



# Boletín

INSTITUTO DE SEGURIDAD INTERNACIONAL Y ASUNTOS ESTRATÉGICOS

## Edición Aniversario CARI 30 años

**Sumario:**

- Cosechas mundiales estancadas.  
*Roberto T. Alemann*
- Crisis alimentaria e impacto en la seguridad.  
*Fabián Calle*
- EE.UU. y la política de defensa hacia A. Latina.  
*Craig A. Deare*
- Autocrítica en Miami del Comando Sur.  
*Gastón H. Schulmeister*

**CARI**

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

**Presidente**

Adalberto Rodríguez Giavarini

**Director del ISIAE**

Julio A. Hang

**Director del Boletín**

Fabián Calle

**Secretario de Redacción**

Gastón H. Schulmeister

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento del ISIAE ni de las instituciones a las que pertenecen.

Los comentarios sobre la presente publicación pueden ser remitidos a: Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos, CARI, Uruguay 1037, Piso 1ro C1016ACA Buenos Aires, Argentina.

Tel: (54 11) 4811-0071 al 74  
Fax: (54 11) 4815-4742  
E-mail: cari@cari.org.ar  
www.cari.org.ar

### Cosechas mundiales estancadas

*Roberto T. Alemann\**

El cuadro que sigue informa sobre la evolución de las cinco principales cosechas de granos, cuatro cereales y una oleaginosa, de 1946 hasta 2008, cada una de las cuales registra cosechas mundiales superiores a 100 millones de toneladas anuales. Numerosos otros productos se cosechan anualmente por bastante menos, sin variaciones significativas en la última década.

#### Las mayores cosechas de granos de 1946 a 2008 Millones de toneladas

	1946	1956	1966	1976	1986	1996	1997	1998	1999
Trigo .....	131	158	266	346	505	532	586	613	592
Maíz .....	110	160	226	324	490	614	587	585	614
Arroz (i) .....	95	165	179	213	318	368	380	386	394
Soja .....				69	101	137	132	144	160
Cebada cervecera .....	39	64	106	150	176	139	156	155	127
Total .....	375	547	777	1.102	1590	1.790	1.841	1.883	1.887
Población mundial (ii) .....	2,3	2,7	3,5	4,1	4,9	5,8	5,9	6,0	6,0

  

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Trigo .....	586	583	587	572	557	629	626	590	605
Maíz .....	605	593	599	604	640	724	692	687	770
Arroz .....	408	398	399	377	391	400	415	420	425
Soja .....	157	161	176	180	189	204	209	226	230
Cebada cervecera .....	132	132	143	135	140	153	138	138	140
Total .....	1.888	1.867	1.904	1.868	1.917	2.110	2.080	2.061	2.170
Población mundial .....	6,1	6,2	6,2	6,3	6,3	6,4	6,5	6,6	6,6

(i) Arroz sin cáscara, con cáscara son alrededor de 200 millones de toneladas más en los últimos años. Los datos del año 2008 corresponden a estimaciones.

**Fuentes:** Número estadístico de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires que recopiló los datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos y de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO en sus siglas en inglés). Población: Buró estadístico de los Estados Unidos.

(ii) En miles de millones.

Este cuadro que muestra la evolución de las principales cosechas de granos a partir de la Segunda Guerra Mundial, permite derivar conclusiones importantes, a saber:

1. De 1946 a 1996 las cosechas se multiplicaron por 4,4 de 405 millones a 1,79 mil millones de toneladas, mientras la población mundial apenas aumentó 2,6 veces de 2,3 mil millones a 5,9 mil



millones de seres humanos. Ello mejoró la alimentación humana y generó considerables sobrantes que acumularon los inventarios, en especial del trigo, principal alimento humano y, en menor parte, también forraje para animales. El aumento notable de la producción se debió a mayores áreas cultivadas y a innovaciones tecnológicas, mejores semillas y laboreos. Las agresivas políticas de subsidios y protecciones a las agriculturas de los países desarrollados, estimados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico en más de 300 mil millones de dólares anuales en concepto de desembolsos fiscales y mayores precios internos, también impulsaron las cosechas mundiales. La agricultura argentina sufrió considerablemente por restricciones en el ingreso a los mercados y depresión de los precios por mayores inventarios y subsidios a la exportación durante ese medio siglo de aumento de las cosechas mundiales de granos.

