se vulneren

⁴- Douglas Lovelace Jr., director del Strategic Studies Institute, en su prólogo a "Perspectives from Argentina, Brazil and Colombia", vii/2003, www.carlisle.army.mil/ssi, producto del seminario "Regional Security Cooperation in the Western Hemisphere". Eduardo Posada-Carbó responde de forma contundente estas cuestiones, ver: "Colombian Institutions on the Paradox of Weakness", *Harvard Review of Latin America*, Spring 2003, pp. 14/17; "Los falsos diagnósticos y la comunidad internacional" y "La democracia colombiana y la comunidad internacional", Fundación Ideas para la Paz, artículos 42 y 43, www.ideaspaz.org.

sistemáticamente los derechos humanos, una situación afortunadamente comenzó a cambiar desde hace algunos años atrás. Obviamente Colombia no es un “Estado fallido” con el presidente Uribe (ahí están los logros de su política de seguridad democrática), pero tampoco lo era con los presidentes Pastrana o Samper, y mucho menos con los anteriores que les precedieron en el cargo.

Había hablado de la despreocupación europea por los temas de seguridad. Se trata, sin embargo, de una afirmación que necesariamente debe ser matizada. No todos los países europeos tienen la misma actitud a la cuestión. Por ejemplo, en los últimos tiempos y frente al conflicto colombiano, España y el Reino Unido se han mostrado más partidarios de la ayuda militar que el resto de los estados miembros de la UE, que han sido más refractarios al tema. Algunos países sólo se limitan a respaldar el pedido de prestar cooperación en materia policial, como en el problema de la lucha contra los secuestros. El conflicto colombiano será sin duda alguna un excelente test para calibrar la actitud europea en el futuro inmediato. En la medida que ha sido golpeada por el terrorismo internacional, ¿podrá Europa hacer extensivas sus apreciaciones sobre el fenómeno a lo que ocurre en Colombia?

Desde la perspectiva europea, y como he apuntado más arriba al aludir al énfasis regional de la UE en su aproximación a América Latina, el caso colombiano debería ser un buen terreno para comenzar a aplicar este punto de vista regional en la solución de algunos conflictos latinoamericanos. La defensa de la gobernabilidad y de la democracia sería así un mecanismo interesante para comenzar a profundizar en algunos procesos de integración regional o subregional, al margen de los tan manidos temas comerciales. Tal cual yo lo veo, el conflicto colombiano es cada vez menos una cuestión interna de Colombia y se está convirtiendo, ya lo es, en un conflicto regional, que afecta principalmente a los países vecinos, pero no sólo a ellos sino a la gran mayoría de América del Sur. Ya lo dijo el presidente Ricardo Lagos en una reunión del Grupo de Río celebrada en Cuzco, durante un enfrentamiento que tuvo con el venezolano Hugo Chávez: “Si nosotros, los sudamericanos, no intervenimos, otros lo harán por nosotros”.

En la actualidad, el conflicto colombiano ha desbordado ampliamente las fronteras de Colombia. Las drogas, con sus secuelas de narcotráfico, blanqueo de dinero, compra y venta de armas, corrupción, y otras formas de crimen organizado, comenzando por los secuestros, ya afecta cotidianamente a Brasil, Perú, Ecuador, Panamá y, también, a Venezuela⁵. El comandante paracaidista Hugo Chávez, el presidente bolivariano de Colombia, el amante del baseball y de las largas charlas radiofónicas (como su admirado comandante Castro; como se ve todos son comandantes, aunque de vez en cuando aparece algún subcomandante que vive en La Realidad, en el fondo de la selva lacandona) cree que aliándose, o protegiendo, a las FARC y al ELN puede tender un cordón sanitario a lo largo de su dilatada frontera. Pero eso no es así. A diario, y de distintas maneras, el conflicto colombiano golpea en Venezuela, al igual que en los países vecinos.

⁵ .- Carlos Malamud, *El complejo proceso para la paz en Colombia. Las difíciles relaciones de Colombia con sus vecinos*, WP 26/2003 (13/X/2003), <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/66.asp> y *El largo camino para la paz en Colombia (2ª parte). Las difíciles relaciones de Colombia con sus vecinos: Venezuela*, WP 5/2004 (3/II/2004), <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/83.asp>.

Si el conflicto colombiano es un conflicto regional, lo mejor son las soluciones regionales. Y esto implica reforzar la cooperación multilateral de todos los países de la región, comenzando por la cooperación policial y de inteligencia, pero alcanzando incluso la cooperación militar, lo que sería toda una revolución en la región. Es verdad que en América Central se ha avanzado un poco en esta línea, pero sería conveniente que se fuera un poco más allá de las palabras. En líneas generales, hasta hace poco tiempo atrás, los países vecinos de Colombia apostaban por la política del avestruz: esconder la cabeza o mirar para otro lado, creyendo que el conflicto no iba con ellos. Todos pensaban, y muchos lo siguen haciendo, que los señores terroristas, especialmente los de las FARC, son caballeros y que si uno no se mete con ellos, ellos no se meten con nosotros. Nuestro mundo está plagado de ejemplos que desmienten esta aproximación. América Latina tiene en este terreno un pequeño problema (no es el único) que se llama doctrina Estrada o de no ingerencia en los asuntos de terceros países. La no ingerencia es el gran lema. Esto adquiere gran importancia cuando se habla de Cuba (¿cuántos países latinoamericanos se abstendrán en Ginebra?), pero también de Colombia. Pero las cosas están cambiando. Perú y Colombia han desarrollado una creciente cooperación militar en la zona fronteriza. En este punto no habría que perder de vista las implicaciones del Caso Pinochet para el futuro de la cuestión.

Sería bueno que los políticos latinoamericanos empezaran a ver lo positivo de este asunto, lo que ayudaría mucho a que los políticos europeos (y los medios académicos) se interesaran más por estas cuestiones. Hace un año atrás, en una reunión con empresarios y periodistas en Madrid, el ex ministro de Exteriores peruano, el señor Alan Wagnier, ante la pregunta de por qué Perú no reconocía como terroristas a las FARC, dijo que por tres razones: 1) porque nadie se los había pedido (lo cual no es cierto, porque en marzo de 2003 hubo una reunión en Bogotá con ese objetivo), 2) porque nadie en América Latina lo había hecho (lo cual también era falso, porque Panamá sí lo había hecho) y 3) porque los peruanos saben que con el terrorismo no se negocia y si los reconocen como terroristas se acabaría su posibilidad de mediar en el conflicto. Más allá del argumento, lo cierto es que este tipo de razonamientos, como la postura de muchos países latinoamericanos respecto a Cuba (con Brasil y Argentina a la cabeza), poco ayudan a que en Europa nos preocupemos más por lo que pasa de este lado del Atlántico. La cuestión es muy sencilla, si los latinoamericanos no comienzan a preocuparse por estos problemas, es difícil que otros lo hagan por ellos.