

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>	

PRESENTACIÓN

El Observatorio de Democracia y Seguridad organizó el Seminario Internacional “Límites y desafíos de la agenda de seguridad hemisférica” en Bolivia, tomando en consideración dos vertientes: por un lado, Bolivia es uno de los países que actualmente vive uno de los procesos más interesantes y controvertidos de democratización en América Latina, en un sentido diferente de las transiciones a la democracia de los años ochenta, en el cual, la democracia no es recuperación del poder político por la sociedad civil, sino la recuperación de la sociedad civil misma, a partir de la inclusión de sectores históricamente relegados. Por otro lado, el proyecto *Creando Comunidad de Seguridad en las Américas*, que se viene desarrollando desde hace diez años, coordinado por el Woodrow Wilson Center for International Scholars, de la ciudad de Washington, ha revisado en distintos momentos la agenda de seguridad internacional, y ha estudiado las nuevas conceptualizaciones de la defensa. En ese contexto, el caso de Bolivia obliga a replantear muchas de las nociones tradicionales con las que el proyecto se manejaba.

Repasando estas nociones, recordemos que la década perdida de los años setenta en América Latina en términos políticos fue un periodo que dio lugar al fin de los proyectos autoritarios. Los ochenta surgen como la década de la democratización. En ese contexto, los estudios de seguridad quedan determinados por la preocupación central de las transiciones: el control civil de las Fuerzas Armadas.

En el campo académico, hay una amplia producción vinculada a las transiciones democráticas y al tratamiento de los legados autoritarios, y diversas fundaciones y gobiernos apoyan a centros y organizaciones noveles en América Latina y a universidades de los países desarrollados para que estudien y desarrollen prácticas democráticas aplicables a las diferentes sociedades de la región. En la mayoría de los estudios, el

papel de las Fuerzas Armadas era definitorio para circunscribir el tipo de transición y el lugar de los militares en la nueva etapa democrática.

Por lo tanto, en los años de reconfiguración democrática no se hablaba de políticas de defensa o políticas de seguridad internacional, sino de la relación entre las Fuerzas Armadas y el gobierno, teniendo especial importancia la revisión del pasado autoritario.

A inicios de los años noventa, el escenario internacional había superado la tensión Este/Oeste y se abrían expectativas de una cooperación más profunda y una paz más estable. Desde Estados Unidos surgía una propuesta para el hemisferio, que retomando tardíamente los conceptos de Olaf Palme para la inclusión de la Europa del Este, apostaba a las medidas de fomento de la confianza y la seguridad cooperativa como clave de las relaciones entre las naciones latinoamericanas.

El objetivo del proyecto *Creando Comunidad de Seguridad en las Américas* era influir sobre los decisores políticos para desarrollar nuevas políticas de seguridad y defensa de contenido democrático y con un claro carácter integrativo regional. No obstante, la evaluación de esta etapa denota que faltaba un elemento importante para el fortalecimiento institucional y la redefinición democrática de la seguridad.

Ello implicaba incluir organizaciones con intereses en este campo y la formación de recursos civiles en defensa y seguridad, dada la escasa existencia de personal calificado tanto para el análisis de estas cuestiones como para asumir roles en la conducción de las políticas públicas concernientes al tema. En consecuencia, se retoman y enfatizan las cuestiones vinculadas a los derechos humanos y a la seguridad humana.

A partir de los conceptos elaborados por los neoconservadores en *The New American Century*, y de la posibilidad de poner en práctica esos conceptos por el temor nacido de los atentados de septiembre de 2001, el contexto global y hemisférico cambia. El acento en la cooperación se diluye e irrumpe triunfante nuevamente el pensamiento realista con sus conatos de armamentismo y militarismo.

Acompañando esta fase de neorealismo, una serie de procesos políticos cercanos a las posturas de la izquierda genera tendencias fragmentarias en América Latina, y se pasa de la uniformidad del consenso de Washington a la diversidad de proyectos con contenidos nacionalistas más acentuados. Esa fragmentación y superposición de conceptos alcanza también a los proyectos sobre defensa y seguridad.

De alguna manera, este periodo que se abre después del 2001, nos genera nuevas dinámicas, como la intervención de la seguridad interior en el ámbito de la defensa o la superposición entre cuestiones de defensa y seguridad. Asimismo causa preocupación la agenda norteamericana, netamente militarizada para la región, con una participación protagónica del Comando Sur. De igual forma, los nuevos problemas de seguridad ciudadana no sólo son una preocupación para cada uno de los países, sino que además crean tensiones regionales.

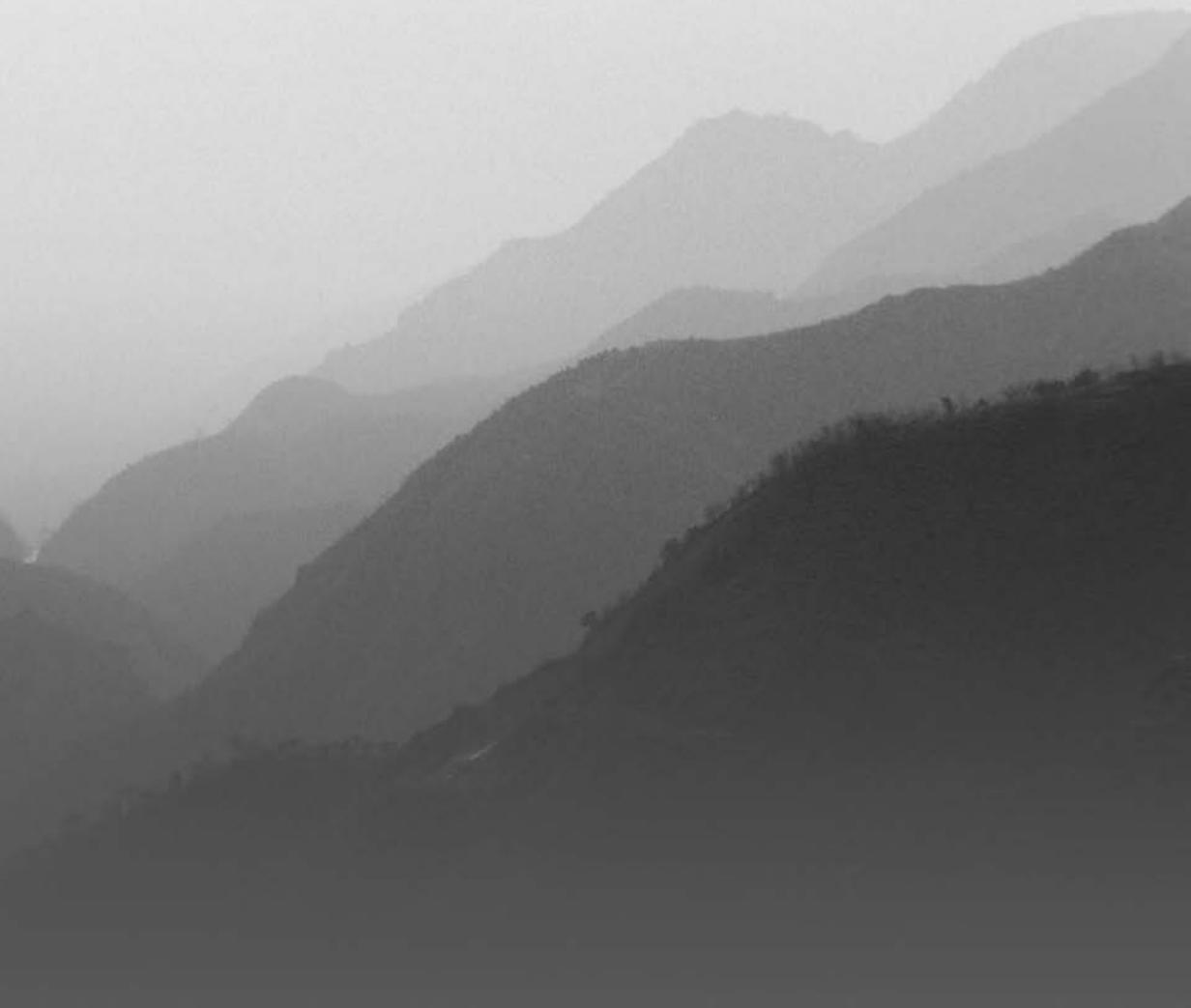
La finalidad de este libro es contribuir a consolidar una política de defensa democrática en nuestras sociedades que, al mismo tiempo, esté muy integrada regionalmente y que se proyecte hacia el mundo global. Este libro es una demostración de esa capacidad de cooperación latinoamericana.

Queremos agradecer a Cristina Eguizábal, que en momentos de realizar este trabajo estaba a cargo del Programa de Seguridad y Derechos Humanos de la Fundación Ford, por su generoso apoyo y su constante incentivo a pensar más rigurosamente. Sin su ayuda, este libro y el seminario en el cual se discutieron estos trabajos no hubiera sido posible. Asimismo, queremos reconocer el liderazgo de Joseph S. Tulchin, quien fue el promotor y Alma Mater del Proyecto *Creando Comunidad de Seguridad en las Américas*, en momentos en que era el Director del Latin American Program (LAP) del Wilson Center. También queremos agradecer a la actual directora del LAP, Cynthia Arnson, por su soporte y sus comentarios. Finalmente, agradecemos a los colegas que escriben en este libro, que han contribuido, con sus debates y razonamientos, a mejorar el conocimiento de las cuestiones de seguridad hemisférica.

Para concluir, aclaramos a los lectores que las opiniones expuestas por los analistas no gubernamentales han sido expuestas a título personal, y no necesariamente representan a instituciones o a los auspiciadores de este evento.

1

Seguridad y política exterior en la región andina



POLÍTICA DE SEGURIDAD, GOBERNABILIDAD Y COOPERACIÓN EN EL ÁREA ANDINA

Pablo Celi¹

1. Condiciones de inseguridad y debilitamiento de la integración subregional

En el área andina, se ha concentrado en el último periodo la mayor tensión de seguridad regional, en un contexto donde los factores de riesgo e inseguridad guardan estrecha relación con los problemas de gobernabilidad presentes en varios de los países del área. Los países andinos, más allá de sus diversas opciones de gobierno, comparten los efectos sociales de los desequilibrios macroeconómicos², la fragilidad de sus sistemas políticos y las situaciones de inestabilidad resultantes de los altos índices pobreza, las situaciones de inseguridad convencional o interestatales, el riesgo de extensión de situaciones de violencia y la tensión armada en la frontera colombiana, la debilidad en la relación civil-militar no suficientemente institucionalizada, y la gravitación regional de la política militar de los Estados Unidos implementada en las operaciones antinarcóticos y antiterrorismo.

La Comunidad Andina de Naciones no ha logrado consolidar un esquema de integración subregional pleno: la integración en el campo comercial es pobre y, en lo político, los países siguen rumbos diferentes, dependientes de las tensiones sociales y fracturas políticas y sociales internas. La agenda política común es exigua, responde a coyunturas y evidencia su debilidad ante situaciones críticas, careciendo de objetivos concurrentes.

1 Profesor de la Universidad Central de Ecuador. E-mail: pceli@interactive.net.ec.

2 Las estrategias económicas dependientes de las políticas de ajuste del denominado Consenso de Washington, no lograron el esperado crecimiento económico y han venido enfrentando sucesivas crisis desde la década de los noventa, sin que hayan permitido superar los desequilibrios estructurales de las economías de los países andinos, que continúan enfrentando el atraso de sus sistemas productivos, la desigualdad de ingresos, las altas tasas de desempleo y la pobreza creciente.

En los postulados de política exterior y en las líneas de prioridad internacional de los países andinos, se advierte una escasa identidad y cooperación subregional: la política exterior de los países andinos evidencia dinámicas contradictorias en sus relaciones bilaterales, se trabaja bajo el peso de la agenda norteamericana, se tienen límites del esquema integracionista frente a las urgencias de reinserción en los nuevos escenarios económicos y políticos mundiales, se observa la recurrencia de conflictos territoriales y tensiones interestatales en temas de defensa nacional.

En temas de seguridad, no hay un sistema subregional de índole colectivo y cooperativo, las relaciones entre los Estados son bilaterales, la región carece de una articulación de respuestas conjuntas frente al predominio de la política norteamericana, centrada en Colombia y en las acciones antinarcóticos, y se mantienen desconfianzas heredadas de los conflictos interestatales o de aproximaciones bilaterales privilegiadas.

Asimismo, la integración política y la autonomía comunitaria para adoptar posiciones comunes en política de seguridad y defensa han estado limitadas por la fuerte dependencia bilateral con los Estados Unidos y el predominio de su política exterior y sus prioridades como un condicionante de las demás relaciones interestatales en la subregión andina, debilitando la identidad regional y la voluntad política de los países para impulsar iniciativas y compromisos compartidos.

A partir del año 2004, se planteó en el seno de la Comunidad Andina de Naciones la perspectiva de una política exterior común que incluya una agenda de seguridad. El XV Consejo Presidencial Andino³ avanzó en la definición del marco político e institucional para la formulación de una agenda de seguridad vinculada a una política exterior común planteada desde la década de los noventa, para la conformación de una zona de paz y seguridad andina⁴.

Esta orientación cobra mayor significación en el último momento, cuando el riesgo de desborde subregional de situaciones de violencia transfronteriza desplaza

3 Efectuado en Quito, en julio de 2004.

4 Son componentes importantes de este proceso, la Declaración de Galápagos (1989), la Declaración de Cartagena (1991); el Compromiso de Lima: Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de Gastos Destinados a la Defensa Externa (2002); los Lineamientos de política de seguridad externa común andina (julio 2004) y la Declaración de San Francisco de Quito sobre el establecimiento y el desarrollo de la Zona de Paz Andina, en el XV Consejo Presidencial Andino (julio 2004).

el eje de prioridades bilaterales y multilaterales de los aspectos comerciales a los de seguridad. Sin embargo, la subregión carece de un sistema común efectivo para la prevención de conflictos, confianza mutua y cooperación en políticas de seguridad y defensa.

2. El riesgo de regionalización de la inseguridad transfronteriza

La subregión carece de una articulación de respuestas conjuntas y políticas comunes frente al predominio de la agenda norteamericana, centrada en Colombia y las acciones antinarcoóticos, y su extensión subregional mediante prácticas bilaterales. Esta política adopta una perspectiva desproporcionadamente militar, con una tendencia a interactuar con el área andina más en términos de asistencia policial y militar⁵, relegando las prioridades de los gobiernos de la región en lo que se refiere a enfrentar problemas derivados de las limitaciones de comercio e inversión, la inestabilidad política, las crisis institucionales, los conflictos sociales, las migraciones y la pobreza.

A partir de la década de los ochenta, el narcotráfico fue posicionado como el problema central en la agenda de seguridad norteamericana respecto a los Estados de la región andina. Desde entonces, viene implementándose una política antinarcoóticos orientada a la erradicación de cultivos, la interdicción y el control del tráfico de estupefacientes, que progresivamente ha ido privilegiando acciones en el campo policial y militar, en torno a las cuales se articula una cooperación militar sujeta al bilateralismo.

En la ejecución de los objetivos de esta política, se desconocen las diferencias y especificidades locales en relación con las fases de producción, distribución y comercialización, que determinan la naturaleza diversa del fenómeno en cada país; y de los factores sociales y económicos presentes en la base estructural del fenómeno de la droga.

Esta orientación en la política exterior de los Estados Unidos para el área andina ha promovido una política de fuerza que induce a regionalizar la participación de los

5 A partir del año 2000, los Estados Unidos han situado recursos orientados a la asistencia antinarcoóticos y de seguridad superiores a los dos mil millones de dólares para Colombia y más de mil millones para el resto del área andina.

Estados alrededor de una mayor militarización del Plan Colombia⁶. Esta tendencia ha conducido a una *securitización* de la agenda política del área andina, subordinando cualquier enfoque subregional a los compromisos con relaciones bilaterales privilegiadas y acciones concentradas en zonas y situaciones críticas, y profundizó la intervención en el conflicto interno colombiano y el empuje hacia su regionalización forzosa.

La seducción política de la retórica de seguridad nacional y el combate antinarcóticos, en la actualidad es, sin duda, mayor para Colombia, cuyo gobierno ha venido haciendo uso de este recurso para una mayor intervención de los Estados Unidos en el conflicto interno, con lo cual logró un gran apoyo al Plan Patriota, la mayor ofensiva militar de contrainsurgencia. En esas circunstancias, la política de fuerza condiciona el tratamiento de los temas de seguridad y la cooperación militar bilateral, determinando las funciones de la asistencia militar así como la naturaleza de los sistemas de operación policial y militar. Esta política afecta las estructuras de los sistemas de seguridad y defensa en el área, al orientar los sistemas de entrenamiento y capacitación y el destino de la asistencia a la militarización de temas de policía y a la policialización de las Fuerzas Armadas.

La caracterización de los conflictos, en relación con la definición del tipo de amenazas, está orientada a privilegiar acciones militares a partir del uso de las definiciones de *narcoguerrilla* y *narcoterrorismo*. De este modo, se establece el destino de la ayuda norteamericana, fundamentalmente hacia actividades de contrainsurgencia. Estos conceptos reducen la visión y el tratamiento político y social del problema de la violencia, buscando asociar a las Fuerzas Armadas de la región con la proyección andina de la política militar de los Estados Unidos. Su aplicación a los planes de seguridad hace borrosa la especificidad de estas actividades y permite promover una intervención directa y la aplicación prioritaria de políticas de fuerza.

En la subregión andina, la política antiterrorismo se plasma en acciones militares de contrainsurgencia: el Plan Colombia y, sobre todo, el Plan Patriota constituyen

⁶ Esto expresa la presión sobre los países de la subregión para la implantación de una política funcional a los objetivos de seguridad norteamericana y el apoyo a su alianza privilegiada con la política de Colombia, mediante la provisión de presupuestos de asistencia con destino fundamentalmente militar.

instrumentos para acciones de contrainsurgencia, a partir de la militarización de respuestas al conflicto colombiano⁷.

En Colombia, la mayor parte de la ayuda de antinarcóticos se dirige hacia actividades de contrainsurgencia, y es, además, imposible, en condiciones de guerra interna, focalizar el destino de la asistencia militar a acciones antinarcóticos, como muchas veces se proclama en apoyo del carácter específico de la ayuda norteamericana. Esta orientación de la asistencia militar induce a la confusión y al trastocamiento de las funciones de las fuerzas militares y policiales. Esto sucede así por el fomento de programas, prácticas y doctrinas que eliminan diferencias funcionales policiales y militares y conducen a la militarización de las policías y a la policialización de los militares⁸, con graves efectos sobre la institucionalidad de seguridad y la sostenibilidad de la gobernanza democrática.

A partir de una caracterización unilateral del problema de la droga como un tema de seguridad e incluso de defensa, se impone a las Fuerzas Armadas una función de policía antinarcóticos. Esto ha conducido a la desviación de sus diseños estratégicos en lo que se refiere a roles y misiones, afectando a la estructura de la institucionalidad militar, a su modernización y profesionalización, y acarreando costos económicos, políticos y sociales de la refuncionalización de las Fuerzas Armadas.

La dimensión militar que va adoptando el conflicto y la extensión de la violencia transfronteriza constituyen una amenaza para la paz regional, configurando el riesgo de una regionalización forzosa que incluye el progresivo desbordamiento bélico, agravada por la presión del gobierno de Uribe para lograr un compromiso de la comunidad internacional, fundamentalmente la andina, con su política de fuerza⁹. Asimismo-

7 El Plan Patriota es un amplio operativo contrainsurgencia realizado en los departamentos ubicados al sur de Colombia (Cauqueta, Meta y Guaviaré), mediante la movilización de 20 mil soldados colombianos, con apoyo especializado de 400 efectivos militares y 400 contratistas norteamericanos.