2. A partir de 1997 las cosechas mundiales de granos se han mantenido notablemente estables en torno al promedio anual de 1,95 mil millones de toneladas. Solamente el maíz y la soja registraron aumentos significativos de producción, destinados en buena parte a la elaboración de etanol y biodiésel, o sea para energía sustitutiva del petróleo y no para alimentación humana. Los inventarios han caído significativamente, en tanto que el consumo aumenta sin cesar. Más de tres mil millones de habitantes de los países llamados emergentes o en desarrollo con China e India a la cabeza, así como otros asiáticos, africanos y latinoamericanos, mejoran sus ingresos gracias al crecimiento sostenido del producto bruto interno a tasas anuales de 5 hasta 10 por ciento o más. En esos países, el aumento del ingreso impulsa el consumo de alimentos y mejora la calidad de la alimentación, por caso productos del trigo y la carne en vez del arroz. Ello no ocurre en los países desarrollados, donde el crecimiento del producto bruto interno se dedica a otros gastos o inversiones y no a mayor y mejor alimentación. Con inventarios en franca reducción, los mercados de Chicago y otras partes registran precios en alza que descuentan futuras subas. Las restricciones a la exportación de numerosos países productores para preservar su mercado interno agrava la escasez en los mercados mundiales.

3. La irrupción de los biocombustibles (etanol de maíz y caña de azúcar o desechos forestales, y biodiésel de soja, colza, palma, jatrofa, otras oleaginosas o aceites de cocina usados) ha desplazado áreas cultivadas para alimentos en favor de la energía sustitutiva del petróleo mediante estímulos fiscales y reservas de mercado. En Estados Unidos ya operan más de cien fábricas de etanol de maíz, subsidiadas por el gobierno. En varios países, en especial en Europa, el empleo de biocombustibles es obligatorio como mezcla de los combustibles convencionales. En

Estados Unidos se prevé emplear más de 100 millones de toneladas de maíz para etanol. La cosecha alcanza a 330 millones de toneladas. En la FAO ya han sonado voces de alarma. Prestigiosos economistas alertan sobre este desvío de la alimentación hacia la energía, toda vez que el ahorro de combustibles fósiles mediante etanol y biodiésel no resulta significativo. Obviamente, la alimentación debe gozar de mayor prioridad frente a la energía.

4. La suba de los precios de los granos en el mundo como consecuencia de su demanda robusta y las cosechas estancadas, ha atraído a inversores financieros que salieron de las hipotecas “*subprime*” de Estados Unidos, cuando cayeron los precios de los inmuebles que explotaron cual burbuja, para especular con *commodities*, incluidos los granos. Por su volumen ese desplazamiento financiero en 2007 estimuló los precios de los granos. Si se normalizaran los mercados financieros en crisis, cabe esperar bajas de precios de *commodities*, habida cuenta de que el volumen de las transacciones financieras es significativamente superior al de las operaciones comerciales con granos en el mundo.

5. La conformación de los mercados mundiales de granos con inventarios declinantes, oferta estable y demanda creciente, induce cambios en las políticas agrícolas de los gobiernos. Estados Unidos reduce los subsidios atados a los precios garantizados, cuando los precios internacionales superan los precios de sostén. Europa eliminó subsidios, gracias a los cuales desaparecieron los excedentes de carnes vacunas, lácteos y azúcar, y baja los aranceles de importación para morigerar las presiones inflacionarias. Las áreas antes apartadas de la siembra (“*set aside*”) en Estados Unidos y Europa se liberan nuevamente para la siembra. En Europa se prefiere aparentemente la colza para biodiésel en lugar del trigo escaso. Muchos países introducen derechos de exportación y restricciones a la venta al exterior, todo lo cual desarticula los mercados. La globalización comercial, como se la conoció en las últimas décadas, entrará en crisis ante este nuevo paradigma del comercio internacional de alimentos y energía.

6. En el futuro, se requerirán mayores cosechas de granos para lo cual pueden utilizarse áreas todavía no aprovechadas de tierras fértiles, pero el mayor impulso deberá provenir de los progresos tecnológicos y científicos, mejores técnicas de laboreo y la expansión de la infraestructura relativa a la agricultura. Persisten obstáculos políticos para difundir ciertas técnicas vinculadas a las semillas transgénicas, que deberán superarse para que el aumento de la producción no sea interferido arbitrariamente, mientras la población mundial crece sin cesar y demanda más alimentos.

\* **Roberto T. Alemann** fue Ministro de Economía de la Nación.



## La crisis de los alimentos en el sistema internacional: su impacto en la seguridad internacional

Fabián Calle\*

En los últimos años una multiplicidad de análisis y estudios provenientes de diferentes áreas académicas y científicas han venido abordando temas como los impactos del cambio climático, la creciente importancia estratégica del agua potable, el aumento de los precios de las materias primas, la inestabilidad social derivada del aumento en el valor a pagar por los alimentos, las jugadas geopolíticas para controlar mayores cantidades de recursos naturales, etc. No obstante, en los últimos meses esta combinación de hechos y procesos han empezado a mostrarse crecientemente en toda su magnitud y a poner en claro los elevados niveles de interacción y retroalimentación que existen entre temas tan diversos y relevantes.

