

Seminario Internacional
**LÍMITES Y DESAFÍOS DE LA AGENDA
DE SEGURIDAD HEMISFÉRICA**



Woodrow Wilson
International
Center
for Scholars

La Paz - 2008

*Seminario Internacional Límites y Desafíos
de la Agenda de Seguridad Hemisférica*

© Observatorio de Democracia y Seguridad
Calle Pedro Salazar, 537 Bloque B Dpto. G, La Paz
Correo electrónico: loretatelleria@yahoo.es
Website: www.observatoriodeseguridad.org.bo

© Woodrow Wilson International Center for Scholars
Website: www.wilsoncenter.org

© Loreta Tellería

© Rut Diamint

Primera edición, La Paz, 2008

Edición: Mónica Navía

Diseño de cubierta: Richard Cornejo

Diseño y diagramación: Dalia Nogales

Producción: Preview gráfica

Teléfono: 248 8413

D.L.

Impreso en Bolivia

Printed in Bolivia

ÍNDICE

Presentación.....	5
1 Seguridad y política exterior en la región andina.....	9
Política de seguridad, gobernabilidad y cooperación en el área andina	11
<i>Pablo Celi</i>	
Tensiones en la región andina.....	22
<i>Arlene Tickner</i>	
Alianzas y fragmentación andina	30
<i>Juan Ramón Quintana</i>	
2 Seguridad y política exterior en las Américas.....	41
América Latina en las Políticas Externas de los EE.UU.....	43
<i>Deborah L. Norden, Ph.D.</i>	
Seguridad y defensa en el Cono Sur: avances y desafíos para la cooperación	54
<i>Carlos Gutiérrez P.</i>	
La geopolítica del hemisferio: desafíos.....	68
<i>Raúl Benítez Manaut</i>	
Brasil: política externa y defensa subregional.....	73
<i>Héctor Luis Saint-Pierre</i>	
3 Avances, retrocesos y desafíos de seguridad.....	83
Cooperación, militarismo y unilateralismo.....	85
<i>Rut Diamint</i>	
Avances, retrocesos y desafíos de seguridad	
El rol de la sociedad civil en cuestiones de seguridad	95
<i>Cristina Eguizábal</i>	
Instituciones y Seguridad Internacional.....	105
<i>Claudio Fuentes</i>	

4	Narcotráfico y seguridad hemisférica	111
	Las frustraciones de la lucha antidrogas	113
	<i>Adam Isacson</i>	
	La Iniciativa Mérida y el combate al crimen organizado en México	123
	<i>Raúl Benítez Manaut</i>	
	Bolivia: Fuerzas Armadas y lucha contra el narcotráfico	133
	<i>Loreta Tellería Escobar</i>	
5	Nuevas perspectivas de la lucha contra el narcotráfico en Bolivia:	
	¿Política regional o hemisférica?.....	141
	Diagnóstico sobre la coca y el narcotráfico en Bolivia	143
	<i>Ernesto Justiniano</i>	
	Lineamientos de la Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y	
	Revalorización de la Hoja de Coca en la política boliviana	152
	<i>Jonás Rojas Guzmán</i>	
	Avances y retos que se enfrentan en Bolivia.....	164
	<i>Kathryn Ledebur</i>	
	Clausura	180
	<i>Cynthia Arnson</i>	

INSTITUCIONES Y SEGURIDAD INTERNACIONAL

Claudio Fuentes¹

Voy a hablar en mi calidad de académico planteando el tema de las instituciones y la seguridad desde tres ámbitos:

- las instituciones actuales
- los factores que inhiben avanzar en una agenda de seguridad
- la agenda que podría ser desarrollada, ya sea por el proyecto o por los países

1. Las instituciones actuales

Defino instituciones como las normas, reglas y organizaciones formales e informales que regulan o establecen un común entendimiento entre los actores, ya sea a nivel nacional o internacional. Una institución no es sólo la *head* o el TIAR, también son los acuerdos implícitos entre actores que dan por entendido ciertos principios y que actúan de acuerdo a ello.

Ya esta mañana se habló de una normativa en América Latina, que es la soberanía nacional. Cuando Colombia entró a Ecuador, planteó un punto de inflexión porque, si bien la mayoría de los conflictos en América Latina en el siglo XX se han producido por disputas territoriales entre Estados, en esta oportunidad se violó el principio básico de entendimiento entre los pueblos. Yo creo que ese elemento es más serio y tiene repercusiones normativas muchos más serias de lo que podamos pensar. Es decir, que un presidente llame por teléfono a otro y le informe que entró a su territorio sin solicitar autorización, aún cuando le haya pedido perdón eso sienta un precedente nefasto para América Latina. Por lo tanto, yo creo que ése es un elemento central del marco normativo en América Latina.