8 Un número de 1.855 efectivos policiales colombianos han sido entrenados en tácticas de infantería liviana por fuerzas especiales de Estados Unidos.

9 El gobierno colombiano, con la nueva *Política de Defensa y Seguridad Democrática* y su aplicación a través del denominado *Plan Patriota*, se orienta a ampliar las acciones de militares localizadas, en la perspectiva de desabastecer a las FARC, aislar sus frentes de operación y lograr un control territorial en zonas de tradicional presencia insurgente. Esta política buscaría apoyarse en operaciones militares conjuntas en el contexto de acuerdos binacionales y la intención, compartida con los Estados Unidos de impulsar reformas al Tratado de Asistencia Recíproca (TIAR), extendiendo su ámbito al narcotráfico y al terrorismo como *nuevas amenazas*, lo cual permitiría la intervención de tropas multinacionales.

mo, el giro de fuerza adoptado por la política oficial colombiana fomenta un proceso de movilización militar unilateral de cada uno de los países del área, ante la posible ampliación del conflicto, con la consecuente concentración de fuerzas armadas en la zona y la amenaza de una escalada armamentista regional que gesta la posibilidad de una crisis militar en la región¹⁰.

Esta extensión militar del conflicto impone una situación de guerra irregular en la subregión que obliga a una refuncionalización de las Fuerzas Armadas de los países vecinos y que afecta severamente las proyecciones multidimensionales de la seguridad vecinal, subregional y amazónica. Esto se debe a que genera situaciones de riesgo interno a los países colindantes que condicionan la agenda de cooperación interestatal a los aspectos militares.

Por ello, debido a su amplio impacto transfronterizo, la regionalización del conflicto colombiano puede constituirse en fuente de una grave tensión en política exterior, dada la ausencia de una política común entre los Estados del área y las significativas diferencias en el tratamiento binacional. Desde un punto de vista político, la regionalización del conflicto impone límites a la soberanía nacional en las decisiones de política exterior y en las acciones de seguridad militar, al establecer condiciones de fuerza en una franja de seguridad que depende fundamentalmente de la evolución interna del conflicto en Colombia, sujeta a la movilización militar en las zonas de tensión armada. Ello determina que los países andinos sean obligados a enfrentar situaciones de violencia en los perímetros próximos a las áreas afectadas por las operaciones militares, con un muy escaso margen de iniciativa propia ante escenarios configurados fuera de su control.

De esta manera, sin que medie un tratamiento conjunto de los desequilibrios en el área, se va produciendo un proceso en el que los países se ven involucrados *de facto* en el problema, ajenos a consideraciones de seguridad subregional y nacional, por la irradiación de los efectos del conflicto armado colombiano y por la tendencia a su regionalización, a la que dieron lugar, tanto el denominado Plan Colombia como su progresiva militarización, que le han impuesto un status de *conflicto subregional*.

10 El apoyo de los Estados Unidos en cuanto a la asistencia económica y militar, el incremento de efectivos militares y policiales y de la presencia de fuerzas militares norteamericanas en Colombia constituyen factores que afectan el equilibrio regional, y pueden llegar a percibirse como una potencial amenaza a los países vecinos.

La escalada del conflicto en Colombia y las tendencias a la regionalización de sus proyecciones militares hace germinar lo que podría ser un nuevo tipo de conflicto interestatal de dimensiones binacionales o multilaterales, derivado del impacto político y de seguridad nacional para los Estados vecinos, y ejercido por las iniciativas unilaterales de fuerza del gobierno colombiano, con el auspicio de los Estados Unidos.

El riesgo de desborde del conflicto y la extensión de sus impactos vecinales ejerce un efecto de presión sobre la política exterior y de defensa de los países vecinos, que no necesariamente comparten la caracterización ni el tratamiento del problema con el gobierno colombiano. Esto genera desacuerdos e incluso confrontaciones en torno a las orientaciones de política exterior y las acciones militares y de seguridad nacional.

3. Los imperativos de una política de seguridad andina

Para los países del área andina, es fundamental evitar el arraigo de una zona de status bélico en la cual estén involucrados la guerrilla, los narcotraficantes, los paramilitares y las Fuerzas Armadas de varios países. Una franja de seguridad fronteriza dependiente del modelo colombiano de contención de fuerza lesiona la soberanía nacional en las decisiones de política exterior y defensa nacional de los países vecinos y amenaza con atraer el conflicto a sus territorios, en condiciones en las cuales el despliegue de fuerza ahonda y extiende la situación de violencia.

En el área andina, se viene implementando una situación de hecho, al margen de políticas explícitas y consensuadas, sin que haya una estructura institucional para el procesamiento, la prevención y la solución de conflictos y sin regímenes normativos vinculantes para regularlos. Ante ello, las demandas vecinales y regionales de establecer un límite al involucramiento progresivo en situaciones de fuerza carecerán de eficacia si las prioridades nacionales de seguridad no superan las condiciones que les impone su subordinación a una agenda exógena, y mientras los mecanismos nacionales, bilaterales y subregionales de seguridad de nuestros países continúen debilitados por la imprecisión, la ambigüedad y la indeterminación del contenido de las políticas implementadas.

En el área andina, es imperativo avanzar hacia definiciones políticas y de defensa que precautelen la soberanía y la gestión cooperativa de la seguridad regional, sin

concesiones que favorezcan la imposición de un estatus de domino unilateral por la fuerza de las presiones sobre las relaciones bilaterales y el hábito de los hechos consumados. Progresivamente, en la región se advierte la necesidad de contraponer a la unidimensionalidad en asuntos de seguridad, amplios acuerdos multilaterales que garanticen el principio de cooperación y confianza mutua como fundamento de las alianzas y acciones de seguridad colectiva y de políticas de seguridad y defensa nacional soberanas.

En esta perspectiva, es necesario avanzar en la implementación de los “*Lineamientos de política de seguridad externa común andina*” y de la “*Declaración sobre el establecimiento y desarrollo de la Zona de Paz Andina*”. Es imperativo profundizar su incidencia en las políticas nacionales y multilaterales de cooperación en la solución pacífica de controversias, en las medidas de fomento de la confianza, en el control de gastos en defensa, en la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado, los antinarcoóticos y los delitos relacionados, y en la prevención de amenazas a la estabilidad e institucionalidad democrática.

En los *Lineamientos de política de seguridad externa común andina* y en la *Declaración de San Francisco de Quito sobre el establecimiento y desarrollo de la Zona de Paz Andina*, se fija un conjunto de principios políticos, instancias institucionales y mecanismos de acción orientados a impulsar un compromiso por afianzar la paz, la seguridad y la cooperación en la subregión, como un factor del desarrollo integral de los pueblos andinos. Tienen como objetivo el establecimiento de una *Zona de Paz en la Comunidad Andina*, como un área libre de armas nucleares, químicas y biológicas, en la cual se propicien y desarrollen mecanismos de solución pacífica y concertada de las controversias, independientemente de su naturaleza y causas. Esto se realizaría a partir de una concepción regional, democrática y no ofensiva de la seguridad externa para los países miembros. Su cooperación en materia de seguridad estaría basada en un enfoque preventivo que contemple mecanismos de alerta temprana y de solución pacífica de controversias.

El postulado de una dimensión integracionista de la seguridad prevé una articulación flexible de la dinámica de seguridad andina con el contexto regional, hemisférico y mundial, y promueve la participación comunitaria de los países del área

en las definiciones de seguridad colectiva y en la configuración de la arquitectura de seguridad hemisférica, regional y mundial, reconociendo la vigencia de los sistemas de seguridad colectiva de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA). La constitución de una zona de paz andina es vista como un elemento en la progresiva aproximación de las prioridades de las agendas de seguridad comunitaria, regional, hemisférica y mundial, en un contexto abierto al desarrollo de una zona de paz y cooperación sudamericana, correlativo a la conformación de un espacio de integración sudamericano.

Entre los principios políticos, se definen: la preservación del estado de derecho y la democracia como sistema de gobierno; la promoción y protección de los derechos humanos; la aplicación del derecho internacional humanitario; la abstención del uso o la amenaza del uso de la fuerza en sus relaciones recíprocas; la solución pacífica de las controversias; el respeto a la integridad territorial y a la soberanía de cada uno de los países miembros; la no intervención en asuntos internos; el respeto al derecho internacional y a los compromisos internacionales; la prohibición del desarrollo, fabricación, posesión, despliegue y utilización de todo tipo de armas de destrucción en masa, así como su tránsito por los países miembros.

Esta zona de seguridad tendría como fundamentos la identidad andina a partir de su comunidad de intereses y la continuidad territorial del espacio comunitario, como espacio de una cooperación basada en la complementariedad como principio de vinculación entre las políticas nacionales de seguridad. Buscaría propiciar su convergencia y armonización, orientadas a fortalecer la capacidad y efectividad de cada uno de los países, asegurar niveles de confianza y prevenir la generación de tensiones o confrontaciones.

Se establecen como ámbitos del enfoque multidimensional: la defensa, la institucionalidad democrática y la seguridad ciudadana, para un planteamiento integral de los planes y programas a ser desarrollados en el marco de la política de seguridad externa, a fin de que éstos se complementen y refuercen mutuamente con acciones destinadas al desarrollo económico y social sostenible, al fortalecimiento de la institucionalidad democrática, a la promoción y protección de los derechos humanos y a lograr las mejores condiciones de inserción competitiva en la economía mundial.

La agenda de la política de seguridad externa común andina considera como aspectos fundamentales de la cooperación multilateral: la solución pacífica de controversias; la promoción de medidas de fomento de la confianza y de la seguridad; la promoción de una cultura de paz; el gasto de defensa; la lucha contra el terrorismo; la lucha contra el crimen organizado; la lucha contra el problema de las drogas y los delitos relacionados; el lavado de activos; la lucha contra la corrupción; la prevención, el combate y la erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos; el tráfico de personas; la prevención de amenazas a la estabilidad e institucionalidad democrática; la seguridad colectiva, hemisférica y mundial, y las negociaciones de desarme a nivel regional y mundial.

En su dimensión institucional, se ubican los problemas de seguridad bajo la responsabilidad política de los Ministros de Relaciones Exteriores. Así, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores tendría a su cargo la definición y coordinación de la política de seguridad externa común andina, en acción conjunta con el sector de la defensa.

La cooperación en seguridad reconoce una diversidad de formas de acción: comunitarias, subregionales, bilaterales y nacionales y la intervención coordinada o conjunta en los organismos o conferencias internacionales, regionales, hemisféricos y mundiales en materia de seguridad y desarme. El multilateralismo y la cooperación institucionalizada son las dimensiones planteadas para una acción concertada en seguridad y defensa en el área andina que gire alrededor de una concepción holística de la seguridad, que no se construya desde un poder militar sino mediante un sistema de relaciones multidimensionales, de acciones concertadas multilaterales, de enfoques preventivos, y de mecanismos de cooperación multisectorial vinculantes para las políticas y las acciones de seguridad y defensa de los países andinos.

La perspectiva de una contribución regional de los países andinos a la seguridad internacional exige la construcción de nuevas relaciones estratégicas de seguridad que incluyan el establecimiento de niveles de cooperación subregional, regional, hemisférica y transcontinental.

En las relaciones con los Estados Unidos, frente a una regionalización que avanza bajo la figura de un conflicto de baja intensidad que podría irradiar efectos para la

seguridad regional y generar una crisis humanitaria de proporciones que amenacen la estabilidad hemisférica, se va abriendo una visión sobre el área andina que reclama en el continente y en la propia sociedad norteamericana una estrategia regional que trascienda el combate de fuerza antinarcoóticos y se oriente a canalizar recursos para un desarrollo alternativo del sector rural y de las zonas fronterizas, y movilice recursos internacionales de asistencia para el desarrollo e inversiones de capital. La reorientación de los recursos invertidos en la política antidrogas y antiterrorismo podría dirigirse a prioridades más eficaces como el desarrollo rural y fronterizo, el impulso a las economías agrarias, las reformas políticas para el fortalecimiento institucional y el estado de derecho, el intercambio comercial y el desarrollo productivo de las economías del área andina.

Por lo tanto, es necesario, desde la perspectiva vecinal y regional, establecer un límite al involucramiento progresivo en situaciones de fuerza, que induce a la deformación de los sistemas de seguridad y defensa vecinos, que distorsiona la cooperación militar bilateral y que vulnera los mecanismos de confianza y prevención de conflictos. La última crisis hace evidente la necesidad de avanzar hacia definiciones políticas y de defensa que precautelen la soberanía y la gestión cooperativa de la seguridad regional, sin concesiones que favorezcan la imposición de un status bélico, por la fuerza de las presiones sobre las relaciones bilaterales y el hábito de los hechos consumados.

Así, la cooperación subregional en seguridad exige contraponer a la unidimensionalidad amplios acuerdos multilaterales que garanticen el principio de cooperación y confianza mutua, como fundamento de las alianzas que integren políticas de seguridad y defensa nacional soberanas, a fin de restaurar el vulnerado estado de derecho en las relaciones interandinas.

TENSIONES EN LA REGIÓN ANDINA

Arlene Tickner¹

Ante todo, quiero agradecer la invitación que me hiciera el Observatorio de Democracia y Seguridad para compartir algunas ideas sobre temas muy semejantes a los que Pablo Celi expuso. Ambos preferimos hablar de conflicto más que de cooperación y gobernabilidad justamente porque tenemos mucho más de lo primero, al menos en la zona norte de la región andina. Lo que quisiera plantear es el tema de las tensiones en la región andina, no sólo en la coyuntura actual en la cual los hechos han adquirido un lugar muy importante, sino en relación con algunos de sus antecedentes. Para ello quisiera formular dos hipótesis.

La primera se encuentra muy en la línea de lo que explica Pablo Celi, aunque en la región andina en la frontera norte no hemos tenido enfrentamientos bélicos hasta el momento desde el conflicto entre Ecuador y Perú. Uno podría afirmar que en lugar de una comunidad de seguridad similar a la que puede existir, por ejemplo, entre los países del Mercosur, en los Andes tenemos más bien lo que se podría llamar una comunidad de inseguridad. Ésta se caracteriza básicamente por el hecho de que, en lugar de concebir a los vecinos como una parte integral de la seguridad de la zona, hay percepciones mutuas de que los vecinos constituyen amenazas para los otros vecinos, y básicamente los problemas que hay entre los países de la zona repercuten en estas lógicas de inseguridad.

La segunda hipótesis, que también retoma el planteamiento del expositor que me antecedió, tiene que ver con las causas que originaron esa comunidad de inseguridad. Yo quisiera concentrarme en dos, y luego tratar de exponer algunos otros factores que inciden en esta situación. Podemos afirmar que se ha producido la llamada regiona-

1 Centro de Estudios Internacionales, Universidad de Los Andes, Colombia. E-mail: atickner@uniandes.edu.co.

lización del conflicto armado colombiano a la que se añade el estrechamiento de una relación especial entre Colombia y Estados Unidos en torno a la lucha antidroga y más recientemente la lucha antiterrorista. Éstos son dos factores íntimamente relacionados que han condicionado en gran medida las relaciones vecinales, particularmente entre Colombia, Ecuador y Venezuela. La hipótesis tiene que ver con la siguiente idea: lo que Pablo Celi ha tratado de explicar es que en la medida en que el conflicto colombiano se ha ido regionalizando, las fuentes de tensión han ido aumentando en la subregión. A lo anterior se añade que, no sólo se ha producido una expansión del conflicto colombiano como tal, proceso que viene dándose desde hace más de una década, sino que este conflicto se relaciona con su anclaje en una relación particular entre Colombia y Estados Unidos. Esto ha dado lugar a un mayor nivel de tensión entre los países de la región y a una mayor regionalización del conflicto colombiano.

Para poder desarrollar esto quisiera referirme, en un primer momento, a la estrategia de Colombia frente a su conflicto. Este primer punto tiene que ver con una decisión consciente que tomó el gobierno de Andrés Pastrana y, de forma mucho más explícita, el de Álvaro Uribe de internacionalizar la crisis colombiana. El conflicto colombiano tiene una duración de más de medio siglo. Ante éste, los distintos gobiernos han sido reacios a aceptar una injerencia internacional, ya sea por medio de una resolución pacífica o por medio de la guerra. Pero esto cambia desde alrededor de 1998 en adelante, pues se comienza a reconocer que el conflicto no se puede combatir por medios colombianos exclusivamente, sino que se hace necesario buscar ayuda de la comunidad internacional para su resolución. Es éste un proceso que tiene diversas caras, que no corresponde profundizar en este momento. En el gobierno de Pastrana, simplemente el esfuerzo de internacionalización se dirige básicamente a buscar apoyo de la comunidad internacional para una resolución pacífica del conflicto hasta la aprobación del Plan Colombia, es decir, el apoyo de Estados Unidos. Los esfuerzos de Álvaro Uribe han girado en torno básicamente al apoyo en torno a su esfuerzo bélico. El hecho es que crecientemente en la política exterior colombiana, internacionalizar la crisis colombiana se ha vuelto uno de los puntos neurálgicos de la estrategia internacional.

El segundo punto es muy evidente en estos esfuerzos que vienen dándose de nuevo desde hace casi 10 años. Estados Unidos desde muy temprano se presentó como

la fuente principal de colaboración; por su parte, Europa, aunque viene o ha venido dando apoyo para ciertos aspectos relacionados con el conflicto, realmente no tiene el mismo tipo de interés, ni en la región, ni en Colombia que tiene Estados Unidos. Ante esto, obviamente en los esfuerzos por buscar apoyo, Colombia se encontró en un momento determinado con que sólo contaba con un socio particular, que era Estados Unidos. Eso condujo a una modificación de su estrategia de internacionalización, en particular en el gobierno de Pastrana, cuando el país comenzó a asociarse de forma mucho más enérgica a los diagnósticos y repertorios políticos y militares de Estados Unidos en torno al tema de las drogas, primero, y luego en torno al tema del terrorismo con el fin de asegurar este apoyo. Es muy claro que durante el gobierno de Pastrana en un principio se pretendía que Estados Unidos apoyara los esfuerzos de negociación de la paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) con el argumento de que la paz era una condición indispensable para combatir el problema del narcotráfico. Sin embargo, con el fin de garantizar la ayuda de Estados Unidos, Pastrana se ve forzado a revertir esa ecuación y argumentar que el problema en realidad es el narcotráfico, frente al cual necesita el apoyo de país del Norte. En el caso del gobierno de Uribe, se aprecia con mucha claridad el giro de la atención a este conflicto a la luz de los hechos del 11 de septiembre y del consecuente viraje de la política exterior de Estados Unidos en torno a la lucha antiterrorista.

En gran medida, lo que podríamos decir es que el conflicto colombiano —que hoy en día no se denomina conflicto sino un escenario de actividad terrorista— no se califica como tal antes de que se hayan dado estos cambios en la política de seguridad de Estados Unidos. Hoy en día, y desde hace varios años, las FARC se han denominado un grupo terrorista. Mas el gobierno de Pastrana jamás les otorga tal calificativo hasta el día en que pone fin al proceso de paz con esta organización. El objetivo de ese gobierno fue asegurar esta relación de asociación con Estados Unidos. Éste es un punto que generó cierta polémica. Recientemente en el conflicto colombiano se produjo una intervención de los Estados Unidos por invitación explícita del gobierno de Colombia. En términos políticos, militares y económicos, en Colombia era algo positivo, precisamente porque existía la sensación de que el Estado de Colombia no podía confrontar su propio conflicto por medios propios y, por lo tanto, esta ayuda

era algo que Colombia debería incentivar. Simplemente para dar un ejemplo, a finales de los años noventa o principios del 2000, se realizó una encuesta de opinión pública en la cual se preguntó si la población estaría a favor de una intervención militar de los Estados Unidos en Colombia. Más de un 50% de la población respondió que estaba de acuerdo y que ésta era la única forma de poner fin a un conflicto de tan larga duración.