A manera de ejemplo e introducción, un académico del peso de Giovanni Sartori ha advertido recientemente sobre claras evidencias de la aproximación del momento de crisis o ruptura entre el desarrollo económico y la sustentabilidad del planeta; convocando, por ello, a repensar la relación existente entre democracia de mercado y paz interestatal que tanto influye en muchos análisis de la realidad y la seguridad internacional. Para Sartori, el futuro depara una fuerte carga de disputas por los recursos naturales, efectos devastadores del cambio climático y sobrepoblación del planeta(i).

El siempre influyente *The Wall Street Journal*, alerta sobre los traumas que deparan de la combinación de crecimiento demográfico, aumentos descomunales en la demanda de recursos naturales y cambio climático(ii). En este sentido cita que una comparación entre los precios promedios de los principales commodities nos mostraría un índice 500% superior en el año 2008 vis a vis los primeros años de la década del setenta y 250% más con respecto al año 2000. John Gray no duda en hablar de una reedición a escala global e infinitamente más compleja en actores y agendas del “gran juego” geopolítico que se diera a comienzos del siglo XX, teniendo esta vez como protagonistas a temas como el agua, los minerales, los alimentos y el petróleo. Si en la edición de 100 años atrás los escenarios fueron básicamente los de Asia Central, ahora lo serían América Latina, el Golfo Pérsico, África, el Ártico y la Antártica(iii).

Instituciones internacionales como la OTAN y aún el tradicionalmente economicista y cortoplacista FMI no se han abstraído de estos debates y alertas.

Recientemente, el Secretario General de la OTAN, Jaap de Hoop Scheffer, sostuvo la necesidad de que la Alianza considere temas como la protección y control estratégico del agua potable y alimentos, así como el análisis de los impactos de los mismos sobre los niveles de violencia e ingobernabilidad en diversas zonas del mundo. Cabe intercalar en estos dichos que una mirada a la situación en países tan diversos como Haití y Egipto a lo largo de nuestros días nos mostrarían el realismo de estas palabras. En este escenario, cabe mencionar que al día de hoy al menos 12 grandes países productores de alimentos a nivel internacional han implementado esquemas de retenciones e impuestos especiales con el objeto de limitar la inflación interna e incrementar los recursos del Estado(iv).

En un informe de la FAO del presente año, se emite una clara señal de alerta sobre las consecuencias económicas, políticas y de seguridad que tiene y tendrá el aumento en el precio de los alimentos. A modo de ejemplo, pone casos como los de Haití con aumentos del 100% en el último año. Entre los casos más críticos y explosivos figuran el mismo Haití, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Vietnam, China y, por si tuvieran pocos problemas, Irak y Afganistán. Suma a ello, que las reservas de granos en el mundo son las más bajas desde 1982. Entre los factores explicativos, la FAO destaca: 1) el uso del maíz para producir bio-combustible; 2) el aumento del precio del gasoil y fertilizantes tras el alza del petróleo; 3) las sequías derivadas del cambio climático; 4) la especulación financiera de los mercados a futuro.

Dos recientes reportes especiales de la Unión Europea y de la ONU sostienen que el cambio climático es un factor activador, potenciador y multiplicador de crisis y conflictos nuevos, latentes y ya existentes. Con cierta carga de ironía histórica, los países más vulnerables son los más pobres y subdesarrollados y que, comparativamente, menos contaminan(v).

De manera complementaria, *The Financial Times* convoca a tomar conciencia del efecto profundamente perturbador del aumento y las distorsiones de los mercados de alimentos y recursos naturales. Como algunos ejemplos, afirma que entre el 2000-2006 la demanda de cereales se elevó en un 8% en tanto que los precios lo hicieron en un 50% (sin sumar las subas que se dieron entre el 2006 y la actualidad). Cita el caso de México en donde el popular y fundamental grano de maíz vio crecer su precio un 35% impactando



fuertemente en los sectores populares o de un 100% en el caso del arroz en la India.