1 Profesor de FLACSO-Chile. E-mail: claudio.fuentes@flacso.cl.

El segundo tiene que ver con el respeto a los tratados internacionales. Piénsese en los foros internacionales que surgieron a partir del Tratado de Tlatelolco, que fue un hito al declarar a la región como zona libre de armas nucleares. Es un elemento central que estructura el marco jurídico del derecho internacional, en particular, en América Latina.

Sin embargo, observo algunas inercias respecto al tema de los regímenes de cooperación, por ejemplo, en relación con las medidas de confianza mutua. Algunos países aún no han ratificado algunos tratados. Chile, por ejemplo, aún no se ratifica en la Corte Penal Internacional, pese a que estamos en el Consejo de Derechos Humanos. Es una política realmente contradictoria con los principios que decimos defender y es una expresión de la baja concertación regional en temas globales. Otro ejemplo es el debate actual sobre la no proliferación de armas químicas y biológicas en el mundo, que se formalizará en el Tratado de no Proliferación el año 2010. Sin embargo, pese a que falta muy poco tiempo para que esta reunión se realice, los actores de América Latina siguen sentados en la mesa conversando sobre la ratificación del protocolo segundo, sobre regímenes de control en armas químicas y biológicas. Estamos hablando de temas que son de tipo global que están generando conflictos hoy en día en otras partes del mundo.

Finalmente, están las instituciones formales como el TIAR, y la *head*, estructura heredada de la Guerra Fría. Otra institución es la comisión de seguridad hemisférica de la OEA. Esta comisión trabajó en la redefinición del concepto de seguridad, y después guardó un total silencio.

También se cuenta con instituciones como los foros flexibles, llamados reuniones ministeriales de defensa. La OEA está propiciando una primera reunión de ministros de seguridad pública a realizarse en octubre con una agenda que seguramente será nutrida y que dará lugar a una importante declaración, pero sin seguimiento. Ése es el gran problema de este tipo de institucionalidad, el hecho de que es una institucionalidad informal, pues en cada reunión se llega a acuerdos, pero nadie realiza un seguimiento del compromiso. Esto se debe a que no hay una secretaría para este tipo de instancias que vele por los compromisos adoptados.

Esto genera una tendencia hacia la bilateralización o subregionalización de agendas y, a nivel global, hemisférico o regional, no logra encontrar soluciones. Chile y

Argentina, por ejemplo, han coordinado posiciones conjuntas, incluso con Brasil en el Consejo de Seguridad; pero estas acciones se las hace en una forma más bilateral que regional. Otro elemento es la diplomacia militar, que es persistente, y que no tiene una conducción política civil respecto a las agendas que allí se desarrollan. Ésas son las principales estructuras institucionales que existen.

2. Factores que obstaculizan una agenda de seguridad

¿Qué factores inhiben avanzar en esta agenda? Hay varios temas que ya han surgido en este seminario. En primer lugar, obviamente, las rivalidades de poder dentro de América Latina. En esta misma mesa observamos las tensiones entre México y Brasil. En este círculo se puede añadir a Argentina, a Venezuela y a Colombia eventualmente, que son países que tiene cierto peso a nivel regional y que, por lo tanto, pueden tener una fuerte presencia. Pero también se da el caso de que esta participación varía, ya sea por factores domésticos o porque tienen otro tipo de agenda. Argentina, por ejemplo, tuvo una agenda muy proactiva en los años noventa, sin embargo, ahora desapareció de los foros internacionales.

El segundo factor, se debe a que las agendas están cruzadas por los liderazgos presidenciales. Este factor humano en los sistemas presidenciales latinoamericanos es fundamental y determina que los vaivenes de la diplomacia en América Latina sean muy distintos de los ritmos de la diplomacia en Europa, por ejemplo, donde hay otro modo de hacer política y otros tipos de actores. Por ejemplo, en nuestros países la introducción de la sociedad civil en foros multilaterales tiende a ser marginal, ellos tienden a tener muy poco impacto en las decisiones porque la autoridad presidencial está muy centralizada. Esto se cruza con un liderazgo ideológico competitivo. El caso de Chávez y el caso de Lula son ejemplos de esto.

El rol de Estados Unidos es otro factor inhibitorio de esta agenda. Pero creo que hay ciertos mitos que se deben romper. Por un lado, no se puede decir que el rol de Estados Unidos es menor en América Latina en la actualidad, no, por lo menos, en términos financieros. Incluso podría afirmarse que es mayor. Por otro lado, suponer que con Obama todo cambiará, es otro mito que también debería matizar ese supuesto. Por último, se debería aspirar a un diálogo equitativo con Estados Unidos,

lo que sucederá si es un conglomerado de países que dialoga con Estados Unidos; de otro modo no podrá ser equitativo. Esto se debe a que el rol hegemónico que practica no orienta a dialogar equitativamente, pues, para ese país promover la democracia es equivalente a promover sus intereses.