Todo esto ha tenido una repercusión en las relaciones de Colombia con sus vecinos, y realmente, a partir de esta estrategia de asociación con Estados Unidos y de internacionalización de la crisis colombiana, la participación de países como Ecuador y Venezuela —pero podríamos mencionar mucho más—, tiene que suscribirse a los temas y términos establecidos desde Bogotá y, por extensión, desde Washington. Es decir, en el gobierno de Uribe, Colombia no se conforma con una simple colaboración y apoyo de los países vecinos, quiere, ante todo, que se unan a su lucha antiterrorista. En todos los foros regionales e internacionales sobre temas de seguridad, éste ha sido básicamente su argumento: que la zona y el mundo deberían solidarizarse con el combate del gobierno colombiano y del Estado colombiano contra los actores terroristas del país.

Esta estrategia ha tenido varias consecuencias, en mi opinión muy nefastas, es la idea de Pablo Celi también, para las relaciones vecinales. Esto se debe a que la implementación del Plan Colombia, que era un plan antinarcóticos, y el Plan Patriota, que es un plan contrainsurgente, ha repercutido no sólo en una concentración mayor de los actores armados en las zonas fronterizas de Colombia, sino en una militarización de las fronteras. A raíz de la aprobación del Plan Colombia (alrededor de 1999 y 2000), todos los vecinos de Colombia que comparten una frontera con ese país han desplegado tropas a sus fronteras, más de las que tenían antes, para defenderse de los llamados efectos de derrame de la implementación de este plan. Pablo ha dado una cifra del caso ecuatoriano: seis mil hombres en una guerra con Perú versus diez mil hombres para proteger la frontera norte. Algo similar viene ocurriendo en los casos de Brasil, de Perú y de Venezuela. Inclusive en Panamá, donde no hay ejército, hubo un despliegue de las fuerzas de seguridad.

De la misma forma, el Plan Colombia y el Plan Patriota movilizaron a los actores armados colombianos a las zonas de frontera. Ésta es una situación que viene dándose

desde hace más de una década, y hay indicios desde hace muchos años de que los actores armados cruzan las fronteras desde estos países. Incluso hay evidencias desde mucho antes del bombardeo del campamento de Raúl Reyes de que se han instalado campamentos fuera de las fronteras. El hecho es que la frecuencia y la intensidad de su presencia al otro lado de la frontera nunca fue similar hasta la implementación de este esquema de combate enérgico frente a los grupos armados, que ahora es una de las fuentes de tensión entre los vecinos.

El segundo problema es que el tema de la lucha antidrogas en el caso colombiano ha sido un fracaso debido a esa dependencia de la visión estadounidense, además de que no ha funcionado en la reducción del comercio internacional de la droga. En el caso de Colombia, ha tenido efectos realmente nefastos, no sólo en el país, sino en las relaciones vecinales. Podríamos nombrar el problema de la fumigación como una de las fuentes neurálgicas de tensión que ha existido en la relación entre Colombia y Ecuador. Esto se debe a que gran parte de la estrategia de fumigación durante las primeras etapas del Plan Colombia se concentró en el sur del país. En 1995, hay una mayor concentración de cultivos en Bolivia, luego en Perú y luego en Colombia. Mas el año 2000, en Bolivia comienza a reducirse a raíz de la ruptura del puente aéreo y de estrategias implementadas tanto en Bolivia como en Perú y comienzan a subir los cultivos a Colombia. Esto dio lugar a que por primera vez este país se convierta, a mediados de los noventa, en el principal cultivador de hoja de coca, con una concertación de la producción en el sur del país. La situación del 2006 cobra otro matiz, pues, por un lado, en Bolivia comienza a producirse más a raíz de la estrategia de interdicción en Colombia; pero en Colombia se produce un proceso de dispersión de los cultivos muy preocupante, que ha continuado el año pasado. De tener una producción concentrada básicamente en el sur del país, comenzó a extenderse a gran parte de los departamentos de Colombia. Si aceptamos que el conflicto colombiano se ha ido articulando de una forma muy compleja e íntima con el narcotráfico y la dispersión de cultivos ilícitos en el país, esto no puede generar sino graves problemas para la lógica misma del conflicto armado.

El tercer problema es la sobredimensión de la relación entre Colombia y Estados Unidos. De hecho, Colombia no tiene una política exterior que vaya más allá

de su relación con Estados Unidos. Esto ha conducido a una presencia militar sin precedentes en el contexto colombiano, que, sin duda por el tipo de vecinos que tiene el país, engendra gran incertidumbre, inseguridades y sospechas. Por último, la relación especial con Estados Unidos se ha convertido en un filtro por medio del cual Colombia se relaciona con sus vecinos y con el resto del mundo. Realmente hoy día Colombia no tiene una política vecinal más allá de su relación con Estados Unidos y da la casualidad de que los vecinos no aceptan que Colombia establezca esta relación especial con los Estados Unidos; más bien, rechazan la intromisión estadounidense en la zona lo que, por ende, provoca una relación muy compleja con Colombia.

Así pues, la relación especial entre Colombia y Estados Unidos genera un filtro de la política hacia la vecindad. Los países vecinos de Colombia, en particular Ecuador y Venezuela, tienen visiones muy distintas sobre los temas de seguridad y sobre el conflicto armado. De hecho, estos dos países, junto con casi toda la región, se han negado de forma reiterada a calificar el conflicto armado como un escenario de actividad terrorista, y, por ende, a las FARC como una organización terrorista.

De la misma forma, un discurso que ha sido muy funcional para el gobierno colombiano, que es la guerra contra las drogas y la guerra contra el terrorismo, hasta ahora no lo ha sido en la relación de Colombia con sus vecinos, y como Colombia no tiene una política exterior hacia la vecindad, esto complica más esta situación. Estos conflictos no nacen con el giro hacia gobiernos de izquierda ni en Venezuela, ni en Ecuador ni en Bolivia; pero podríamos decir que el cambio del entorno político de la región ha dificultado aún más un acercamiento y una cooperación mutua entre los gobernantes de la zona.

Unos de los puntos adicionales de fricción se debe al nivel de debilidad institucional en estos países en relación con la inseguridad pública. Se trata de un incremento de la violencia y de la criminalidad, más allá del conflicto colombiano, que sufren todos los países andinos y que, sin duda, está afectando sus percepciones de inseguridad. No sólo se debe al conflicto armado colombiano, ni a los actores armados colombianos, el hecho de que Colombia sea considerado una amenaza para Venezuela o para Ecuador.

Asimismo, hoy día Ecuador alberga, según las cifras, hasta 180 mil refugiados, un número realmente alto para el tamaño de la población ecuatoriana y para su capacidad de absorción de refugiados del conflicto colombiano. De la misma forma, Colombia considera a Ecuador una amenaza por múltiples problemas, entre ellos, por la percepción de que colabora a las FARC y no la combate como debería, cuando los guerrilleros cruzan la frontera. El hecho es que el conflicto armado colombiano es un ingrediente más dentro de un entorno complejo, tanto en términos institucionales como en términos políticos y socioeconómicos. Así, al problema de la fumigación se añade el de los refugiados. Esto significa que, en la medida que estos problemas afecten más a ese país, y pongan de relieve la inestabilidad socioeconómica del lado ecuatoriano, esto se convierte en una amenaza de inseguridad para ese país.

A lo anterior se añade el hecho de que tanto Colombia como Ecuador y Venezuela están dirigidos por presidentes particularmente personalistas en su manejo del quehacer político y en su manejo de la política exterior. Este aspecto en el caso de las relaciones vecinales es muy obvio. El manejo personalizado de sus relaciones impide la resolución de temas por canales institucionales porque, de hecho, en reiteradas ocasiones desconocen la importancia de las instituciones, además de que dificultan la adopción de políticas conjuntas de más largo aliento.

Por último, hay altísimos niveles de desconfianza entre los gobiernos andinos, lo que, en este momento de sus relaciones, imposibilita casi del todo la cooperación. Añado una serie de factores que está enturbiando aún más las relaciones vecinales. Primero, el papel discutido de Hugo Chávez como mediador en el intercambio humanitario en Colombia, desde la invitación hasta el retiro de ésta de parte del gobierno colombiano. Este problema que podía haber acercado a ambos países terminó distanciándolos justamente por las sospechas de que Chávez había comenzado a dar riendas sueltas a sus relaciones con las FARC. Segundo, el bombardeo en territorio ecuatoriano al campamento de Raúl Reyes, no sólo constituyó para el gobierno ecuatoriano y para toda la región una violación de su soberanía, sino que condujo a una ruptura en las relaciones bilaterales que hasta hoy no se han reanudado y no se ha logrado resolver. El tema de los hallazgos encontrados en las computadoras de Raúl Reyes en los que se encuentra información de que la complicidad de gobierno de Venezuela, en

particular, con las FARC, era mayor de lo que se pensaba está complicando aún más las relaciones vecinales, debido al manejo desafortunado de esas evidencias de parte del gobierno de Uribe. A ésta la he llamado la diplomacia del computador.

Uno de los aprendizajes de la crisis más reciente es que no es bueno que las relaciones con los vecinos se triangulen con la relación que se tiene con Estados Unidos. Es lo que está pasando claramente entre Venezuela y Colombia. Por ello, se necesita una relación que no tenga a Estados Unidos como tercero para superar los actuales niveles de tensiones y de desconfianza. Las diferencias ideológicas siempre las habrá, pero se exige una política de respeto y entendimiento mutuo y unas reglas mínimas de convivencia que no tenemos en estos momentos entre ambos países. La crisis sigue, la reanudación de las relaciones entre Colombia Ecuador realmente no da por finalizada la crisis y simplemente la idea del uso del micrófono de parte de los presidentes y sus funcionarios en lugar de una política institucionalizada de vecindad es uno de los peores problemas que hay que superar en este momento.

ALIANZAS Y FRAGMENTACIÓN ANDINA

Juan Ramón Quintana¹

Quisiera dar la bienvenida a todos los expositores y expertos que nos visitan en esta ocasión en la que estamos reflexionando sobre el tema de la seguridad hemisférica. También quisiera agradecer por la invitación a quienes han organizado este seminario, que están haciendo posible este intercambio de ideas. Se me ha asignado la tarea de reflexionar sobre las alianzas y las fragmentaciones andinas. Lo haré comentando lo que está ocurriendo en Bolivia en el contexto de la región andina. Trataré de describir los cambios que se están produciendo en la agenda de seguridad boliviana, respecto, no sólo de la comunidad andina, sino también respecto de la relación que tenemos con los Estados Unidos.

En Bolivia están ocurriendo cambios muy interesantes en distintos ámbitos. Todos ustedes saben que el gobierno boliviano está impulsando un conjunto de transformaciones tanto en la economía, como en la sociedad y en la vida política de la nación. Por lo general, cambios como éstos en gran parte de América Latina no han ocurrido de manera pacífica; han tenido un efecto traumático en distintos sectores. Esto se debe a que estas decisiones gubernamentales afectan intereses de grupos de poder económico. Por ello, el gobierno trata de acompañar este proceso de transformaciones y cambio invitando a los actores a discutir para que estos cambios se lleven a cabo mediante acuerdos políticos de mediano y largo plazo. También se está invitando a discutir para que estos cambios se puedan producir en el marco de la democracia, es decir, sometidos al imperio de la ley. Pero no todos los actores están comprometidos ni con el diálogo ni con la democracia ni con el sometimiento

¹ Ministro de la Presidencia de Bolivia, experto en temas de seguridad y defensa. E-mail: juraquita7@gmail.com.

a la ley. Esto es lo que ocurre en torno fundamentalmente a uno de los procesos más importantes promovidos por el gobierno, que tienen que ver con la Asamblea Constituyente.

La Asamblea Constituyente sea tal vez uno de los campos de mayor tensión que se está produciendo en Bolivia. Ésta surgió por la necesidad de que la nueva Constitución Política del Estado (CPE) ayude a forjar un Estado mucho más sólido, mucho más democrático, más inclusivo, más participativo. En esta propuesta constitucional se busca que se reconozca la diversidad étnica y cultural. Como gobierno, estamos apostando a la construcción de un Estado que mire a todos con la misma lupa, con el mismo lente. Por lo tanto, esto explica que esa mirada, así como las acciones que se realizan en torno a la necesidad de construir un nuevo Estado, generen tensión y conflictos absolutamente comprensibles. La problemática de la seguridad hay que verla, por lo tanto, también en tensión con esta dimensión conflictiva de la política, pero también en relación con las decisiones que tiene que fijarse el gobierno. El gobierno ha impulsado también una política de nacionalizaciones, fundamentalmente en el campo de los hidrocarburos, en el de la minería y también estamos en procura de recuperar las principales empresas estratégicas que fueron entregadas a consorcios o a empresas transnacionales, muchas de ellas de manera irregular.

También debemos explorar la problemática de la seguridad en un contexto de las transformaciones en la sociedad boliviana. Hoy día hay un protagonismo significativo de actores políticos y sociales que en el pasado vivían en la clandestinidad, que eran más bien objeto de prácticas represivas desde el Estado y también desde la sociedad. Se trata de actores que fueron objeto de estrategias de control y de criminalización. Consecuentemente, estas transformaciones en la participación política en la que están emergiendo estos actores con gran fuerza en el país, por supuesto también ponen en tensión a la nación. Se trata de la presencia de los pueblos indígenas, de la demanda de cada uno de los pueblos por el territorio, por la tierra, por el ejercicio de sus derechos constitucionales, de su identidad, de su lengua, de su cultura. Todo ello está poniendo en tensión al país. Ustedes seguramente están informados de todos aquellos episodios de racismo que se viven en el país, que representan la expresión de esa acumulación histórica de exclusión frente a esa mayoría nacional.

También estamos asistiendo a cambios importantes en la política exterior boliviana, cuya agenda se ha modificado dramáticamente. Hoy día, el Gobierno ha dejado de lado el discurso de la globalización, el discurso único vinculado al libre mercado, el discurso de la presencia tolerante de la inversión extranjera sin sujeción a normas y a mecanismos de control. El Presidente de la República ha acuñado una suerte de filosofía en la relación entre el Estado y la empresa privada extranjera: socios, pero no patrones.

Otros componentes vinculados a la política exterior son la defensa de los recursos naturales, el ejercicio cada vez más pleno de la soberanía estatal sobre el territorio, sobre los recursos naturales y, por supuesto, el tema que se ha convertido en un tema sustantivo, que es el tema de la soberanía. Pero no estamos pensando el concepto de la soberanía en términos más clásicos, más bien la entendemos como el campo de maniobra en el que el Estado debe ejercer mayor control. Es decir, entendemos la recuperación de las decisiones estatales en beneficio de todos los bolivianos, por lo tanto, llevamos a cabo una política de contención de actores que antes tomaban decisiones en lugar del Estado. En ese contexto podemos inscribir la problemática de la seguridad.

Éste es un primer elemento importante en este tiempo de cambios, que tiene que ver con esta mirada gubernamental a la seguridad, que se aproxima a las premisas históricas de la seguridad regional. El Gobierno comparte la necesidad de construir un régimen de seguridad regional donde cada país aporte con valor agregado. En este caso, el gobierno nacional comparte la necesidad de construir, no solamente un régimen, sino una institucionalidad de seguridad que se concentre, no tanto en la oposición a otros bloques regionales de seguridad, como en la necesidad estratégica de preservar y defender los intereses de la región y fundamentalmente de armonizar y buscar la convergencia de estos intereses regionales. Por supuesto, lo que se busca es una posición privilegiada que consiste en tener la región a un interlocutor válido frente a los otros bloques.

Un segundo elemento, y esto ha sido traducido en la nueva propuesta de Constitución Política del Estado, es que el Gobierno ha propuesto dar un salto cualitativo en el ámbito de la seguridad que tiene que ver con la posición de que Bolivia sea consecuente con la paz en la región, con la estabilidad y con la cooperación. Esto tiene que ver con la propuesta constitucional de la renuncia a la guerra. Se trata de algo

que seguramente pocos países han fijado en sus políticas de seguridad. Esta renuncia a la guerra ha sido tomada por varias razones. La primera de ellas es que la guerra en Bolivia ha conducido históricamente a que los pueblos, y particularmente los pueblos indígenas, sean convertidos en carne de cañón de intereses, que no necesariamente han sido estatales o nacionales. Por lo tanto, si recogemos el legado histórico de los conflictos bélicos en Bolivia, concluimos, casi sin excepción, que los resultados que han arrojado estas guerras han conducido al sacrificio de los pueblos y a la mutilación geográfica en la cual la nación en su conjunto se ha visto involucrada. Pero fundamentalmente quienes más han soportado el peso de la guerra han sido los pueblos indígenas. Eso sucedió, en general, desde la Guerra de Independencia hasta la última guerra con el Paraguay, acaecida entre 1932 y 1935.

La segunda razón que está detrás de esta propuesta constitucional de renuncia a la guerra es que Bolivia no representa ninguna amenaza para nadie, por lo tanto no hay ninguna razón para sacrificar la economía de los ciudadanos en aras de una estructura militar, de una estructura de defensa, que por supuesto, en el corto y mediano plazo más bien posterga la posibilidad del desarrollo de la sociedad, habida cuenta de que es una de las sociedades más pobres de América Latina y en la que existe una deuda social acumulada que debe ser cancelada por distintas vías, entre ellas, evitar en lo posible hacer gastos innecesarios en el ámbito de la disuasión y este segundo elemento, que está detrás del planteamiento de la renuncia a la guerra tiene que ver más bien con el alineamiento, digamos, a una política de seguridad que abraza el concepto de la seguridad humana. No podríamos ser consecuentes en Bolivia con la necesidad de superar las brechas sociales, regionales, la pobreza extrema que azota a gran parte de la sociedad boliviana colocando recursos en aquellas esferas que, en lugar de generar integración, cohesión, generen tensión o generen conflicto.

La tercera razón de este planteamiento de renuncia a la guerra, que ordena la política de seguridad internacional, es que la política de defensa redistribuye más equitativamente los recursos económicos del país. A pesar de que Bolivia es uno de los países que tienen el gasto militar más bajo de América Latina, probablemente comparado con el Paraguay solamente, este gasto sigue siendo alto: el presupuesto de defensa oscila entre 15 y 16 dólares per cápita, suma menor en comparación con

el gasto de otros países, que presupuestan 10 o 15 veces más. Bolivia tiene un gasto per cápita que no supera el promedio, en los últimos 15 años, de 120 millones de dólares. Se trata de un presupuesto para unas Fuerzas Armadas cuya inversión tecnológica ha sido muy precaria para llevar adelante programas de modernización, por lo que no se han actualizado desde la década de los años setenta. Sin embargo, no hay razón alguna para incrementar el presupuesto de la defensa cuando hay otras necesidades imperiosas que se deben resolver en el menor tiempo posible. Esto no quiere decir que se sacrifique el desarrollo de las Fuerzas Armadas simple o llanamente por una reducción casi cartesiana —diríamos— del presupuesto de defensa. Solamente creemos que este techo presupuestario es, por el momento, razonable entre tanto no cancelemos deudas sociales históricas. Creemos que estos recursos todavía satisfacen, aunque mínimamente las necesidades de la defensa y de las Fuerzas Armadas.