El Pentágono dio a conocer en el año 2007 un contundente documento titulado “*National Security and The Threat of Climate Change*” redactado por 11 oficiales superiores (retirados) de las 4 Fuerzas, con amplias experiencias en diversas zonas del mundo. En la parte introductoria, se comienza advirtiendo que “el cambio climático representa un nuevo y muy diferente desafío a la seguridad nacional”, así como el hecho que ese cambio es un dato fáctico y que está llamado a tener profundas consecuencias económicas, sociales y en campos como la seguridad y la Defensa Nacional. En palabras de estos militares, el cambio climático tenderá a actuar como un multiplicador y complejizador de problemas, tensiones y amenazas ya existentes (migraciones, hambre, sed, terrorismo, guerra civil, lucha por recursos naturales, choques fronterizos, etc.).

Entre los hallazgos subrayados por este documento, se destaca que: 1) el cambio climático es una seria amenaza a la seguridad nacional; 2) actúa como un multiplicador de inestabilidad y crisis en zonas volátiles y puede desestabilizar regiones hasta ahora estables; 3) caben esperarse mayores flujos migratorios hacia los EE.UU. y caídas en la producción de alimentos y agua (en América Latina, especial en países como Perú y Venezuela).

Al llegar al plano de las recomendaciones, se afirma que: 1) Washington debe articular una estrategia coherente que abarque también política energética, política exterior y Defensa Nacional; 2) debe desarrollarse un mayor activismo de los EE.UU. en este tema, tanto dentro del país como a escala internacional; 3) se deben alentar alianzas y esquemas de cooperación con la mayor cantidad de Estados y organizaciones, en especial con los más vulnerables y menos desarrollados; 4) el sector Defensa debe dar su aporte, adaptándose a energías menos contaminantes y potenciando sus capacidades para actuar en el nuevo escenario; 5) se debe hacer una seria evaluación del efecto sobre el despliegue de bases y efectivos militares en el mundo.

Entre las implicaciones geoestratégica detectadas, sobresalen temas tales como caídas en la producción de alimentos y disponibilidad de agua (cita los casos de Pakistán, China; India y Sudáfrica) en diversas zonas del mundo (en especial en algunas muy inestables actualmente por motivos políticos, étnicos y religiosos como Medio Oriente y Norte de África), el aumento de las migraciones internas y externas, la difusión de enfermedades y la reactivación o creación de tensiones fronterizas entre Estados por el control de recursos naturales. Suman a todos ellos la aceleración en el colapso de algunos Estados débiles y un terreno más fértil para el crecimiento del terrorismo y visiones radicales.

En lo que se refiere al Reino Unido, dos documentos

recientemente difundidos, uno elaborado por la Universidad de Oxford y otro una proyección de inteligencia 2030 elaborada por el Ministerio de Defensa, presentan algunos puntos relevantes de convergencia: 1) que el cambio climático está entre nosotros y sus efectos en gran medida son negativos; 2) se produce una revalorización de los recursos naturales y se agudizarán las competencias y conflictos por el control de los mismos (petróleo y gas más caros y menos disponibilidad de agua potable); 3) aumentarán las migraciones y la pobreza en amplias zonas del mundo; 4) se tiende hacia una creciente militarización de la política internacional; 5) crecientes niveles de radicalización de sectores medios y bajos de las sociedades, tanto desarrolladas como subdesarrolladas; 6) el ascenso de potencias regionales y consiguientes tensiones de varias de ellas con los EE.UU., incluyendo en este listado al Brasil.

También proveniente del Reino Unido, el denominado “Informe Stern”, encargado por la Secretaria del Tesoro de ese país, concluye que el cambio climático es un hecho fáctico y representa una seria amenaza global; con impactos traumáticos en el acceso al agua potable, alimentos, salud y catástrofes naturales, pudiendo en el futuro reducir en un 5% anual el crecimiento económico internacional y más aún entre los países en desarrollo.

El boom de los bio-combustibles, las fuertes demandas desde las emergentes economías de India y China y la falta de estrategias reales para limitar la sed de petróleo en los EE.UU., son citados en diversos artículos e informes como los cimientos de la situación aquí someramente analizada. A modo de reflexión, sobre la profunda inestabilidad en la siempre crítica ecuación entre alimentos y energía, cabría meditar sobre el continuo incremento del precio del petróleo (superando ya en términos reales ajustado a inflación el techo de 1973-1979), al mismo tiempo que se destinan crecientes cantidades de granos a la fabricación de bio-combustibles.

Pese a la tradición argentina de no siempre contextualizar el entorno internacional dentro el cual nos desenvolvemos como país, los procesos y hechos hasta acá descriptos tal vez nos puedan ayudar a analizar de manera más holística y estratégica los recientes acontecimientos políticos, económicos y sociales del paro agropecuario y el conflicto con el gobierno nacional en los últimos meses.