Un cuarto tema que inhibe el desarrollo de la agenda tiene que ver con las múltiples identidades que tenemos. Ha llegado el momento de priorizar esas identidades; sin embargo, los países de América Latina tienden a no priorizarlas. Nosotros somos andinos, somos del Cono Sur, somos sudamericanos, somos latinoamericanos, somos hemisféricos, somos caribeños, somos iberoamericanos y ahora somos del mundo del Pacífico, somos todas esas identidades y tratamos de participar en los diferentes eventos. En la Cancillería de Chile había la preocupación sobre incluir o no a México, y cierta corriente que promovía su inclusión de alguna manera, aunque estaban las dudas respecto de la operacionalización.

¿En qué debería avanzar la agenda? En primer lugar, requerimos retomar sistemáticamente a la agenda tradicional de seguridad, porque si bien en los años noventa orientamos nuestra mirada hacia las nuevas amenazas, dejamos inconclusa a la agenda tradicional de seguridad. Es fundamental resolver esos temas pendientes de la agenda de seguridad, entre los cuales se encuentran entre 11 y 14 conflictos limítrofes pendientes en la región. Se debe generar espacios para resolver esos problemas, porque generan mayor rivalidad en la estructura de desconfianza de los países.

En segundo lugar, se debe avanzar en la institucionalización de los ministerios de defensa sobre la base de tres elementos: primero, la dirección civil del ámbito de la defensa; segundo, el liderazgo democrático, no sólo un liderazgo neutral, sino un liderazgo democrático, que respete las reglas democráticas del sistema, que sostenga los principios de los derechos humanos entre otros, y, tercero, sostener un control de las autoridades, con un rol activo del Congreso en relación con los gastos militares, con capacidad de fiscalizar a estas autoridades que hoy en día son muy débiles en la región. Esto es un problema general, pues los congresos no tienen la capacidad de fiscalizar, no tienen la capacidad de ejercer control. Hay que avanzar sustantivamente en el ámbito institucional, lo cual pasa por hacer una seria reforma al Ministerio de Defensa.

Tercero, hay que promover instituciones más pragmáticas, orientadas a tomar medidas de confianza mutua. Se generó un listado de recomendaciones sobre medidas de confianza mutua para hacer un registro de estas medidas y todos los países la entregaron a la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA. Pero, para poner un ejemplo, nosotros acabamos de realizar un estudio que comparó las medidas de confianza que informaban Chile y Argentina. El resultado de esta comparación fue que ambos informábamos cosas diferentes, y que Argentina informó sobre más medidas de confianza que Chile. Esto revela o que los argentinos confían más en nosotros o que hay un problema en el Ministerio de Defensa chileno, pues no hay un registro histórico respecto de acciones de países vecinos. Por lo tanto, hay un problema serio respecto de los criterios sobre lo que es una medida de confianza, y sobre cuál sistema de catalogación de las medidas se utiliza. Hay una enorme necesidad de avanzar en ese ámbito y avanzar en la reducción de gastos militares y en la regulación de la venta de armas son algunas de las tareas urgentes.

Hay un tema que no ha estado mucho en la mesa y que Cristina planteó. Hay un ámbito que no es estatal ni gubernamental y es que América Latina, en los últimos 20 años, por lo menos en la mayoría de los países sostiene gobiernos democráticos y debe prestar atención a lo que piensa la sociedad, porque los decisores de políticas están ejecutando políticas monitoreando también cuál es el impacto que tienen en las audiencias domésticas, porque quieren ganar elecciones. Éste es un elemento nuevo en América Latina y hay que ponerlo en consideración.

El problema es que América Latina tiende a ser democrática electoralmente, al menos, pero está apostando por una democracia de carácter nacionalista. Este tema debe tomarse muy en serio. En este sentido, se requiere una alianza como la que hubo en los años ochenta, una alianza democrática y pro paz en la región, que busque la solución de conflictos regionales. Lo que está pasando es que, como hay una desideologización de los gobiernos, ya no se está actuando con partidos políticos, los líderes que entran llegan con una bandera nacionalista. En el caso chileno, nosotros acabamos de terminar una encuesta en la que comparamos los niveles de nacionalismo en 2007 con los niveles de nacionalismo en 1991. La comparación evidenció que, pese a que somos más globalizados, que tenemos más migración, más turistas,

y que estamos más integrados al mundo, los niveles de nacionalismo aumentaron. Este aumento se produjo en el sentido que nos sentimos superiores que el resto de los vecinos, nos sentimos mejor preparados militarmente, estamos prefiriendo opciones militares con mayor énfasis que en el pasado, aunque todavía se siguen prefiriendo opciones pacíficas. Éste es un problema que hay que resolver en la sociedad. Para eso, la sociedad civil pro paz democrática es fundamental pues ésta permitirá romper esquemas culturales de rivalidad entre los pueblos.