La cuarta razón por la que promovemos esta renuncia a la guerra tiene que ver con el compromiso de Bolivia con la paz y la seguridad internacional. Bolivia es uno de los países que ha ratificado la mayor cantidad de convenios y de acuerdos internacionales en materia de paz, de seguridad, de desarme y de desnuclearización. Esta propuesta de renuncia a la guerra también está acompañada por una aspiración estatal en la región y es la de convertir a Bolivia en una plataforma continua de estabilidad regional. Hasta hoy Bolivia ha generado un conjunto de preocupaciones en América del Sur debido a su crónica inestabilidad política y a la expresión de su debilidad estatal.

Es necesario acompañar el proceso de integración en América del Sur con estabilidad. Necesitamos, en consecuencia, convertir a Bolivia en país estable, con certidumbre institucional, con certidumbre política. Pero eso pasa necesariamente por otras transformaciones de carácter institucional, pues esta aspiración de convertir a Bolivia en una plataforma de integración tiene que ver con el papel que juega en el ámbito de la problemática energética regional. No sería razonable que Bolivia, al tratar de convertirse en uno de los países proveedores de energía, fundamentalmente gasífera, en la región, se vea envuelto en un círculo de tensiones internas permanentes porque eso desincentiva a los mercados de la región, eso impide que exista certidum-

bre sobre la oferta gasífera que propone Bolivia para los próximos años. Por lo tanto, necesitamos consolidar esta capacidad de oferta energética que tiene Bolivia, y eso no se logra necesariamente otorgando más recursos a la defensa o al ámbito de la seguridad, sino más bien a otras áreas que hagan mucho más predecible la capacidad de provisión energética de Bolivia en la región.

Como se afirmó al principio de esta exposición, es imprescindible que el Estado boliviano, para convertirse en un actor predecible en la región, ejerza el dominio territorial. Resulta paradójico que a principios del siglo XXI el Estado no ejerza control sobre su territorio. Ésta es una de las grandes paradojas. Los intelectuales orgánicos del neoliberalismo exhortaban al capital extranjero a invertir masivamente en Bolivia, garantizaban seguridad jurídica, otorgaban las mayores garantías para esta inversión, pero nunca les decían la verdad: que un tercio del territorio boliviano no tenía Estado, que la Amazonia boliviana estaba bajo dominio de fuerzas informales, que gran parte del territorio, donde además se aloja una buena parte de la riqueza natural en Bolivia no está controlada ni por el Gobierno, peor aún, ni por el Estado. Hoy estamos trabajando intensamente en la recuperación, precisamente, de la autoridad estatal para ejercer dominio territorial sobre esa región. Hemos involucrado a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el contrabando, en la lucha contra el narcotráfico, en la lucha contra las distintas actividades ilegales, al destinarla a los puntos claves de lo que podría llamarse el quiebre estatal.

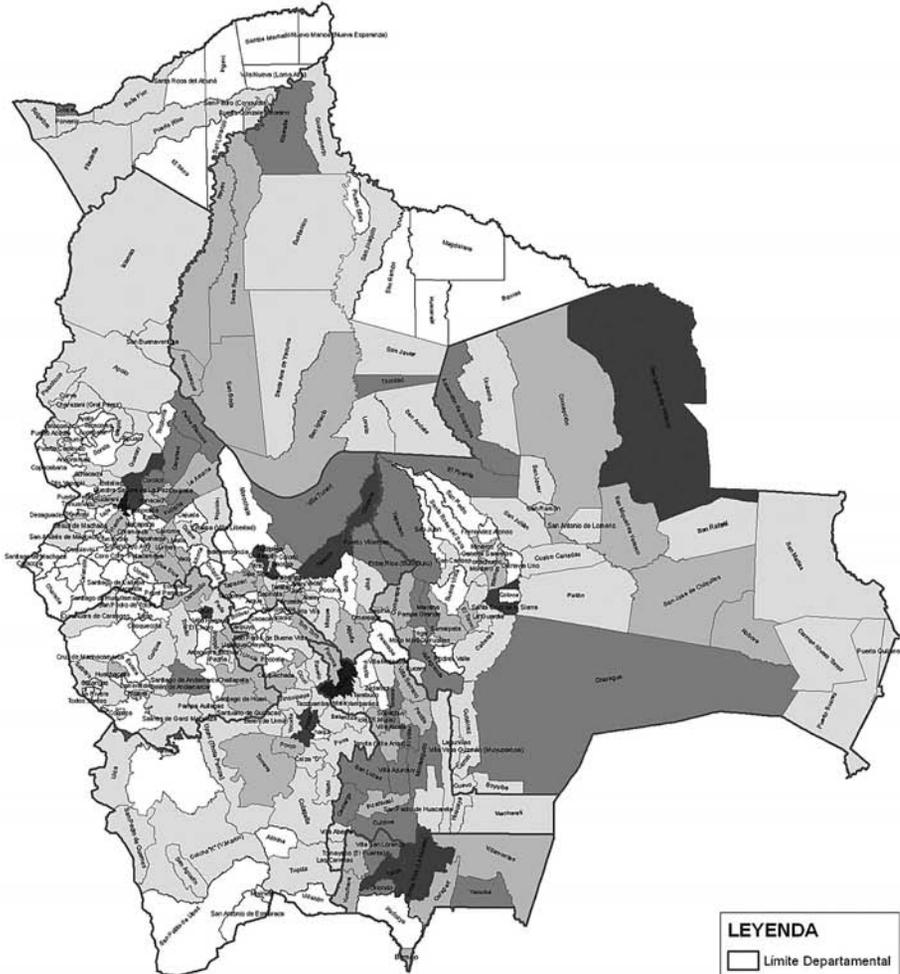
Consecuentemente, una de las condiciones para convertir a Bolivia en un país confiable, seguro y predecible para llevar adelante toda su oferta energética a los mercados vecinos tiene que ver con la necesidad de ejercitar soberanamente dominio territorial. Por ello, esta propuesta de la renuncia a la guerra y su justificación están acompañadas de la necesidad de ejercer soberanía en la agenda política de seguridad internacional. Esto no es fácil, sobre todo porque durante los últimos 20 y 25 años lo que ha ocurrido en Bolivia es un desmantelamiento vergonzoso, poco decoroso diríamos, para un Estado, de la capacidad para la toma de decisiones, tanto de las estructuras institucionales de la seguridad como de las propias instituciones que tienen que ver con la seguridad. Éste es un elemento muy complejo de desmontar en poco tiempo.

Este proceso de recuperación de la soberanía refleja uno de los mayores esfuerzos que ha hecho este gobierno durante los dos últimos años, que ha consistido en empeñarse a fondo en el desmantelamiento de las estructuras paraestatales de seguridad. Esas estructuras tienen que ver, esencialmente, con la injerencia del actor hegemónico en Bolivia sobre el campo de la seguridad. Una serie de episodios me permitirán explicar aquello que acabo de decir: el desmantelamiento y el desmontaje de la estructura de decisiones en materia de seguridad en Bolivia, que es uno de los trabajos más complejos que estamos desarrollando en Bolivia. El mapa 1 tal vez sea una metáfora de lo que ilustra este proceso. Durante estos dos años hemos estado trabajando en la recuperación del ejercicio soberano en materia de seguridad. El mapa colorea, con distintos matices, las distintas regiones de Bolivia y describe, no solamente la estructura de la seguridad paraestatal, sino también de la injerencia externa en Bolivia. Éste es, por así decirlo, el mapa de ocupación del gobierno de los Estados Unidos en Bolivia. Los espacios blancos son los que corresponden al control del Estado boliviano.

Todos los espacios pintados están ocupados directa o indirectamente por programas de “cooperación” de los Estados Unidos; las áreas que están pintadas con un color mucho más intenso son aquellas áreas donde funciona más de un programa, reitero, de “cooperación”; las áreas que están pintadas con más intensidad tienen relación con los territorios donde hoy la inversión extranjera ha puesto sus ojos, que es el Mutún, una de las mayores reservas de hierro en el mundo. Se trata de una zona del Precámbrico, que es una de las regiones más ricas en materia minera estratégica. Tiene que ver con el polo gasífero. Asimismo, desde una perspectiva más política, en la región con mayor densidad de organizaciones sociales aliadas al gobierno se ha multiplicado sintomáticamente la presencia de la cooperación de los Estados Unidos. Eso ha cambiado en los últimos cuatro años, pues entonces una buena parte de la región occidental, es decir, de la región andina, estaba ocupada prioritariamente por agencias de cooperación de los Estados Unidos.

Mapa 1

Concentración de Programas por Municipio USAID - Bolivia



LEYENDA

-  Límite Departamental
-  Sin Programa
-  1 Programa
-  2 Programas
-  3 Programas
-  4 Programas
-  5 Programas



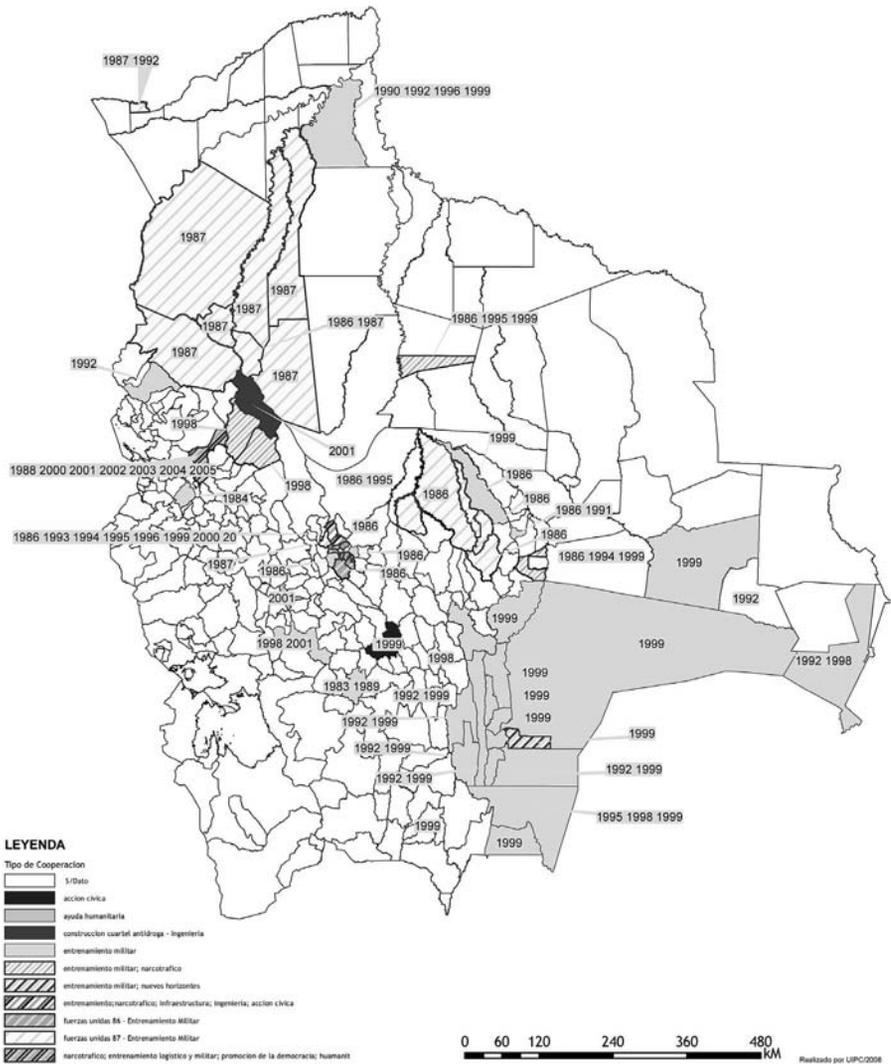
Realización: UPC/005

Hoy día prácticamente todo el territorio ha sido copado, pero con mayor incidencia el que está ocupado por lo que se denomina la Media Luna, es decir aquella región que hoy día es la fuerza de oposición del gobierno nacional. Este trabajo de investigación, que ha costado mucho esfuerzo, está documentado provincia por provincia, programa por programa, recurso por recurso. Por lo tanto, no es un invento afirmar que hay una conspiración de la potencia económica hegemónica sobre el Gobierno. Este mapa de ocupación de la potencia mediante un conjunto de programas se correlaciona exactamente con la presencia de la cooperación militar de los Estados Unidos en Bolivia (mapa 2). Así, si se superpone el mapa 1, que señala los recursos naturales más ricos del país y la presencia de la cooperación en estas regiones, al mapa 2, que señala todas las operaciones militares que se han llevado adelante en los últimos 15 y 20 años, se encuentra que los lugares de interés de la cooperación militar coinciden con los lugares elegidos para la cooperación en diferentes campos. Por esto, la política actual de recuperar la soberanía del Estado boliviano en materia de seguridad ha tenido muchos episodios conflictivos que están poniendo en tensión la relación entre Bolivia y Estados Unidos. Como se aprecia, este conflicto no tiene que ver solamente con un nuevo patrón de acumulación económica en Bolivia, sino con una posición del Estado boliviano en relación con la inversión extranjera que, obviamente, disiente de los intereses de los Estados Unidos. Así, pues, no solamente tiene que ver con la estrategia de seguridad de los Estados Unidos sino con la política de seguridad de Bolivia.

Antes de que el actual presidente asuma esta gestión de gobierno, y con la información de que el presidente Morales tendría un papel protagónico en la vida política en Bolivia, el gobierno de los Estados Unidos desactivó, en 2005, el único sistema más o menos moderno de armas en Bolivia: sus misiles. El grupo militar que se asoció con un grupo de generales en Bolivia se ocupó de trasladar los misiles a un lugar desconocido. El hecho de que el Gobierno no tenga la información sobre su destino es el acto más hostil, más intolerante, más indecoroso de esta potencia, es el golpe más artero contra la soberanía.

Mapa 2

BOLIVIA: PRESENCIA MILITAR ESTADOUNIDENSE SEGUN MUNICIPIOS (1983 - 2005)



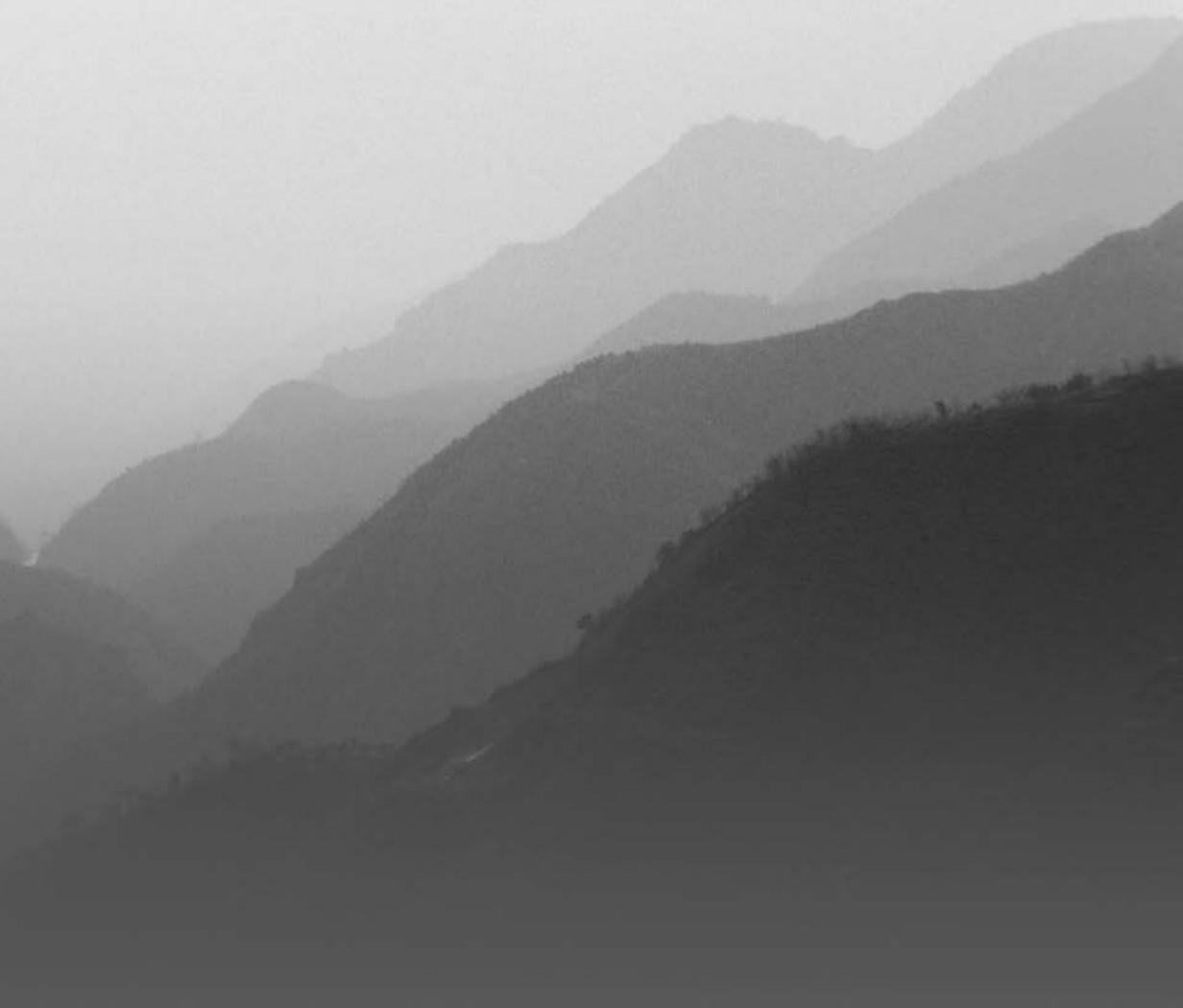
En la presente exposición he señalado un conjunto de episodios que nos obligaron a tratar de reestablecer la decisión estatal en materia de seguridad. Añado algunos más: tuvimos que echar del Palacio de Gobierno a la Agencia Central de Inteligencia, que ocupaba una oficina al lado del Presidente de la República con un equipo de telecomunicación sofisticado. Tuvimos que dismantelar las agencias de inteligencia del Gobierno de los Estados Unidos que estaban incrustadas en la Policía Nacional y que financiaban a una buena parte de la estructura de información de esta institución. Tuvimos que denunciar la estructura de espionaje de la Embajada respecto a la cooperación venezolana y cubana. Asimismo, tuvimos que parar en seco las declaraciones desafortunadas del Comando Sur que señaló al Presidente de la República como un aliado del terrorismo internacional por el solo hecho de que el presidente iraní visitó Bolivia para la firma de acuerdos de cooperación hidrocarburífera, lo que nos está obligando a romper la relación de cooperación militar entre Estados Unidos y Bolivia. Esto se debe a que el 90% de la cooperación de los Estados Unidos en materia militar para Bolivia está destinada a desarrollar la política de lucha contra el terrorismo y la subversión, a partir del planteamiento del Comando Sur de que el terrorismo y la subversión estarían impregnados en los movimientos sociales.

Todas las razones expuestas arriba nos obligan a poner fin a décadas de injerencia, de penetración y de ocupación institucional de esta potencia en Bolivia. Por lo tanto, para llevar adelante cualquier política de defensa, cualquier política de seguridad en el contexto internacional, el gobierno boliviano se planteó como una de las tareas inexcusables la recuperación de la soberanía, es decir, de la capacidad de toma de decisiones en materia de seguridad. Esto pasaba inevitablemente por este proceso de dismantelamiento de la injerencia de los Estados Unidos en Bolivia.

Esto es lo que está ocurriendo en materia de relaciones bilaterales entre Bolivia y Estados Unidos y lo que hoy día está tensionando la relación con este país. Es algo que tiene que ver con este proceso de dismantelamiento del poder de los Estados Unidos en nuestro país, y, como se entiende, a nadie le agrada que le vacíen la billetera.