#### Notas

- (i) Corriere Della Sera, 26/3/08.
- (ii) The Wall Street Journal Americas, 24/3/08.
- (iii) Corriere Della Sera, 10/4/2008.
- (iv) The Wall Street Journal Americas, 14/4/08.
- (v) Paul Rogers, Open democracy, 20/3/08).

\* **Fabián Calle** es Profesor de Relaciones Internacionales en la UTDT y en la UCA.





## ¿Cómo mejorar la Política de Defensa de Estados Unidos hacia América Latina?

Craig A. Deare\*

El tema de la política de defensa de los Estados Unidos de Norteamérica es un tópico de interés relativamente limitado. En términos generales, la mayoría de los públicos latinoamericanos no se enfocan en esas políticas en sí, sino que prestan atención a la política exterior en general, o a cuestiones más puntuales de sus intereses locales.

Normalmente, los que prestan atención a la política de defensa estadounidense son especialistas en el tema, profesionales civiles y militares responsables de la formulación e implementación de las políticas de defensa de sus propios países. Y una perspectiva común —aunque no universal, por cierto— es que la política estadounidense es inadecuada, inconsistente, incorrecta, no existente o una combinación de todas estas.

El presente trabajo tiene como propósito reconocer que muchas de esas críticas tienen algunos elementos de validez; explicar el porqué de algunas de esas carencias; y proponer algunas ideas que pudiesen contribuir a una mejora de esas políticas.

Empecemos reconociendo que todo profesional que trabaja en el ámbito de defensa en América Latina entiende, ya sea de manera consciente o subconsciente, que tanto la calidad como la cantidad de atención prestada por el Departamento de Defensa estadounidense deja mucho que desear. Las estructuras responsables para la formulación de la política (la Oficina de Secretario de Defensa) y la implementación de esa política (el Comando Sur para 17 de los 18 países latinoamericanos, y el más reciente establecido Comando Norte para el país restante, México) podrían ser modificadas para proveer una gestión mejor(i).

Ahora bien, habrá muchos que digan, “¡Que bien!” Entre menos atención gringa de índole militar, ¡mejor!” Con las experiencias de la región en general, y algunos países específicos en particular —los casos recientes de Haití (1994), Panamá (1990), la República Dominicana (1965), sin mencionar otro caso histórico muy especial, el de México— esa perspectiva es completamente entendible. Sin embargo, yo me atrevería a decir que si la política exterior norteamericana —y sobre todo la política de defensa— estuviese estructurada de manera adecuada, es muy posible que algunas de esas intervenciones no hubiesen ocurrido, o —en el caso de ser inevitable— conducidas de manera más efectiva. Dicho esto, y a pesar de todo, hay que reconocer, también, las

responsabilidades que tienen algunos de los países latinoamericanos en su contribución a las situaciones de inestabilidad interna que pudiese llevar a Estados Unidos a percibir que la solución militar era la mejor opción. Pero esa es otra discusión.

### Elementos que contribuyen a la falta de atención

Regresemos al punto central, es decir, la carencia de una atención adecuada a la política de defensa norteamericana. Mi tesis es que, al analizarla de manera objetiva y detallada, esa carencia es el efecto —y no la causa— de una cantidad de varios factores, algunos de los cuales tienen muy poco de ver con América Latina. Es decir, en general, la atención norteamericana en cuestiones de defensa, pero también en términos generales hacia la región —desafortunadamente, en mi opinión— es inadecuada porque se preocupa en otras regiones del mundo. Analicemos el porqué.

1. El número, la naturaleza y el nivel de riesgo que representan las amenazas y desafíos a la seguridad nacional de Estados Unidos en el resto del mundo. Las realidades actuales que se presentan en el Asia del Este, el Medio Oriente, Asia Central, gran parte de África en general y los casos específicos de Pakistán, Corea del Norte, Irán, China, Rusia y otros, ocupan la atención diaria del Secretario de Defensa. Todos estos sin mencionar que el Departamento de Defensa está efectuando operaciones de combate a gran escala en Irak y Afganistán, que también requieren mucha vigilancia. De manera poco frecuente se encuentran asuntos de seguridad y defensa relacionados a Latinoamérica, que requieran la atención del Secretario de Defensa, y si eso ocurre es sólo por excepción.

2. En contraste, el número, la naturaleza y el nivel de riesgo que representan las amenazas y desafíos a la seguridad nacional de Estados Unidos en el hemisferio occidental son mínimas en comparación con los del resto del mundo. Con vecinos inmediatos como Canadá (un aliado fuerte y estable, miembro de la OTAN) y México (un país socio de gran interdependencia económica, aunque con desafíos de seguridad propios y con desafíos políticos domésticos *vis-à-vis* Estados Unidos), no existen amenazas directas. El promedio de gastos de defensa de los países de América Latina es el menor de todas las regiones del mundo. En general, esto también es un dato muy importante. Esto refleja que la probabilidad de conflicto



entre países es bastante baja —aunque no imposible— con algunos casos preocupantes.