2

Seguridad y política exterior en las Américas



AMÉRICA LATINA EN LAS POLÍTICAS EXTERNAS DE LOS EE.UU.

Deborah L. Norden, Ph.D.¹

Cuando se intenta entender las políticas de los Estados Unidos hacia América Latina, hay dos reglas fundamentales: primero, que el discurso público no indica adecuadamente las prioridades actuales, y segundo, que, a pesar de las apariencias, el presidente solamente tiene capacidad parcial de fijar la política externa. En este trabajo, intento contestar las siguientes preguntas: (1) ¿Cuáles son las prioridades de los Estados Unidos en la política exterior?; (2) ¿Cómo están cambiando estas prioridades, o cómo se puede anticipar que podrían cambiar o las prioridades o las políticas exteriores después de los comicios presidenciales de 2008?; (3) ¿En cuáles temas tendrían los presidentes norteamericanos más control sobre políticas estatales, y en cuáles serían los presidentes más limitados? Sugiero que las políticas exteriores se determinan, primero, por intereses permanentes como: seguridad, acceso a mercados y acceso a recursos esenciales; segundo, por intereses transitorios, normalmente vinculados a seguridad o economía, como el terrorismo, el narcotráfico, y el acceso al petróleo; y los valores ideológicos, como la democracia, que se suele usar para justificar acciones que surgen más por otras prioridades.

Como intento demostrar acá, las acciones no son siempre lo mismo que los intereses, ni el presidente tampoco tiene el poder único de definir ni a los intereses, ni a las acciones. Al contrario, la legislatura y la burocracia también tienen roles importantes. Esta situación limita cuanto se pueda esperar que las políticas externas de los Estados Unidos hacia América Latina cambien con un nuevo presidente estadounidense.

1 Whittier College, Estados Unidos. E-mail: dnorden@whittier.edu.

1. Prioridades en temas de política exterior de EE.UU.: discurso y realidad

Para empezar, aclaro que *intereses* y *amenazas* son temas distintos. Los *intereses* de los Estados Unidos son los temas que los líderes políticos definen como las preocupaciones más importantes de ese país. Las amenazas, en cambio, son los temas de seguridad que se consideran importantes pero si no son amenazas inmediatas, no resultan siempre en acciones. Al final, las acciones de los Estados Unidos se determinan por las amenazas que más parecen afectar a sus intereses, incluyendo los intereses permanentes y los que se pueden ver como más transitorios o subordinados. Segundo, necesito destacar que este trabajo se enfoca en la pregunta de qué *son* las prioridades de los EE.UU., no las que *deben* ser. La diferencia es importante. Normalmente, cuando se define “amenazas”, el análisis viene de una perspectiva de recomendación, es decir, de cuáles preocupaciones *deben* guiar la política exterior de los EE.UU. Pero en este trabajo, busco más una explicación por la política exterior que actualmente existe, y ésta viene de la interacción de intereses y capacidades, incluyendo las restricciones burocráticas entre este último.

Intereses. Al leer los actuales diarios estadounidenses, las preocupaciones puntuales de los norteamericanos son claras: más que todo, los precios del petróleo y la comida, la inestabilidad financiera, y las guerras en Irak y Afganistán. Según una encuesta publicada en *The New York Times*, en abril de 2008, un 37% de los encuestados señalaron a la economía o al mercado de trabajo como el problema más importante en los Estados Unidos, mientras que un 17% señaló a la guerra o al terrorismo como lo más preocupante². Son temas estrechamente vinculados con los temas generales que dominan la política exterior, en particular, la economía y la seguridad. Si se pregunta a muchos norteamericanos cuáles valores dirigen la política exterior del país, sea en Irak o en América Latina, muchos apuntarían a la ideología, específicamente la democracia, y a la lucha contra el terrorismo. Pero la realidad es que la democracia solamente surgió como una prioridad significativa en las *acciones* de los Estados Unidos durante el breve periodo que duró desde el fin de la Guerra Fría hasta el inicio de la Guerra Contra el Terrorismo en 2001 (Shaw, 2007). La lucha contra el terrorismo

2 “81% in Poll Say Nation is Headed on Wrong Track,” *New York Times*, 4 April 2008.

sigue siendo un interés fundamental, pero también ha sido un mantel conveniente que cubre otras prioridades, que van desde la contrainsurgencia (Colombia), hasta la lucha antinarcóticos y la defensa de mercados y del acceso a recursos como el petróleo (Venezuela).

Amenazas. En temas de seguridad, supuestamente las prioridades se determinan por las amenazas. Pero, ¿cuáles son las amenazas? Hay cierto consenso de que muchas de las amenazas más serias en América Latina se terminaron ya con el fin de la Guerra Fría. En particular, se nota que la insurgencia revolucionaria no solamente había bajado en la región, sino que, para los EE.UU., perdió algo de su impacto por la falta de un poder mundial comunista. Primero, parecía que una revolución auténtica tendría menos posibilidades que antes, y que no llegaría a constituir, como antes, el mismo peligro para los Estados Unidos, al menos mientras no amenazara a los mercados o a los recursos centrales de la región. Así que varios observadores se han dedicado a analizar de nuevo las condiciones de América Latina, para definir cuáles son las amenazas actuales hoy en día. La Organización de Estados Americanos (OEA), por ejemplo, ha definido las amenazas en América Latina de una manera muy amplia: incluye el crimen, el narcotráfico, el terrorismo, los daños al medio ambiente y la pobreza, entre otros (LeoGrande, 2005). Pero pocas de estas amenazas se ven reflejadas en forma seria en las políticas exteriores de los Estados Unidos. En ese país, el fin de la Guerra Fría trajo un periodo de incertidumbre con respecto a las prioridades y amenazas en América Latina. Las prioridades se movían hacia intereses ideales, como la democracia, más que todo porque otras prioridades habían caído de la agenda. A éstas se sumaban otras preocupaciones vinculadas con el riesgo de Estados fallidos o grupos armados que actuaban fuera del control estatal, como los grupos narcotraficantes. Después del 11 de septiembre de 2001, la democracia se cayó rápidamente de la agenda actual, y el terrorismo surgió como la amenaza predominante.

2. La política exterior de los Estados Unidos en la práctica

Cuando se observa las políticas de seguridad de los EE.UU. hacia América Latina, se encuentra que desde el 11 de septiembre aparentemente se han enfocado en tres temas: el terrorismo, la lucha contra el narcotráfico y lo que se puede llamar

el radicalismo populista (LeoGrande, 2005), que significa, más que todo, Hugo Chávez y sus aliados. De los tres temas, es la guerra antiterrorista la que consigue la mayor atención. No se puede negar que el terrorismo es una amenaza importante para los Estados Unidos, y que la estrategia antiterrorista seguirá ocupando un espacio significativo dentro de la política norteamericana. Pero, a la vez, es importante señalar que la lucha antiterrorista también suele ser una marca debajo de la que se pueden juntar otras prioridades que son más difíciles de vender al público norteamericano. Estas prioridades incluyen intereses económicos, en particular, el acceso a mercados y a recursos esenciales. Por ejemplo, en el caso del presidente Chávez, el público norteamericano ha aceptado fácilmente acusaciones ideológicas como que el régimen venezolano no es democrático —aún durante su fase más democrática— o que apoya a Estados terroristas. Tales acusaciones han logrado crear una imagen muy negativa de Chávez en los EE.UU., y sirven como una justificación para políticas duras hacia Venezuela. La situación con Evo Morales es parecida, por sus vínculos estrechos con Chávez. Pero la verdad de que Chávez y Morales tienen políticas que podrían perjudicar intereses económicos de los Estados Unidos, tiene menos resonancia con el público norteamericano, porque no apela a los valores ideológicos.

Observando los gastos de los Estados Unidos para ayuda económica a Sudamérica en 2006 (Cuadro 1), se puede notar que casi la mitad de los gastos están directamente dirigidos al área de ayuda antinarcótica (49%). Además, los países que reciben sumas grandes por la lucha contra los narcóticos, Colombia, Perú y Bolivia, también reciben ayuda sustancial en otras áreas, que se pueden percibir como vinculadas a éstas; por ejemplo, Colombia recibió \$90,8 millones por gastos militares, más de la mitad de la donación norteamericana a toda la región de América Latina y el Caribe. Del mismo modo, el Departamento de Agricultura destina ayuda para combatir la escasez de comida en distintos países, como Ecuador, Bolivia, México y Perú. Después de Colombia, éstos son los países que también reciben los insumos más amplios para la lucha antinarcótica. En parte, se puede afirmar que son los países más pobres y con más carencia de comida, por lo que la gente se ve más tentada a cultivar o producir narcóticos. Pero, aunque México tiene una distribución de riqueza muy injusta, si-

Cuadro 1: Ayuda económica de los Estados Unidos a Sudamérica, 2006, en millones

País	USAID	Agricultura/ comida	Otra asistencia económica	Antinarcótica	Militar	Antiterrorismo, demining, etc.	Total asistencia económica y militar
Argentina	0	0	1, 3	0, 2	1, 1	0, 5	3, 3
Bolivia	46, 7	24, 9	7, 3	144	0	0	223, 6
Brasil	13, 7	0, 3	7, 7	16, 5	0	0, 5	38, 6
Chile	1, 1	0	1	0, 1	1, 2	0, 1	2, 4
Colombia*	3, 3	3, 1	143, 8	1.095, 4	90, 8	5, 3	1.348, 5
Ecuador*	76, 4	7, 4	28	26, 7	0	0	76, 4
México	38, 7	0, 2	78, 6	119, 4	0	0	238
Paraguay	10, 1	0	41, 6	0, 5	0	0, 8	53
Perú	37, 5	28, 2	20, 7	250, 9	0	0, 1	338, 4
Uruguay	0	0	0, 2	0	0	0	0, 2
Venezuela	5, 4	0	0, 5	1, 1	0	0	10
Total LA y Caribe	654	218	624	1.700, 4	122, 8	12, 3	3.445, 2
% Total asistencia	19%	6, 30%	18, 10%	49%	3, 60%	4%	

Fuente: U.S. AID, U.S. Overseas Loans and Grants, @<http://quesdb.usaid.gov/cgi-bin/broker.exe>. Consulted on 11 June 2008.

*En los casos de Colombia y Ecuador, la mayoría de "otra asistencia económica viene de la categoría, "Ayuds de Seguridad del Departamento de Defensa; \$140.5 por Colombia, y \$23.8 por Ecuador.

que siendo uno de los países más prósperos de la región, y Paraguay, un país mucho menos próspero, recibe bastante menos. Así que parece que las donaciones a la agricultura y la comida *siguen* a las preocupaciones por los narcóticos. Entonces, a pesar del énfasis que pone la OEA en temas como la pobreza y el medio ambiente, se puede observar que poco de la asistencia norteamericana está dirigido a estos problemas. Pero también se puede observar que, a pesar del aparente enfoque norteamericano en temas como la democracia y la lucha contra el terrorismo, estos intereses no dominan tanto en la política norteamericana hacia América Latina como para surgir en calidad de prioridades presupuestarias.

Un ejemplo importante de las diferencias entre prioridades en el discurso y en la realidad se encuentra en el Plan Colombia. Como explica David Mares, el Plan Co-

lombia fue originalmente una propuesta del presidente colombiano Andrés Pastrana, en 1989. El Plan original proponía “una estrategia para traer la paz y prosperidad al país por promover desarrollo alternativo, reformas del gobierno colombiano y el sistema judicial, y la erradicación de la droga” (Mares 2006: 118). Pero el plan alternativo que surgió del gobierno norteamericano dirigió unos 81,5% de los fondos hacia la lucha antinarcóticos, en vez de distribuirlos entre las distintas áreas (Mares 2006: 118). Como los colombianos necesitaban los recursos norteamericanos para implementar el Plan Colombia, al final, fue la versión norteamericana la que ganó. Recién en 2007 los Estados Unidos empezaron a modificar las distribuciones de fondos presupuestales del Plan Colombia, dirigiendo una proporción más significativa a iniciativas no militares, como el desarrollo económico y la reforma judicial (*Latin American Weekly Report*, 18 oct. 2007).

Pero los datos de la ayuda externa indican solamente una parte de las prioridades norteamericanas en América Latina. Al observar estos datos, se nota que los beneficiarios más importantes son Colombia, Perú y Bolivia, tomando en cuenta que el presupuesto para el año 2006 se definió antes de que Evo Morales asumiera la Presidencia. Aliados muy importantes como México y Brasil, y en algunos años, la Argentina (ver a Norden y Russell, 2002), figuran menos por causa de su relativa capacidad económica. De acuerdo con las estadísticas del U.S. Census Bureau, México figura como el tercer socio más importante en el comercio exterior en 2007. Brasil y Venezuela también caben dentro de los 15 países más importantes para los EE.UU. en el área de comercio exterior. La Argentina, en cambio, figuraba más que todo como un socio importante en el terreno de la seguridad cooperativa, particularmente durante la administración de Carlos Menem.

Otro tema que no se ve reflejado en el cuadro es el interés negativo del gobierno estadounidense hacia distintos países de América Latina. En particular, ¿por qué se le preocupa a los Estados Unidos líderes como Chávez, Morales, y los hermanos Castro? Como ya mencioné, el gobierno de los Estados Unidos ha criticado a Chávez por no respetar a las reglas democráticas por apoyar supuestamente al terrorismo, por sus relaciones con Irán o Cuba o por su falta de apoyo a las guerras norteamericanas en Afganistán y en Irak. Pero cuando las críticas de ese país hacia Chávez empezaron, y

cuando los EE.UU. apoyó el golpe de Estado de 2002 realizado contra Chávez —un acontecimiento obviamente no democrático—, el gobierno venezolano era todavía predominantemente democrático. Y si no apoyó a los Estados Unidos en sus guerras antiterroristas, tampoco contribuyó en manera directa a Al Qaeda o al gobierno de Saddam Hussein (dos entidades y tendencias muy distintas, a pesar de cómo el tema ha sido presentado en los Estados Unidos). Al contrario, debajo de las críticas se puede reconocer ciertos intereses fundamentales de ese país, más que todo económicos. Venezuela es una fuente de petróleo muy importante para los EE.UU., y también un país donde éste tiene bastantes inversiones; por lo que las políticas izquierdistas y nacionalistas las ponen en riesgo. En cambio, Bolivia ha sido menos importante en relación con el comercio internacional. Pero, en relación con éste, la preocupación tiene más que ver con pérdidas potenciales en el campo de cooperación en la lucha antinarcóticos, y por el apoyo que Bolivia podría dar al poder regional de Venezuela. ¿Y Cuba? Éste obviamente es el enemigo vecinal izquierdista más viejo de los Estados Unidos. Acá, el antagonismo de los Estados Unidos viene menos de intereses actuales, y más de los históricos, de la Guerra Fría, y políticos, por la importancia doméstica de la comunidad cubana en ese país.

3. McCain y Obama: perspectivas políticas hacia América Latina: posibilidades de cambio

En los Estados Unidos, los años de comicios presidenciales como el 2008 también son años de las promesas y de las esperanzas. Una comparación y análisis de los candidatos presidenciales de 2008 —Barack Obama, de los demócratas, y John McCain, de los republicanos— demuestra el reconocimiento permanente de que América Latina merece más atención de los EE.UU., pero, a la vez, la dificultad que cualquier presidente tendría en el sistema político de ese país en hacer cambios radicales en la política exterior. Ambos candidatos prometieron cambios, reconociendo que, en cierto modo, los Estados Unidos han abandonado a América Latina en los últimos años. Pero a la vez, hay que reconocer que con los bajísimos niveles de apoyo popular del Presidente Bush, ningún candidato podría prometer continuar con las mismas políticas.

Para el senador Barack Obama, un tema central sigue siendo el deseo de enfatizar la diplomacia y la negociación, en vez de la fuerza. Ésta tiene implicaciones importantes para sus relaciones con los gobiernos vistos como “problemáticos” por la administración actual, más que todo, con Cuba (aunque quizás menos ahora, al asumir Raúl Castro como presidente), Venezuela y Bolivia. Con respeto a Cuba, Obama tiene que hacer un baile delicado con la población políticamente importante de exiliados cubanos en los Estados Unidos, pero ha prometido renovar el derecho de visitar a sus familias en la isla y enviarles remesas, a la vez que les asegura que mantendrá una posición firme en apoyo de la libertad y la democracia³. Con respeto a Venezuela, ha mantenido una posición crítica hacia Chávez pero a la vez, ha enfocado algo más en el tema de fondo, que es el acceso al petróleo, y la necesidad de los Estados Unidos de buscar otras fuentes de energía, para que ese país no necesite depender tanto del petróleo venezolano o de otros países⁴. La posible postura de Obama hacia Bolivia es menos clara, pero lo que sí se nota es que el candidato indicó que daría más atención hacia el problema de la pobreza mundial. Como se lee en el texto de la campaña de Obama que se puede consultar en el sitio que creó en la Red Internet, este candidato busca “redoblar nuestra asistencia al exterior a \$50 billones... Ayudará a los Estados más débiles del mundo a construir comunidades sanas y cultas, reducir la pobreza, desarrollar mercados, y generar riqueza”⁵. En suma, indica que Obama seguiría un programa con alguna continuidad en el apoyo al sistema de mercado libre; pero que prestaría más atención hacia la pobreza que la que prestaron sus predecesores.

Con respeto al Senador John McCain, se nota más énfasis en temas de seguridad y conflicto potencial en América Latina. Critica duramente a Hugo Chávez y a Fidel Castro, y enfoca sus discursos en temas como el narcotráfico y el terrorismo. Como McCain dijo en un discurso que realizara al principio de su campaña presidencial: “Nuestra prioridad en temas de seguridad en este hemisferio es asegurar que los terro-

3 Lynn Sweet, “Obama Latin America speech in Miami,” Sun-Times News Group, 23 May 2008; @<http://blogs.suntimes.com>.

4 “Statement of Senator Obama on Latin America,” United States Senate (March 9, 2007), @http://obama.senate.gov/speech/070308-statement_of_se_7/. Consulted on 10 June 2008.

5 Consultese: www.Barackobama.com; traducción propia.

ristas, quienes los ayudan, y sus socios empresarios, incluyendo a los narcotraficantes, no tengan dónde esconderse”⁶. Mientras éste, obviamente, pone énfasis en temas de seguridad y asistencia militar, se debe notar que McCain también demuestra su preocupación por la necesidad de facilitar crecimiento económico y mejorar las instituciones democráticas, incluso los partidos políticos y los sistemas judiciales. Parecido a Obama, McCain también ha indicado la necesidad de bajar la dependencia de los Estados Unidos hacia el petróleo venezolano. También su apoyo al mercado libre es parecido al de Obama. Pero este tema parece ser más central para McCain que para Obama, y aboga por una expansión significativa del intercambio de bienes entre los Estados Unidos y los Estados de América Latina, incluso facilitando tratados de intercambio libre. En cambio, las medidas para combatir a la pobreza parecen ser menos centrales en su agenda.

4. Posibilidades de cambio

Los discursos y promesas de ambos candidatos indican que la política hacia América Latina podría cambiar con una nueva administración. Ambos prometen prestar más atención hacia América Latina y, por lo que parece, gastar más dinero. Parece que Obama pondría más atención a combatir la pobreza, mientras que McCain se dirigiría a facilitar el comercio exterior y a combatir amenazas como el narcotráfico y los movimientos o grupos que parecen estar vinculados al terrorismo.

Pero cualquier candidato que llegue a la Presidencia estadounidense tiene límites en implementar sus políticas preferidas, particularmente en periodos complicados. Primero, aumentar el presupuesto designado para América Latina sería difícil en años de problemas económicos. Después de pasar varios años con una lenta economía, en septiembre de 2008, los Estados Unidos sufrió lo que muchos veían como la crisis financiera más seria desde 1929. A la vez que esta crisis prometió consumir una cantidad enorme de fondos del presupuesto norteamericano, las dos guerras activas en las cuales el país estaba involucrado también exigían gastos muy importantes.

6 McCain, John, “Senator John McCain’s Address on Latin America to the Florida Association of Broadcasters,” Council on Foreign Relations, 20 June 2007; @www.cfr.org. Consulted on 12 June 2008 (traducción propia).

Otra limitación para cualquier presidente de los Estados Unidos viene de la estructura del sistema de políticas exteriores en este país. El presidente de los EE.UU. tiene poderes limitados. Puede, por supuesto, decidir el tono de las relaciones con otros países o líderes, y tomar decisiones importantes sobre reunirse o negociar con estos líderes o no hacerlo. Pero algunas de las políticas que proponen son decididas por manos ajenas. Por ejemplo, McCain sabe bien que, aún si él quiere negociar más tratados de intercambio, finalmente la decisión de aprobarlos o rechazarlos estaría en las manos del Senado. De lo que se podía ver con la actitud del Senado al principios de 2008, con respeto a un tratado así con Colombia, podría ser difícil ampliar estos acuerdos en los años próximos. Obama, que promete enfrentar a la pobreza en la región, podría encontrar también resistencia del Congreso. Es esta institución la que tiene el poder sobre el presupuesto, y, en una época con pocos recursos, cada diputado y cada senador deben responder a sus distritos por sus votaciones; gastos ajenos no son siempre populares.

Los presidentes también encuentran límites simplemente en que tienen poco tiempo y muchos temas a los cuales dedicarse. Es por eso que los que hacen recomendaciones y los que implementan las decisiones —particularmente las burocráticas— son tan importantes. Y la organización de las burocracias influye en las políticas. Por ejemplo, se puede preguntar por qué el narcotráfico está en un lugar tan alto dentro de las prioridades activas del gobierno estadounidense, cuando ya se ha demostrado que, aún si se lograra prevenir el ingreso de todas las drogas ilegales provenientes del exterior, se producirían o fabricarían otras drogas domésticamente y, a veces, drogas aún más peligrosas. Pero la guerra contra las drogas se ha institucionalizado de varias maneras —por legislación, con el mandato de “certificar” los esfuerzos antinarcóticos de todos los países, y con la DEA—. Así que mientras tanto se pueden esperar algunos cambios; pero probablemente éstos no serán cambios dramáticos e inmediatos.

En suma, ¿cómo se puede describir los intereses y prioridades de los EE.UU., y cuál es su relación con las “amenazas” dentro de la región? De los problemas que amenazan a los Estados de América Latina, la pobreza probablemente figura como el tema más importante en la mayoría de los países. Esto contribuye, además, a los conflictos étnicos y socioeconómicos en Bolivia y en todas partes de la región. Pero

la pobreza latinoamericana solamente amenaza a los EE.UU. cuando produce narcóticos que llegan al Norte, o cuando inspira a movimientos nacionalistas-izquierdistas que rechazan al mercado libre de lo cual los EE.UU. dependen. Así que los EE.UU. responden enfatizando a los síntomas en vez de a las causas. Lucha con tropas, venenos y sanciones en contra de los narcóticos; con respeto a los regímenes de izquierda, se los describe como regímenes hostiles, con lo cual se los convierte en aquello de lo que se los acusa.

¿Entonces, cuáles son las prioridades de los EE.UU. en América Latina? La seguridad, que incluye control del narcotráfico y prevención de inestabilidad en la región, y el acceso a mercados y recursos. Estos no cambian de una presidencia a otra. Lo que sí cambia es cómo se explican las amenazas actuales y potenciales, y cómo se intenta —o no— combatirlos.

Bibliografía citada

- LeoGrande, William (2005) "From the red menace to radical populism: U.S. insecurity in Latin America." *World Policy Journal* Vol. 22, No. 4: 25-36.
- Mares, David (2006) *Drug Wars and Coffeehouses*, Washington, D.C: CQ Press.
- Norden, Deborah and Roberto Russell (2002) *The United States and Argentina* (New York and London: Routledge Press).
- Shaw, Caroline (2007) "The United States: Rhetoric and Reality," pp. 85-106 in Thomas Legler, Sharon Lean and Dexter Boniface, eds., *Promoting Democracy in the Americas*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- U.S. AID, U.S. Overseas Loans and Grants, @<http://quesdb.usaid.gov/cgi-bin/broker.exe>. Consulted on 11 June 2008.
- United States Census Bureau, "Foreign Trade Statistics." @ <http://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/top/top0712.html>. Consulted on 12 June 2008.

SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL CONO SUR: AVANCES Y DESAFÍOS PARA LA COOPERACIÓN

Carlos Gutiérrez P.¹

1. **Presentación**

América del Sur atraviesa por una coyuntura muy favorable, porque se enfrenta a la posibilidad cierta de construir políticas públicas en el ámbito de la seguridad y de la defensa que consideren los nuevos desafíos globales de una convivencia pacífica y cooperativa, así como brindar respuestas positivas a sus respectivos pueblos en materias de participación, integración y satisfacción de sus necesidades materiales básicas.

Los avances logrados en materia de acuerdos políticos, integraciones subregionales, ciertas estabilidades económicas, creación de nuevos mecanismos regionales, el reencuentro con la memoria y la justicia, la consolidación de los procesos postdictatoriales, el ensanchamiento democrático y la participación popular en la configuración de gobiernos cada vez más democráticos son una plataforma fundamental para construir una visión cooperativa en el campo de una defensa cada vez más común, y de concepciones de seguridad cada vez más abarcadoras e integrales que tengan como eje el desarrollo humano.

Pero este proceso no está exento de dificultades y posibles entrampamientos, particularmente por la mantención de ciertos focos de conflictos internos en algunos países que, por una dinámica centrífuga, pueden adquirir una dimensión transfronteriza, así como por la influencia de la política exterior estadounidense, que tiende a unilateralizar y conflictuar ciertos procesos y, por otra parte, a imponer una agenda de seguridad y defensa que genera una reacción en la región, frente a conflictos que tienen una materialidad en otras latitudes y culturas.

1 Magíster en Ciencias Militares, actualmente es Director del Centro de Estudios Estratégicos (CEE-Chile). E-mail: cgut@mi.cl.

En todo caso la cuestión fundamental ha estado dada por un profundo consenso en el sistema político y por liderazgos de la subregión que procuran consolidar los procesos transicionales postdictaduras, para abrir cauces más determinantes a la democracia, y para mantener equilibrios macroeconómicos que sean coherentes con políticas de equidad.

Esta dinámica de estabilidad ha permitido involucrar a las Fuerzas Armadas en tareas exclusivamente institucionales, y apegarlas al respeto constitucional. Ello es también un factor positivo en las relaciones vecinales, y ha permitido el despliegue de una diplomacia militar que ha tenido importantes éxitos de cooperación y de confianza mutua. En muchos casos, incluso ha tenido una velocidad y profundidad mayor que las dimensiones políticas y económicas, que ha permitido generar una verdadera relación en el campo de la defensa, por lo tanto incorporando ámbitos como las propias modernizaciones de los Ministerios de Defensa, la cooperación en la industria y tecnología militar, la formación del personal, etcétera.

2. Evaluación de los avances

2.1. Fortalezas

2.1.1. La existencia de plataformas económico-políticas

Hay condiciones históricas inéditas en torno a los avances que se han producido en materia de integración subregional, tanto en el campo económico como en el político. Hay una rica experiencia en el Cono Sur (Mercosur), que nos habla de la creación escalonada de mecanismos económicos y políticos que tienden a incentivar los intercambios comerciales, así como el espacio político-institucional para el fortalecimiento de la democracia.

Frente a estos elementos económicos, ha sido fundamental la complementación de contenidos políticos que dan cuenta de una plataforma sudamericana que favorece y resguarda la democracia. En este aspecto, el Protocolo de Ushuaia de julio de 1998, para el Mercosur, consolida la vigencia de las instituciones democráticas.

2.1.2. Instrumentos político-estratégicos

Una adquisición relevante como producto de las luchas políticas por la democratización, después de una negra experiencia regional de dictaduras militares, ha

sido el valor que han adquirido en nuestras sociedades la democracia, los derechos humanos y la paz.

En este aspecto se han constituido como referencias significativas la Declaración de Ushuaia, de 1998, que corresponde al Mercosur ampliado, la que define a ésta como una zona de paz y libre de armas de destrucción masiva. Otros instrumentos jurídico-políticos relevantes son la Convención Interamericana contra el Terrorismo (2002), la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos y otros Materiales Relacionados (CIFTA de 1997), la Acción Integral contra Minas Antipersonales (AICMA) que tiene acuerdos específicos con Perú y Ecuador el año 2001 y con Colombia el 2003. En esta dirección, hay que señalar que la Convención de Ottawa sobre Minas Antipersonales está firmada y ratificada por todos los países de la sub región. En el año 2003, se realiza la Declaración de Lima “Por un Hemisferio libre de Minas Antipersonales”; al calor de la Sesión Plenaria de la OEA de febrero de 2003 se realiza la reunión de expertos sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad, que logra importantes avances en clasificar e identificar iniciativas en esta dirección. Todos los debates y avances efectivos en materia de defensa y seguridad han sido acompañados por una institucionalidad específica, como ha sucedido en las seis versiones de la Conferencia de Ministro de Defensa. El conjunto de estas iniciativas permite la instalación de una verdadera plataforma política de consensos básicos sobre las relaciones interestatales, intraestatales y modalidades de resolución de conflictos.

Agreguemos a esto la declaración sobre Valores Compartidos que emana de la Conferencia sobre Seguridad Hemisférica. Ésta menciona, entre otros, a: la democracia representativa, el respeto a los derechos humanos, la subordinación constitucional a la autoridad civil legalmente constituida, la protección de la persona humana, la educación para la paz, la promoción de la cultura democrática, la justicia social y el desarrollo humano.

Todos estos acuerdos han generado una situación de consensos políticos, susceptibles de transformarse en herramientas eficaces del Derecho Internacional para la subregión, que son relevantes a la hora de pensar en los mecanismos específicos de seguridad y defensa.

Recientemente, con la ratificación por parte del Congreso chileno el día 3 de junio de 2008, logró entrar en vigencia el Acuerdo Marco sobre Cooperación en materia de seguridad regional entre los Estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile que fue suscrito en la ciudad de Belo Horizonte, Brasil, en diciembre de 2004.

2.1.3. Plataforma de Defensa

En forma simultánea a las definiciones políticas se ha ido dibujando en la región una plataforma de transparencia y visibilidad de las políticas de defensa de los Estados, que ha sido un factor determinante en la creación de ambientes positivos que son propicios para construir un nuevo e inédito nivel de relaciones en estas materias.

Todo lo avanzado en medidas de confianza mutua, relaciones entre fuerzas de distintos países, intercambio entre Estados Mayores, operaciones conjuntas entre distintos países, intercambio de cuadros militares a niveles de academias de guerra, relaciones para operaciones de paz conjuntas, intercambio académico entre centros de estudios especializados son de alta significación, así como la nueva posibilidad abierta de homologar los mecanismos de medición del gasto militar que abrió el estudio realizado por la CEPAL y los Ministerios de Defensa para los casos de Chile y Argentina, y que hoy se ha abierto a que se replique en Perú, a propósito de la reanudación del Diálogo 2+2 entre Chile y Perú.

Para esto es muy relevante sumar los avances institucionales orientados a sistematizar y publicitar las políticas oficiales de Defensa de cada país, a través del artefacto político en que se han constituido los Libros de Defensa. El conjunto de países de nuestra subregión ha adoptado distintas modalidades de codificación, que han sido un aporte para la transparencia de esta política pública al interior de sus respectivos países, así como para el entorno vecinal, creando posibilidades ciertas de establecer diálogos y confianzas.

Los niveles de acuerdos sobre todas estas materias de Defensa son otros indicadores que la tradición conceptual sobre amenazas e hipótesis de conflictos deben revisar, para que pueda fluir un análisis dinámico más acorde con los desafíos contemporáneos.

2.1.4. Iniciativas de confianza mutua

Las primeras experiencias bilaterales sistemáticas que se gestaron para comenzar un reconocimiento sobre temas en los ámbitos de seguridad y defensa, tuvieron como resultado una cantidad importante de medidas de confianza mutua, que se transformaron a su vez en nuevos incentivos y niveles para mayores espacios de cooperación.

Los tradicionales problemas fronterizos entre países contiguos, fueron dando pie a actividades de variada índole, que fueron produciendo un desplazamiento de la centralidad del conflicto hacia la cooperación y la confianza, que ha ido permitiendo generar el nuevo panorama de seguridad y defensa de la subregión. Hemos asistido a notables avances entre países que históricamente asumieron una agenda mutua de percepciones de amenazas. Las experiencias llevadas a cabo entre Argentina y Brasil, entre Chile y Argentina, entre Chile y Perú han sido un espacio de aprendizaje muy relevante, que en la medida de su sistematización, se puede replicar.

Quizás uno de los mejores ejemplos lo constituye la experiencia de procedimientos estandarizados para la medición del gasto militar que se estableció entre Chile y Argentina, y que hoy se busca repetir entre Chile y Perú. Ésta es una de las iniciativas que se ha recogido en la Comisión de Seguridad Hemisférica para incorporarla en las proposiciones de medidas de la limitación de Gastos Militares en el Hemisferio, con posibilidades de expandir la experiencia.

2.1.5. Un área libre de armas de destrucción masiva

América Latina en su conjunto se encuentra con una decisión clara respecto al uso y tenencia de armas de destrucción masiva, particularmente las de connotación estratégica. La voluntad política estuvo presente desde la década los años sesenta con la firma del Acuerdo de Tlatelolco y, particularmente, con el rol que han jugado las dos potencias sudamericanas en esta dirección (Argentina y Brasil), además del papel clave que ha jugado el Organismo de Control y Vigilancia Regional (OPANAL) en asegurar para la región la no presencia de armas nucleares.

Esta disposición se confirma si revisamos que de los seis principales instrumentos internacionales en temas de Limitación y Desarme de Armas de Destrucción Masiva,

el conjunto de países sudamericanos se ha adherido a todos ellos, con la sola excepción de Chile, que no es parte de la CIFTA (Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados)².

2.1.6. La contención del papel interno de las Fuerzas Armadas

La mirada de nuestra región con perspectiva histórica del siglo XX nos brinda un panorama demasiado desolador sobre el rol que las instituciones militares jugaron en el acontecer político de nuestros países, como actores de una escena donde el conflicto sociopolítico se tendió a resolver por la vía de la intervención del poder militar.

El corolario de esa larga trama se vivió con especial énfasis en la década de los sesenta y setenta, cuando la participación política de los militares se tradujo en los mayores niveles de profundidad y longitud de intervención en política interna, que dejó marcada esa etapa como la más oscura de nuestra historia política reciente, pues se caracterizó por violaciones a los derechos humanos, por la ausencia del estado de derecho, por el desmantelamiento de una cultura de política pública y por una segmentación social abismante. Las experiencias de las intervenciones militares rupturistas de carácter conservador o contrarrevolucionario (como los ejemplos de Brasil, Uruguay, Argentina y Chile) más la larga dictadura paraguaya fueron significativas en la conformación de una realidad subregional reprimida, segmentada y ampliamente desconfiada.

Esta nefasta experiencia y la larga lucha democratizadora dejaron un gran aprendizaje en torno a la valoración de los ideales democráticos, el de los derechos humanos y el papel que las Fuerzas Armadas deben tener en una sociedad democrática.

Hasta hoy sigue siendo válida la discusión sobre la existencia y el rol de las instituciones armadas. Al menos existe una mayoría abrumadora que restringe el papel de éstas a funciones internas. El ejemplo argentino ha sido refrendarlo explícitamente en una Ley que les impide cualquier accionar en política interna. La mayoría de

2 Rojas, Francisco y Escobar, Natalia: "Regímenes de Seguridad en América Latina", Documento presentado al Seminario "Códigos de conducta contra la Proliferación de Misiles Balísticos", Santiago de Chile, 26-27 de octubre 2004.

las instituciones armadas, que han sido fuertemente cuestionadas por la sociedad en términos políticos y éticos, han iniciado procesos de reforma y modernización para una nueva articulación con las demandas nacionales. Entre éstas, podemos destacar: reformas educacionales en sus institutos militares, la incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas, reformulaciones orgánicas, disminución de los contingentes, nuevos formatos en la conscripción, una nueva vinculación con los procesos de desarrollo, etcétera.

2.1.7. Operaciones de paz

Un capital fundamental para el desarrollo de las propias fuerzas nacionales, así como en la postura política internacional de los respectivos Estados, ha sido la participación de nuestros Estados en las operaciones de paz de las Naciones Unidas, incluida la más reciente de las experiencias, como es la que se lleva a cabo en Haití, a pesar de las críticas y complejidades que ésta genera.

Más allá de la evolución específica de la Misión, es una experiencia relevante que fuerzas regionales se complementen y asuman misiones comunes ante una demanda propiamente regional, donde los aportes asumen una relevancia mayor y se copan los espacios vacíos susceptibles de transformarse en degradaciones políticas y sociales.

Estas iniciativas han ayudado a consolidar estructuras propias de formación, capacitación y estudio de las materias relacionadas con las operaciones de paz. A la CAICOPAZ de Argentina se ha sumado CECOPAC de Chile, como instituciones que se han especializado en insumos y sustentos para este tipo de operaciones, siendo un espacio privilegiado para avanzar en materias de interoperabilidad de las fuerzas.

Otro resultado positivo tiene que ver con el impacto en las instituciones armadas de una dimensión global de su función, que las conduce por la vía de la cooperación y las saca de las estrechas visiones bilaterales contaminadas de conflictos. Esto ha sido muy relevante para las relaciones entre instituciones castrenses en nuestra subregión, particularmente por la disposición hacia estas misiones por parte de Brasil, Uruguay, Argentina y Chile, llegando a instancias de nueva generación, como la Brigada Cruz del Sur, que es la conformación común de una fuerza conjunta disponible para misiones de paz entre Chile y Argentina.

2.2. Debilidades

2.2.1. La baja densidad de la democracia

Poco auspicioso resulta hablar del desarrollo de políticas de seguridad y defensa en marcos democráticos, si tenemos a la vista pobres y desiguales indicadores del fortalecimiento de la democracia, combinado con continuos procesos de inestabilidad, discontinuidad, fragmentación y obstáculos a la participación.

Hay un conjunto de indicadores a nivel institucional (configuración de los sistemas políticos y de participación política), a nivel económico (porcentajes de pobreza y marginalidad, tasas de desempleo estructural, distribución de la riqueza, economías dependientes de estructuras exportadoras de commodities), y a nivel social (marginación por género, etnia, culturales y etarias; discriminaciones de sexo, raza, proyectos alternativos, etcétera) que hablan de las fragilidades de los procesos constructivos de democracia.

Éste sigue siendo un sistema débil y para muchos sectores sólo una aspiración. El sistema político y las estructuras de poder han ayudado a este desprestigio del modelo, con los casos de corrupción, de ineficacia de los sistemas judiciales que garantizan igualdad ante la ley, de las burocracias estatales que hacen perder el sentido del bien público, de la poca capacidad fiscalizadora de los parlamentos, de la triple concentración de los medios de comunicación, económicos y de poder que no dan espacio para articular proyectos alternativos.

2.2.2. La política estadounidense hacia la región

Parte de los efectos materiales de esta visión ha sido que la conducción política y los marcos de las relaciones son dirigidas desde una amalgama de diplomacia militar y política que es coordinada desde el Comando Sur. Esto impregna de un particular estilo el diagnóstico sobre la región y las medidas que tienden a desarrollarse.