3. El interés primordial de Estados Unidos en América Latina se ha concentrado, en términos generales, en cuestiones económicas. La política exterior norteamericana ha enfatizado su interés en la democracia, economía de mercado y la estabilidad, con sus orígenes en la Doctrina Monroe. Salvo en casos de crisis, en general Estados Unidos no presta mucha atención en cuestiones de defensa. La devolución del Canal de Panamá en 1997, al igual que las instalaciones militares norteamericanas en ese país, demuestra una combinación de mayor respeto a cuestiones de soberanía regional y una preocupación menor en cuanto a asuntos de seguridad y defensa.

4. Los desafíos primordiales que confrontan los países Latinoamericanos —aunque no los únicos— se orientan más bien en el orden del desarrollo. La calidad de las democracias, la naturaleza de los programas económicos, las carencias de los sistemas de justicia y la debilidad del Estado de derecho son los asuntos que los países requieren resolver. La ineptitud de los gobiernos de turno de solucionar estos desafíos tiene como efecto el crecimiento de una cantidad de amenazas internas —y de manera creciente, transnacional— contra la “seguridad humana”. El crimen organizado, la violencia generada por las pandillas y maras, el tráfico de drogas, personas, armas de fuego, son el efecto no deseado de la inhabilidad del Estado de establecer un ambiente dentro del cual las instituciones de la democracia florezcan, la economía produzca la riqueza distribuida de manera más equitativa y el empleo suficiente para los ciudadanos del país, en donde el imperio de la ley predomine y se combata la impunidad y la corrupción.

Estos desafíos no se resuelven con Fuerzas Armadas —ni las de los países de la región, ni las de Estados Unidos— aunque muchos países las están empleando precisamente porque las amenazas rebalsan las capacidades de las fuerzas de seguridad pública para enfrentarlas. Si hay algún rol de Estados Unidos en esta cuestión, no tiene que ver en gran medida con el Departamento de Defensa —aunque sí merece su atención—, sino con el Departamento de Estado, quizás a través de su Agencia de Desarrollo Internacional (USAID).

5. Otro factor muy importante, sobre el cual quizás la región no reconozca su impacto, es la naturaleza tan heterogénea de América Latina. Para la gente norteamericana que no se especializa en la región, desafortunadamente, hay una ignorancia impresionante sobre la gran diversidad de los países de Latinoamérica. Obviamente, los países comparten muchas características culturales semejantes —sobre todo la lengua castellana, con la excepción notable de Brasil—. Pero la verdad es que los 18 países Latinoamericanos tienen historias distintas —algunas realmente únicas— que no se prestan a una

agregación fácil o sencilla. Todo el mundo en América Latina entiende esto; sin embargo, una crítica general es que no hay una Política de Defensa de Estados Unidos para la región. ¿Pero cómo sería posible tener una sola política coherente hacia una región tan diversa? Imposible tener una misma política para Chile y Bolivia; Brasil y Ecuador; Colombia y Venezuela; El Salvador y Nicaragua; México y Guatemala. Otra manera clara de pensar en esto: ¿hay acaso una alianza o una asociación de defensa en la región? Claro que no, todavía al menos. Es cierto que hay varios países que tienen acuerdos con un vecino, y el ejemplo notable de la Conferencia de Fuerzas Armadas de Centroamérica merece mención por ejemplo.

6. Un elemento subordinado a este tema general es el hecho que tal como cada país es diferente, cada uno (o casi) tiene una apreciación distinta de cuál debe ser el rol de las Fuerzas Armadas en la cuestión interna de seguridad y defensa. Y la implicancia de esta realidad es que la interacción entre las Fuerzas Armadas de Estados Unidos y las de otro país pueden ser distintas. Pensar en los casos distintos de Perú, la Argentina, Colombia y México a modo de ejemplo sirve para enfatizar esto.

#### **Algunas ideas para tratar de resolver la problemática**

Estas realidades que he enumerado no resultaron de la noche a la mañana; son el efecto acumulativo de demasiados años de énfasis distinto por parte de los gobiernos de Estados Unidos. El producto de muchos años de inconsistencia, incompetencia, e inexperiencia de muchos gobiernos Latinoamericanos. Por lo tanto, la resolución también tomará algún tiempo y requerirá del esfuerzo de todos los gobiernos involucrados: tanto de los países de la región como de Estados Unidos.

Por empezar, entre los países de la región hay una experiencia compartida de gobiernos militares, cuyos desafíos de superación no son compartidos con la historia en Estados Unidos, donde existe un gran nivel de apoyo de la sociedad y el Congreso para sus Fuerzas Armadas. Al respecto, aunque hay diferencias grandes sobre asuntos puntuales —por ejemplo Irak, Afganistán, etc.— la tendencia del pueblo estadounidense es a entender los roles fundamentales de las Fuerzas Armadas y la necesidad de mantenerlas bien organizadas, equipadas y apoyadas con presupuestos adecuados.

En consecuencia, son pocos los países de la región que a) tienen claro para qué son las Fuerzas Armadas y b) las mantienen de manera adecuada. Es cierto que es una generalización, y hay matices y circunstancias en cada uno de los países, pero la verdad es que cada uno de los gobiernos de la región tiene una perspectiva muy distinta del mundo. Su apreciación estratégica del mundo; su percepción de las amenazas, desafíos, y otras preocupaciones para sus países y las respectivas sub-regiones varían; las relaciones



bilaterales con Estados Unidos son diferentes; y todo lo anterior es susceptible a modificarse periódicamente con cambios de gobierno, a veces no previstos (véase los casos de la Argentina en 2002, Ecuador en 2005, etc.).

Todo esto deja en claro que hay mucho que superar, y que las dos partes tienen que jugar sus roles. No hay recetas únicas para todos los gobiernos de los países de la región; cada país merece su estudio y análisis detallado.

Sin embargo, tengo dos sugerencias específicas para el Departamento de Defensa en Estados Unidos. La primera: elevar en términos de importancia organizacional la oficina responsable para desarrollar y dar seguimiento a la política de defensa hacia la región —de Oficina de Secretario de Defensa Asistente Adjunto a Oficina de Secretario de Defensa Asistente, cuyo puesto requiere confirmación del Senado— para organizarla de manera efectiva y dotándola con gente altamente especializada en la región. Aunque pudiese parecer un paso menor, en términos de un impacto notable en el Departamento, tendría un efecto enorme en cuanto a la cantidad y calidad de atención hacia la región.

La segunda sugerencia: consiste en fusionar los comandos regionales del Comando Sur y el Comando Norte en un nuevo comando regional: el Comando de las Américas(ii). Este paso reorganizacional tiene la gran ventaja de consolidar toda responsabilidad de interacción militar al nivel operacional en un solo comandante, corrigiendo el error de tener una frontera artificial entre Guatemala y México para dividir los dos comandos. La sede del Comando de las Américas se mantiene en Miami, aumentando y reforzando las capacidades existentes del Comando Sur. El Comando Norte deja de funcionar como comando regional unificado, convirtiéndose en un sub-elemento del Comando Sur.

Estos dos pasos —sencillos de articular, aunque sumamente difíciles de implementar por una cantidad de obstáculos burocráticos y políticos— le brindarían al Secretario de Defensa de Estados Unidos mayores capacidades de acción, con una unidad de mando unificado para la región entera y con mayor coherencia burocrática.

Estas sugerencias no son una garantía de éxito, pero representan la mejor opción para empezar a corregir las debilidades actuales del sistema estadounidense.

En vísperas de las elecciones en Estados Unidos, dado que los candidatos a la Presidencia (los senadores John McCain y Barak Obama) prometen cambiar la forma de hacer las cosas en Washington, gane quien gane esperemos que estas sugerencias sirvan como punto de partida para repensar y reformular las relaciones con nuestros vecinos regionales.

#### Notas

(i) El Comando Norte, con sede en Colorado Springs, Colorado, fue creado después de los ataques del 11 de septiembre del 2001. Fue autorizado por el Presidente Bush en abril de 2002 y formalmente establecido el 1 de octubre del 2002.

(ii) Esta propuesta no es original; se ha discutido internamente por muchos años, incluyendo una recomendación formal por el Estado Mayor Conjunto en 1990 al entonces Jefe del EMC, el General Colin Powell. Otra propuesta más reciente fue hecha por parte del National Defense Panel en 1997 (obviamente, con anterioridad a los ataques terroristas de 2001).

\* **Craig A. Deare** es profesor del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS) en Washington DC. Las opiniones expresadas son las del autor, y no representan las perspectivas del CHDS, el Departamento de Defensa o el Gobierno de los Estados Unidos de América.



#### Boletín del ISIAE

Las ediciones publicadas pueden consultarse en su totalidad en el sitio web del CARI.