El énfasis estadounidense sigue estando marcado en la lucha antiterrorista, la que se combina con grupos subversivos, como en los casos de Colombia y Perú; en el combate al narcotráfico, donde se cruza una opción militarizada del problema, que tiene fuertes repercusiones a nivel de los derechos humanos como en las propias instituciones militares que se ven involucradas en represión interna y vulnerabilidades de sus capacidades de disciplina y moral institucional.

Asimismo, han jugado un papel indebido en la presión política hacia los gobiernos que ratificaron el Estatuto de Roma que conforma el Tribunal Penal Internacional para juzgar crímenes internacionales contra el derecho humanitario, que significó quitar el respaldo a la ayuda militar. En este caso, todos los países del Cono Sur fueron parte activa de esta jurisdicción internacional, menos Chile, que no ha ratificado este instrumento.

Estos esfuerzos han estado unidos al interés central por instalar un área de libre comercio en toda la región, que ante su evidente fracaso, han dado paso a una política de acuerdos de libre comercio bilaterales. Esto va otorgando paulatinamente una presencia consolidada en aspectos claves del control del comercio y del movimiento de capitales de la subregión; pero también ha tensionado los acuerdos subregionales.

Esta agenda de alcance global pone al centro el énfasis de la política de Estados Unidos para este periodo, que tiene como eje la lucha contra el terrorismo, y que incluye tanto grupos autónomos como Estados, a los cuales se les atribuye cooperación con estos grupos o políticas agresivas y autonómicas de Estados Unidos.

Este énfasis genera tensiones con algunos países y con determinados procesos políticos asociados a movimientos sociales que cuestionan el modelo de crecimiento hegemónico, del mismo modo que crea injerencias en políticas nacionales, sobre todo, por el acento en temas de narcotráfico, de movimientos guerrilleros y del crimen organizado.

En todo caso, creo que lo más peligroso es entrar en la dinámica del discurso hegemónico de Estados Unidos, que apunta a implantar un modelo y una visión sobre el terrorismo, frente al cual cabe tan sólo el diseño de políticas acordes con ese poder internacional. Si lo hacemos así, corremos el peligro de vernos envueltos en una “nueva guerra fría”, que tal como aquella, no la definimos nosotros, no la vivimos con la intensidad del peligro que supuestamente involucraba y del cual, en cambio, como pueblos de los países latinoamericanos fuimos las principales víctimas.

Hoy los gobiernos de América Latina y la propia institucionalidad regional han asumido con un compromiso desproporcionado este problema (sobre todo, porque no queda del todo claro la tan mentada “universalidad” de este peligro), frente a otros

que sí se inscriben en la cotidianidad del Continente y que arrojan innumerables víctimas condenadas a vivir en la pobreza, la ignorancia, la desnutrición, la enfermedad, la enajenación, la pérdida de identidad y la violencia, siendo todas ellas generadoras de muertes reales.

2.2.3. Efectos en la seguridad interior de los Estados

La creciente importancia e impacto en la seguridad interior de los Estados de nuevos problemas relacionados con el tráfico ilegal, el crimen organizado, las armas pequeñas, etcétera, está afectando economías locales, estados de derecho, seguridad de la vida humana, y ponen en tensión el conjunto de instrumentos e instituciones utilizados para su abordaje dentro de los mecanismos democráticos.

En muchos Estados, éstos aparecen como los problemas fundamentales de seguridad en su acepción multidimensional, que demandan nuevos esfuerzos materiales, nuevos marcos regulatorios para el uso de la fuerza y de mecanismos represivos y de vigilancia, pero, sobre todo, de instancias y determinación de cooperación entre nuestros países atendiendo a la naturaleza transfronteriza de estos riesgos.

En nuestra subregión afrontamos desafíos muy serios en el terreno del tráfico ilegal de drogas así como en el de armas pequeñas. Tales fenómenos están muy entrelazados entre sí, y con la cristalización del crimen organizado.

3. Preámbulos conceptuales

Una condición básica para la proyección de las posibilidades de cambiar el eje de la discusión sobre temas de seguridad y defensa, tiene que ver con la puntualización conceptual de acercarnos a determinados consensos en torno a los ejes de ese debate y el impacto que tienen sobre las materialidades políticas, que debieran traducirse en instrumentos de políticas públicas de los gobiernos.

Por lo menos hay tres grandes debates sobre los cuales ya se ha producido y avanzado bastante, que requieren de ciertas limitaciones y definiciones finales, para construir sobre éstas el resto de la arquitectura. Éstos son: la relación entre amenazas y riesgos, la relación entre seguridad y defensa y la discusión sobre el nuevo espacio territorial o una nueva geografía política.

3.1. Amenazas y riesgos

Aquí debemos diferenciar entre las amenazas de cuño históricamente estatal y las amenazas de los riesgos, que han asumido carácter contemporáneo, y vinculadas a los nuevos desafíos provenientes de la globalización y la modernidad tardía. Éstas se caracterizan por su volatilidad, transterritorialidad e involucramiento de actores diversos, la mayoría no estatal. La preocupación dominante tiene que ver con los riesgos, por su efecto sobre los cuerpos sociales y la diseminación de la ciudadanía.

3.2. Seguridad y defensa

Si en los diagnósticos de los problemas y vulnerabilidades que hacemos de nuestra región cada vez aparecen con más notoriedad asuntos tales como la pobreza, la desigualdad en la distribución, la depredación de nuestros recursos naturales, el deterioro de los términos de intercambio, la frecuencia de epidemias, el abandono de los pueblos originarios (eufemísticamente llamados “minorías étnicas”, olvidando que existen países donde son literalmente mayorías), la falta de oportunidades para los jóvenes, y otros es porque efectivamente allí se concentran los núcleos problemáticos más duros que requieren de políticas adecuadas en esos niveles.

Es decir, mientras la curva de los conflictos tradicionales asociada a la guerra fronteriza interestatal presenta una acentuada tendencia a la baja, casi al nivel de la extinción, los nuevos conflictos asociados a los riesgos civilizatorios, que involucran directamente a las personas y conjuntos sociales, que son transnacionales y transfronterizos muestran una clara tendencia al alza, alcanzando en algunas regiones niveles de riesgo máximo respecto de determinadas inseguridades específicas.

3.3. Una nueva geografía política

La realidad dominante, que nos está hablando de una reconfiguración de las inseguridades apremiantes para nuestros pueblos, traducidas en riesgos explícitos y latentes, nos demanda una interpretación nueva del territorio, donde el eje sufre un desplazamiento desde los territorios burocratizados hacia los territorios incógnitos.

El territorio burocratizado es el que obedece a la lógica de los Estados. Es definido desde la perspectiva de limitaciones fronterizas, dentro de las cuales se ejerce a

plenitud una soberanía estatal (aunque hoy mediatizada por su doble tensión entre lo global y lo local) y que se expresa en calidad de conflicto, en la medida que su integridad delimitada es puesta en cuestión por otra unidad estatal con las mismas características y ante un eventual interés común incompatible.

En cambio, aparece una nueva dimensión del territorio compuesto por tierras incógnitas que van quedando al margen de las integraciones a los nuevos flujos económicos y de desarrollo. Allí, donde se materializan las interacciones de riesgos para las personas, y tienen como rasgo principal estar sobre las delimitaciones estatales, generando una cualidad de fronteras interestatales porosas.

Aquí es donde radica el nuevo desafío para identificar y operar sobre estas tierras incógnitas, que nos va a remitir a realidades económicas, sociales y políticas. Hay que producir el cruce de los riesgos con los territorios, lo cual arrojará dinámicas geográficas que impulsarán a los distintos Estados a desarrollar políticas cooperativas, atendiendo a estas particularidades, pero, por sobre todo, al carácter interestatal de estos riesgos.

Quizás sea imperioso explorar conceptos como el de bioterritorios, que logran articular la dialéctica de varias dimensiones (sociales, económicas, culturales, políticas, etcétera) con un eje marcado en la persona humana.

4. Elementos básicos para una nueva arquitectura de defensa

Basado en estas realidades, creo que se han generado condiciones como para plantearse nuevas iniciativas que profundicen y mejoren los estándares de calidad de relaciones entre los Estados, con miras a seguir fortaleciendo “el ambiente de seguridad” y a crear mecanismos institucionales que lo consagren.

Entre éstas, se pueden plantear las siguientes:

- Modificar las opciones estratégicas de las políticas de defensa desde la disuasión hasta las de cooperación. Sigue siendo insostenible conceptualmente mantener ambas opciones dentro de un mismo proyecto de definición estratégica de un Estado. El único camino viable es el de la profundización de la cooperación, ya que el propio proceso de globalización se ha encargado de demostrar que la inter relación entre países es cada vez más estrecha y dependiente y los factores

de éxito y fracaso permean con rapidez las fronteras administrativas. Continuar con este marco conceptual mantiene una ambigüedad en la política exterior, da pie para seguir con esquemas de hipótesis de conflictos que claramente perturban las posibilidades cada vez más urgentes de cooperación profunda y efectiva entre nuestros países.

- Ampliar las medidas de confianza mutua a una nueva generación de ellas, que contemplen materias como gasto militar, inventario de fuerzas y potenciales, desmilitarización de zonas fronterizas, etcétera.
- Seguir en el debate sobre las misiones de las Fuerzas Armadas en este contexto, con el fin de acotarlas a su fin principal, pero en un nuevo escenario estratégico vecinal y subregional y, por lo tanto, desplegadas en un marco cooperativo. No es viable ampliar las misiones (aunque sean secundarias) de las instituciones armadas, porque las desvirtúa en lo organizacional, así como en lo conceptual frente a las definiciones de seguridad y defensa.
- Continuar en un análisis conjunto sobre el rol de las misiones de paz, atendiendo a las nuevas condiciones globales, particularmente al rol de los organismos internacionales, especialmente el de las Naciones Unidas, en un mundo multilateral más acechado, con pretensiones de hegemonismo unilateral de la hiperpotencia y con nuevos tipos de conflictos.
- Desarrollar una reflexión más prospectiva sobre las amenazas y los riesgos que se ciernen sobre la subregión, que tienden cada vez más a estar contaminadas por variables externas a la región, así como por la exposición de bienes compartidos como pueden ser el territorio Antártico, las vías marítimas y las zonas económicas exclusivas, los recursos hídricos y las reservas naturales.
- Asumir el desafío, conceptual y material, de la creación del Consejo de Defensa de UNASUR, que debiera ser la primera plataforma para una arquitectura renovada y subregional en el campo de la defensa.

Todo este conjunto de iniciativas debiera encaminar la creación de esquemas de seguridad y defensa en torno a los actuales procesos de integración económica, como un factor más de profundización de esa tendencia y como otro soporte de una política exterior integracionista de buena vecindad que daría una cuenta más exacta

de acuerdos multilaterales con capacidad de ejecutarse y reflejo de un interés común accesible y proyectable.

En este sentido, la experiencia vivida por los países del Cono Sur, dentro del marco del Mercosur es relevante a la hora de buscar lecciones para producir nuevos escenarios de cooperación, particularmente por los altos consensos políticos alcanzados, que son fundamentales para estas consolidaciones, así como por los tipos materiales de acuerdos que son susceptibles de réplica en otras latitudes y a escalas mayores.

LA GEOPOLÍTICA DEL HEMISFERIO: DESAFÍOS

Raúl Benitez Manaut¹

En el presente documento, se pretende hacer un debate conceptual sobre lo que está pasando actualmente con la problemática de la seguridad y con el concepto de defensa en el Hemisferio. Como contexto, se debe tener en cuenta que, en el caso de Francia, se acaba de publicar el *Libro blanco de la seguridad y defensa*. Se trata del primer documento de un país avanzado que toma al concepto de seguridad y al de defensa como un todo. El ochenta por ciento de ese libro está dedicado a la seguridad mundial. En ésta, hay un extenso capítulo dedicado a la seguridad latinoamericana, lo que permite afirmar la importancia que ese país le otorga a la seguridad de América Latina. Dicho de otro modo, se podría interpretar que los sucesos que se desarrollan en Latinoamérica afectan a la seguridad de Francia, y por ende de Europa.

El antecedente principal de esta visión sobre Latinoamérica se desprende del impacto que tuvo en Estados Unidos el atentado del 11 de septiembre de 2001, cuando la defensa se subsumió en un concepto de seguridad más amplio, y esta visión ampliada de la seguridad de Estados Unidos involucra un importante número de agencias civiles encargadas de inteligencia. Además, hay que añadir que otros espacios de la seguridad pública, abordados como agencias como el FBI, las aduanas, las migratorias y, sobre todo, las comunicaciones, están estrechando su cooperación para la defensa del país. Esto ha tenido un impacto expansivo y la misma tendencia se observa en muchos países.

1 Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM. Presidente del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C. Miembro del equipo de Investigación Creando Comunidades en Seguridad, integrado al Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center, Washington. E-mail: manaut@servidor.unam.mx y raulmanaut@hotmail.com.

En relación con iniciativas de integración fragmentarias como la recientemente creada Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) se debe considerar que, del mismo modo como el sistema interamericano fue cuestionado y casi paralizado por excluir a un Estado (Cuba), sería improbable que un esquema de nueve Estados, excluyendo a 26 del hemisferio, pueda funcionar en el largo plazo. De hecho, uno de esos países (Colombia) está cuestionado el esquema de integración parcial. En el caso de que lograra consolidarse, será excluyente del resto de América Latina, es decir, dará lugar a la división de América Latina en dos o a la división del Hemisferio. Por un lado, los países que van desde Colombia y el Canal de Panamá hacia el Norte, incluyendo las naciones insulares del Caribe y, por otro lado, los países que están ubicados al sur de Venezuela. El resultado de este sistema sería, por lo tanto, la confrontación con los que no forman parte del núcleo del régimen de países que si lo incluyen.

América del Norte está compuesta por Canadá, México y Estados Unidos, pero sobre la base de un esquema comercial integral, que incluye lo social. Aunque lo demográfico está fuera del acuerdo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte firmado en 1993, hay más de 15 millones de mexicanos en Estados Unidos, lo que lleva a una integración demográfica de facto. Sin embargo, este esquema está muy resquebrajado en el ámbito de la seguridad y de la defensa; no tiene mecanismos de integración, y en el ámbito político tampoco. ¿Por qué en América del Norte la integración comercial no se refleja en la seguridad y defensa o en la política? Esto se debe a que el extremado nacionalismo político estratégico, tanto de Estados Unidos como de México, provoca que los dos países se orienten hacia doctrinas de soberanía unilateral. Tal es así que México no participó en ningún mecanismo colectivo de seguridad real, como es el Acuerdo de Defensa Aeroespacial de América del Norte (NORAD), firmado entre Estados Unidos y Canadá. Por su parte, Estados Unidos, después del 11 de septiembre de 2001, trasmite todos los valores nacionalistas y de autodefensa, a través de doctrinas como la de acción preventiva contra el terrorismo (*preemptive action*). Sin embargo, sobre la base de que ellos solos no pueden defenderse del terrorismo, comienzan a buscar cooperación internacional, debido a que saben que en el fondo no pueden confrontarlo unilateralmente. Sin embargo, siguen operando sobre la base de sus esquemas y diseños, al margen de los esquemas multilaterales de seguridad colec-

tiva. Lo mismo pasa con México: sobre la base de proyectar sus principios de política exterior vinculados al ejercicio absoluto de la soberanía, no se construyen vínculos sólidos de interacción para afrontar las nuevas amenazas a la seguridad. En consecuencia, México no tiene relaciones formales de seguridad con casi ningún país, y está marginado (auto-aislado) de los sistemas colectivos y esfuerzos multinacionales.

América Central es una subregión muy ligada a Estados Unidos en lo social y en lo comercial y también muy resquebrajada en el sistema de seguridad colectivo que nació en los años noventa, después de las guerras civiles de El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Pese a ello, es la subregión, conceptualmente más avanzada de todo el Hemisferio. El Tratado Marco de Seguridad Democrática firmado en 1995 es tan idealista como cualquier constitución de nuestros países; tiene afirmaciones muy optimistas sobre la integración y la cooperación en seguridad, por ejemplo, que la seguridad está basada en el sostenimiento de los sistemas democráticos de gobierno. Se trata de buenas intenciones que no conciben con lo que realmente acontece en esos pueblos. Así, Centroamérica se está debilitando y desuniéndose, sobre todo, por la necesidad de sobrevivencia. Es el caso del vínculo entre Nicaragua y Venezuela fundamentado en coincidencias políticas propias. Otro caso es El Salvador, el único país latinoamericano que tiene desplegadas tropas en Irak, donde es posible un viraje del escenario político con el posible ascenso del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional en las elecciones presidenciales de 2009, el candidato de esta fuerza política es un excelente comunicador que proviene de los medios de televisión. Por su parte, el partido oficial ARENA, postula a un candidato proveniente de las fuerzas de seguridad: el ex jefe de la Policía. A lo anterior se deben agregar cambios políticos internos muy profundos en Guatemala y Honduras, e incluso redefiniciones de política internacional importantes realizadas por algunos gobiernos. Estas tendencias podrían dirigir a Centroamérica o a una nueva fragmentación, a una nueva pluralidad, respetando los compromisos integracionistas, o esquemas de polarización en lo político similar a la observada en algunos países andinos o en México.

Lo anterior lleva a otras metáforas: América del Norte, integrada en comercio, no lo es en seguridad y defensa ni lo es en política. Los problemas que hay para la concreción de la Iniciativa Mérida son enormes. La iniciativa Mérida para México

contempla un paquete de asistencia de 450 millones de dólares. Se trata de un paquete de presupuesto que cuatricula el presupuesto de defensa de Bolivia, pero que tiene otras consecuencias en un país como México.

¿Qué sucede con este estado de situación en la seguridad regional? Las agendas de seguridad que están fuera de UNASUR se concentran en la seguridad, no en la defensa; son agendas de temas como narcotráfico, migración, desastres, y de delincuencia. Todos los Estados del área de América del Norte, Centroamérica y Caribe, incluyendo a Cuba y a Estados Unidos, tienen algún punto débil. Estados Unidos, que tiene un desarrollado sistema de seguridad para la guerra contra el terrorismo, pide ayuda. En esta época, la geopolítica en esta parte del hemisferio se vive en círculos geopolíticos concéntricos. El primer círculo es el de la seguridad de los Estados Unidos. El segundo círculo es la seguridad de América del Norte, o sea, de Canadá, de México y de Estados Unidos. Estos círculos están afianzados con dos compromisos de los gobiernos, que son los acuerdos de fronteras inteligentes con Canadá (2001) y con México (2002) y la configuración de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte (2005). Hay un círculo concéntrico que incluye a Centroamérica. Allí se deriva el problema de la seguridad de la frontera sur de México, que es una de las más vulnerables del país, y que enfrentan mayores problemas de seguridad y geopolíticos. Por el avance del crimen organizado, la Iniciativa Mérida se amplía hasta el sur, y se vincula de forma casi directa con la cooperación derivada del Plan Colombia.

En relación con los Estados centroamericanos, el Estado guatemalteco enfrenta un serio fracaso institucional por la penetración del crimen organizado a sus estructuras de alto nivel. A esto le sigue la reducción del presupuesto, estructuras y tamaño de las Fuerzas Armadas por muchas razones, entre ellas, por la distancia entre las elites económicas y las fuerzas militares, provocadas por la conformación de grupos paramilitares surgidos a partir de la desmovilización de estas fuerzas hace diez años. Las razones de este distanciamiento se producen porque los militares, desmovilizados de forma gradual, han sido acotados en su poder, y se les ha ido reduciendo su influencia de forma gradual pero constante del control que ejercían de la gran mayoría de las instituciones del gobierno.