<http://cari.org.ar/publicaciones.html>



## Autocrítica del Comando Sur en Miami: "de Bagdad a Puerto Príncipe"

*Gastón H. Schulmeister\**

Los días 3 y 4 de abril pasados se realizó en Miami el Coloquio de Seguridad Hemisférica Occidental 2008, auspiciado —entre otras instituciones— por el Comando Sur de los Estados Unidos de América y la Universidad Internacional de Florida.

Dicho evento se realiza anualmente y convoca a militares, funcionarios de gobierno, diplomáticos y destacados especialistas en política y seguridad, tanto de Estados Unidos como de América Latina.

El tema central convocante fue la "Transformación para la Cooperación", pero dicho coloquio se realizó en un momento muy particular, a días de los sucesivos episodios de trascendencia internacional generados a partir de la incursión militar colombiana en territorio ecuatoriano.

Esta coyuntura sin dudas potenció el valor de todo lo que se dijera durante el coloquio, inaugurado con una presentación del Jefe del Comando Sur, el Almirante James Stavridis. En tal contexto, su discurso fue seguido con suma atención y sus conceptos cobraron aún más importancia días más tarde, tras el anuncio sobre el restablecimiento de la Cuarta Flota Estadounidense para combatir el terrorismo y el narcotráfico en América del Sur y el Caribe, cuyas consecuencias prácticas aún es prematuro y difícil de determinar.

En consecuencia, tras identificar en el Hemisferio Occidental un ámbito compartido de seguridad irrenunciable geográficamente, reconocer un mosaico de realidades e historias heterogéneas, y advertir la alentadora situación de un continente hoy día mayormente bajo el sistema de gobierno democrático (a excepción de Cuba, y en contraste con la extensión de gobiernos autoritarios treinta años atrás), Stavridis se concentró en los desafíos contemporáneos que enfrentan Estados Unidos y los vecinos del continente americano.

En tal sentido, el Jefe del Comando Sur se encargó de enumerar el flagelo de las drogas y sus devastadores efectos sociales, el accionar violento de las pandillas en todas sus versiones, el conflicto en Colombia, la situación de transición en Cuba, los desastres naturales y los temores por posibles lazos en la región con el terrorismo islámico.

Dentro de tal diagnóstico, Haití mereció un capítulo especial, como uno de los dos más grandes desafíos, ante la pobreza sistémica que padece y que resulta emblemática de las materias pendientes en la región.

Sin embargo, lo que más atención despertaría del

discurso de Stavridis, sería la autocrítica que haría al afirmar que la misión de paz en Haití es el ejemplo de que Estados Unidos no es un país indispensable en la región, tras reconocer la participación autónoma de los 7.000 hombres de América Latina trabajando en MINUSTAH bajo el mandato de las Naciones Unidas, y considerándola —asimismo— como un buen ejemplo de asociación e interoperabilidad regional.

Dichas palabras fueron el preámbulo a una serie de autocríticas estadounidenses que se hicieron oír en Miami, en medio de un debate doméstico acerca de cómo Estados Unidos debiera reorganizarse y transformarse institucionalmente para relacionarse mejor con los distintos países en nuestra región, y que sin dudas se da como repercusión de transformaciones y replanteos promovidos desde la Administración actual como consecuencia de múltiples lecciones aprendidas con Irak.

A la hora de tratarse la relación con nuestra región, en los paneles de discusión fue resaltada la postura asumida por el ministro de Defensa brasileño Nelson Jobim en su visita a Washington DC en el mes de marzo de este año; cuando ante la consulta del ministro estadounidense Robert Gates sobre en qué podría contribuir Estados Unidos a la iniciativa de Brasil por crear un foro defensivo regional de América del Sur, el funcionario brasileño contestó que "La mejor contribución es mantenerse a distancia". Tal reacción brasileña ha sido percibida sin dudas como un balde de agua fría para el diálogo trans-americano, re-potenciando a la vez las autocríticas estadounidenses mencionadas sobre su accionar y modo de comportarse en el mundo.

En consecuencia, desde Estados Unidos se reconoce en nuestra región la persistencia de perspectivas disímiles y razones sobre cómo atender los problemas endémicos de pobreza y desigualdad, y/o el modo de enfrentar los asuntos de seguridad; cuyo debate acerca del rol que las Fuerzas Armadas deben tener en asuntos de seguridad interna suele ser recurrente. No obstante, todo sugiere que la tarea de buscar consensos sigue vigente, pudiendo ser ésta definida como el arte político-diplomático de alcanzar la unidad en nuestra diversidad.

\* **Gastón H. Schulmeister** es especialista en seguridad de la Fundación Pensar y profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Argentina de la Empresa (UADE).