México es otro Estado que ha fracasado en materia de seguridad interna y de control del crimen organizado. Pese a que es muy estable en los otros campos, pese

a que su sistema político es muy estable, más que los sistemas políticos de los países andinos, forma parte de un círculo geopolítico. Por ello, es difícil pensar en el éxito de UNASUR si no se incluyen a países como México o los centroamericanos.

El ataque al campamento de las FARC el primero de marzo de 2008, fue un ataque a las FARC por fuerzas colombianas, en territorio ecuatoriano. No fue dirigido hacia los ecuatorianos, ése no era su objetivo. Pero también se desprende un problema territorial, pues fue una violación a la soberanía ecuatoriana. En el supuesto de que una situación similar se presentara entre Bolivia y Chile, y Bolivia decidiera atacar a un grupo guerrillero que huye a Chile a Argentina o a Perú, con seguridad el otro Estado replicaría ese ataque. Lo que marcó una diferencia fue que Colombia es un país con un poder militar muy superior al ecuatoriano, y eso lo sabe el gobierno Ecuador.

Es importante tener presente en la actual geopolítica del hemisferio la reorientación de la política de seguridad de los Estados Unidos. La reciente publicación de *La estrategia nacional contra las drogas 2008*, excluye y reduce la importancia a la palabra 'terrorismo' y en su lugar se utiliza la frase 'el crimen organizado'. Esto se debe a que la guerra mundial contra el terrorismo generó gran inconformidad diplomática y política. Los países latinoamericanos no aceptaron que la guerra se extendiera hacia sus fronteras. De esta manera, la palabra 'narcotráfico' y la frase 'crimen organizado' se vuelven a poner como el eje de la estrategia de contención de amenazas en el hemisferio. Nadie en ningún país de América Latina ni siquiera en Cuba, que es el que tiene las fronteras más cerradas, puede negar que hay crimen organizado, pues el crimen organizado existe, es una amenaza real —a diferencia del terrorismo— y además hay consenso en que es una amenaza transnacional.

Ese viraje en la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos hacia América Latina parte del hecho de que los Estados tienen que reconocer sus debilidades; todos, hasta el propio Estado norteamericano, porque el narcotráfico pasa por las fronteras de Colombia, Venezuela, América Central, México a Estados Unidos. En este país es donde se distribuye, se vende y se obtienen ganancias. Por ello, los Estados Unidos están buscando un acercamiento estratégico, sobre la base de intereses que los unan. Ése es el nuevo concepto que está inaugurando el nuevo programa de Iniciativa Mérida.

BRASIL: POLÍTICA EXTERNA Y DEFENSA SUBREGIONAL

Héctor Luis Saint-Pierre¹

No obstante los discursos del presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva y de su ministro de Defensa, José Viegas Filho, que en el comienzo del primer mandato presidencial se referían a la existencia de la voluntad política del Brasil de una mayor proximidad entre los países de América del Sur en las cuestiones de Defensa y de Seguridad, lo que pudo ser observado hasta el presente momento (puede ser que el proyecto del Consejo Sudamericano de Defensa CSAD cambie esta constatación) fue una notoria resistencia a institucionalizar acuerdos bilaterales o multilaterales con la finalidad de instituir una estructura de Defensa común para la subregión a corto o mediano plazo:

Me parece que es importante resaltar que considero correcta nuestra opción, en los últimos quince años, por enfatizar, en el Mercosur, la dimensión comercial de la integración. En mi evaluación, el desarrollo de estructuras más rígidas de integración político-militar sería una especie de “techo” de la construcción, correspondiendo a una etapa posterior del proceso. En el estadio actual, debemos dar continuidad, en el área de la defensa, a la línea del establecimiento de vínculos específicos. Debemos, por ejemplo, mantener nuestros ejercicios combinados². Debemos profundizar, siempre que sea posible, la coordinación de posiciones. Pero no es el momento, todavía, de pensar en una reproducción, en el plano político-militar, de las estructuras jurídico-diplomáticas con que ya contamos en el plano comercial³.

1 Profesor Libre docente Doctor e investigador 1 C del CNPq. Coordinador del área “Paz, Defensa e Segurança Internacional” del Programa interinstitucional UNESP/UNICAMP/PUC-SP de posgrado en Relaciones Internacionales “San Tiago Dantas”. Líder del Grupo de Estudos da Defesa e Segurança Internacional (GEDES) y Diretor do Centro de Estudos Latino Americanos (CELA) da Universidade Estadual Paulista, Brasil. E-mail: hector.sp@uol.com.br.

2 “Conjuntos”, en portugués. Debo explicar aquí que en Brasil, los ejercicios militares con otros países son llamados “conjuntos” y los realizados entre las tres fuerzas singulares de “combinados”.

3 Viegas, José. *Pronunciamento do Ministro de Estado da Defesa, José Viegas Filho*, no Instituto Rio Branco, Brasília, 18 de março de 2004. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br>>. Acesso em 26 de março de 2004 (traducción nuestra).

En lugar de una profundización de la cooperación en Defensa, el ministro prefirió priorizar el proceso de integración de las industrias de armamentos militares en la subregión, destacando las ventajas económicas:

...en el ámbito sudamericano, hemos conversado sobre la posibilidad de una integración cada vez mayor de nuestras industrias de defensa. Y esas conversaciones se han profundizado significativamente. Todos sabemos que una integración de esa naturaleza contribuirá para la elevación de los niveles de confianza mutua que ya tienen fuerza en América del Sur. Aún más, sabemos que ellas conllevarán ganancias evidentes desde el punto de vista económico. Actuando de forma coordinada, ganaremos en escala y, por lo tanto, producirémos más, mejor y a costos más reducidos. Actuando concertadamente, contaremos con mercados mayores y previsibles, lo que nos beneficiará también como consumidores⁴.

La principal medida adoptada en aquel momento en el campo de la Defensa fue la búsqueda de un diálogo interinstitucional más denso con algunos países. Para eso fueron establecidos “Grupos de Trabajo Bilaterales en materia de Defensa” con la Argentina, Bolivia, Chile, Perú y Uruguay. Además, el ministro de Defensa de Brasil se empeñó en organizar reuniones de ministros de defensa de los países sudamericanos que funcionó en aquellos años como un mecanismo multilateral *ad hoc* para las cuestiones de la defensa. Tales reuniones, que tuvieron su inicio en Brasilia, en el 2003, y que volvieron a acontecer en otras dos ocasiones, se realizaron con la finalidad de construir consensos mínimos entre los gobiernos locales.

En lo relativo a la ejecución de maniobras combinadas, se realizó el “Ejercicio Cabañas” de adiestramiento de fuerzas de paz, en el 2002. La maniobra consiguió reunir fuerzas brasileras, chilenas, argentinas, peruanas y estadounidenses. En diversos pronunciamientos, el ministro de Defensa Viegas comunicó la intención de profundizar las medidas de confianza mutua entre las Fuerzas Armadas de los países vecinos, como una necesidad de incrementar los ejercicios militares combinados, buscando una mayor articulación militar en la región.

Las preocupaciones relacionadas con la posibilidad de que el conflicto civil colombiano se arrastrase para los otros países de la subregión obligaron a prestar una atención mayor al diálogo con aquel país. Brasil estableció, en julio de 2003, un

4 *Idem* (traducción nuestra).

“Grupo de Trabajo de la Criminalidad y del Terrorismo” con Colombia. Los dos países también formaron una “Comisión Mixta Antidrogas”.

Por estas cosas, es posible concluir que el Brasil, hasta la reciente iniciativa del Consejo Sudamericano de Defensa, había preferido limitarse a promover la confianza mutua y la cooperación esporádica *y/o ad hoc* a producir e implementar un plano de cooperación militar efectiva a corto o medio plazo. De hecho, debemos reconocer que ya en aquel momento, miembros de la diplomacia y del gobierno brasileiro reconocían la importancia de la búsqueda de un diálogo mayor en América del Sur en asuntos de Defensa y de Seguridad Internacional e inclusive pensaban en la posibilidad de crear, en el futuro, un organismo de Defensa común a todos los países del Mercosur. Sin embargo, en ningún momento fueron asumidos compromisos sólidos en la dirección de la creación del mismo. La propuesta brasileira para el entrono regional y subregional básicamente se limitó a promover las medidas de la confianza mutua en el campo de la política militar y de las Fuerzas Armadas, implantadas especialmente con la Argentina y en menor escala con los demás países del Mercosur sin, no obstante, consolidar una institucionalización de la integración en Defensa que significase compromisos y, por lo tanto, la pérdida de la autonomía para el Brasil que siempre guió la proyección de su política externa.

Cuando se piensa en la política externa de Brasil, algunos aspectos importantes deben ser tomados en cuenta:

- La orientación del Itamaraty dentro de la política externa brasileira parece ser determinante para las decisiones internacionales del Brasil, inclusive en materia de Defensa y Seguridad, en grado más elevado de que la propia política del Ministerio de la Defensa. Eso gracias a las deficiencias de este último, aún deficiente y disonante del proceso democrático.
- La opción por la aproximación no institucional con los vecinos del Cono Sur, en primer lugar, y de América del Sur en un segundo momento, en la esfera de la Defensa produce correlaciones puntuales y temporales, aunque proporcione una buena evolución del relacionamiento estratégico entre los países.
- En relación al ámbito hemisférico, los esfuerzos estratégicos del Brasil parecen concentrarse, casi exclusivamente, en la garantía de la autonomía frente a los

Estados Unidos y en impedir las tentativas norteamericanas de caracterizar el continente americano como un espacio estratégico único regulado por una homogénea agenda de amenazas para el hemisferio.

- En la esfera global, Brasil busca adherirse a regímenes de desarme y defiende el pacifismo y la no intervención, además de establecer los foros multilaterales como espacios de refugio de los países en desarrollo. La participación en misiones de paz, particularmente en la MINUSTAH parece mostrar un Brasil preocupado por un papel más protagonista en el ambiente internacional y, tal vez, su ambición por un asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU.

A pesar de la resistencia a definir institucionalmente ámbitos de integración en la subregión y tal vez orientados por un principio del gobierno de Lula para la política externa en el área de la Defensa y de la Seguridad Internacional, que objetivaba “Consolidar el papel del Brasil como promotor de la integración regional y hemisférica en materia de defensa, bien como sedimentar su presencia en los foros internacionales de defensa, realizando a posición brasileira en el mantenimiento de la paz mundial”⁵, desde fines del 2006 y comienzos del año 2007 parece haber un cambio en el cuadro de la política externa brasilera con relación a la Defensa y a la subregión. En efecto, las autoridades, tanto del Ministerio de la Defensa, como del Ministerio de Relaciones Exteriores, el secretario especial de la presidencia y el propio presidente Lula vienen moviéndose en la dirección bastante clara de crear un foro institucional de Defensa para la subregión de América del Sur. Por ello, analizaremos esta iniciativa brasilera aún demasiado próxima y suficientemente vaga como para tejer certezas al respecto.

1. El Consejo Sudamericano de Defensa

Desde la segunda mitad del 2007, comenzó a circular la noticia de que Brasil estaba propulsando la creación de un Consejo Sudamericano de Defensa (CSAD). La inexistencia de detalles más precisos y la ausencia de foros explícitos en los cuales se debatiese este tema levantaron sospechas entre los analistas y especialistas sobre la for-

5 Pronunciamento do Ministro de Estado da Defesa, José Viegas Filho no Instituto Rio Branco, no dia 18 de Março de 2004. Ver: www.mre.gov.br.

ma en que se articulaba políticamente o se pretendía “imponer” ese proyecto. Notas dispersas fueron apareciendo en la prensa y se fueron acumulando los comentarios, hasta que en marzo de 2008, una vez superado el punto más álgido de la crisis suscitada entre Colombia y Ecuador, la idea del CSAD asumió notoriedad. Los discursos del Ministro de la Defensa brasileiro, Nelson Jobim, dejaron claro en los Estados Unidos la necesidad de crear un organismo sudamericano para que los países de la subregión pudiesen actuar en las cuestiones internacionales “con una posición relevante y no pura y simplemente manipulados por otras circunstancias y otros intereses”⁶. Para el asesor para asuntos internacionales de la presidencia, Marco Aurelio García, el Consejo tendrá la capacidad de evitar tensiones en América del Sur como las ocurridas en el inicio de este año entre Colombia y Ecuador.

Nelson Jobim inició una gira para reunirse con sus homólogos ministeriales de los diferentes países sudamericanos, buscando promover la iniciativa, lograr apoyo y aclarar dudas al respecto. El objetivo brasileiro era que en la reunión de creación de la UNASUR el Consejo pudiese ser creado. Fue en ese contexto que la propuesta se presentó formalmente. Finalmente, la creación del CSAD no fue puesta a votación ante la inminencia de su fracaso. Las dudas peruanas y la recusa de Uribe aconsejaron dejar la votación para otro momento.

No obstante los esfuerzos diplomáticos del Ministerio de Defensa brasileiro por divulgar la propuesta, había un consenso entre autoridades y especialistas del área de Defensa sudamericanos en dos puntos: 1) no estaba claro el contenido, el alcance ni el propósito de la propuesta; y, 2) la gestión política brasileira en el lanzamiento de su propuesta fue percibida en la subregión como impositiva e imperial. En una reunión de especialistas en París⁷, Marco Aurelio García explicó que la propuesta era abierta y vaga porque se trataba de una convocatoria a los representantes de los países de la subregión para que discutiesen la forma y el contenido de la misma.

Sin documentos oficiales hasta el momento en que escribimos este trabajo, nos atrevemos a reconstruir ciertos puntos a través de las declaraciones realizadas por

6 “Ministro quer criar conselho sul-americano”. *Folha de S.Paulo*, 21/03/2008.

7 “EU-Latin America Military Cooperation Working Together for International Security” del European Forum of the Fort Copacabana Conference, en el *EU Institute of Strategic Studies*, París, 21-22 de abril de 2008.

autoridades y por el ministro Jobim. De esa forma, podemos inferir que el CSAD no se propone establecer una alianza militar, ni ser un órgano operacional de carácter militar para la resolución de los conflictos. Parece ser una tentativa de integración del pensamiento de defensa subregional para discutir las necesidades de defensa comunes. Defendería como principios generales la consolidación de la democracia y la paz, la no intervención en los asuntos internos y el respeto a la soberanía de los países de la subregión, la autodeterminación de los pueblos y la integridad territorial.

La pretensión de esta iniciativa parece tratar de reunir las estructuras existentes en América del Sur en un consejo integral de defensa, bajo decisiones no vinculantes. Nos parece que pretenderá lograr una mayor transparencia, confianza y previsión entre los países; interpretar las percepciones subregionales de las amenazas y los desafíos para articular las políticas de defensa, buscando una sintonía que permita proyecciones compartidas sobre la seguridad subregional. Inferimos los siguientes objetivos:

- Intercambio de percepciones y elaboración de análisis compartidos sobre los escenarios mundiales de defensa.
- Intensificación del intercambio de personal militar en materia de educación militar bajo la óptica y el interés de los gobiernos y no sólo de las Fuerzas Armadas.
- Intensificación de la participación común en misiones de manutención de la paz bajo criterios y doctrinas compartidas.
- Auxilio humanitario emergencial a regiones afectadas por desastres naturales.
- Incentivo al aumento de la realización de ejercicios militares conjuntos buscando la optimización de la interoperatividad entre las Fuerzas Armadas subregionales.
- Integración cooperativa de las bases industriales de defensa de la subregión para aumentar la autonomía con capacitación tecnológica y compras a escala.
- Búsqueda de posiciones regionales consensuadas dentro de foros multilaterales como la JID y la OEA.

El proyecto del CSAD fue presentado a las delegaciones de los países sudamericanos durante la reunión que llevó a la firma del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas el 23 de mayo de 2008. Dicho tratado⁸ señala como uno de

8 En su artículo 3 “Objetivos Específicos”, inciso S.

los objetivos de la UNASUR el intercambio de información y de experiencias en materia de Defensa. Sin embargo, los representantes sudamericanos, principalmente por la oposición del presidente colombiano, no lograron un acuerdo para la CSAD. Se acordó la constitución de un Grupo de Estudio sobre el Consejo de Defensa, con dos representantes de cada país (uno del área de defensa y otro de relaciones exteriores) con un plazo de 90 días para expedir una propuesta final de Consejo. Frente a lo que parecía un fácil consenso subregional, Álvaro Uribe explicó que Colombia rechazaba la creación del Consejo, pero afirma, sin embargo: “Sí hemos aceptado la formación de un grupo de trabajo”⁹. Su argumento es que la región ya cuenta con la OEA y que existen divergencias con países vecinos en torno a la clasificación de grupos armados como “terroristas”¹⁰.

Ante la firmeza de Uribe, el presidente brasileiro Luiz Ignacio “Lula” da Silva afirmó que “Precisamos contar con nuestro sector de Defensa pensado conjuntamente. Eso solamente será posible si creamos el instrumento, que es el Consejo”. La presidenta chilena Michelle Bachelet defendió la creación del CSAD con el argumento de que el órgano tendrá condiciones de normar acciones, como la intervención militar en Haití: “Vamos a combinar las capacidades. Hay elementos que cada país considera como oportuno. Queremos cerrar el grupo de trabajo con tareas concreta”¹¹ y agregó que el proyecto hubiese “fracasado” si ni siquiera hubiese sido propuesto.

De esta manera, los desafíos de la creación y del posterior funcionamiento del Consejo son diversos y polémicos. Existen tres dimensiones a ser debatidas:

- Lograr un consenso político en América del Sur, a pesar de la pluralidad de objetivos políticos y de diferencias de relacionamiento con la superpotencia.
- Construir un mecanismo de cooperación política efectivo frente a las cuestiones de defensa, bajo un marco de control civil de las Fuerzas Armadas.

9 Colombia pide que América del Sur considere terroristas a las FARC. En: http://www.rpp.com.pe/detalle_125856.html.

10 *Em tempore*. Sin embargo, finalmente Colombia también se incorporó a la iniciativa de su presidente y asistió a la primera convocatoria realizada por la presidenta interina, presidenta de Chile, Michelle Bachelet, por ocasión del conflicto de Bolivia.

11 “Lula nega fracasso em Conselho de Defesa, mas presidentes adiam discussão” Folha de S. Paulo, 23/05/2008.

- Superar anteriores fracasos de cooperación multilateral. Este desafío aglutinaría los dos anteriores.

A guisa de conclusión

- Consideramos que el proyecto y ejecución del CSAD satisface las necesidades de la Defensa y Seguridad Subregional y que su recorte geopolítico obedece al reconocimiento de las particularidades y diferencias latinoamericanas.
- Creemos que tanto las percepciones compartidas como las amenazas y desafíos subregionales justifican un mecanismo específico para la Defensa que permita reforzar, anticipar o intensificar los instrumentos hemisféricos que se mostraron inadecuados, morosos, omisos o inútiles.
- El proyecto se inscribe en la órbita de la política externa de los países en relación a la seguridad subregional y, como tal, pertenece a los intereses específicos tanto de la diplomacia como de la defensa. Por eso, nos parece que el mecanismo adecuado para gestionar el proceso es el 2 x n, que ya se mostró fructífero, en su versión *ad hoc*, en Haití.
- Existe una comunidad sudamericana de la Defensa que, en reuniones de académicos, especialistas, militares y políticos viene discutiendo los temas de Defensa. Creemos que su incorporación en función de consultoría y de asesoramiento dinamizaría los debates, además de que bregaría por la plena conducción política del mismo.

Entre nuestras preocupaciones, podemos citar:

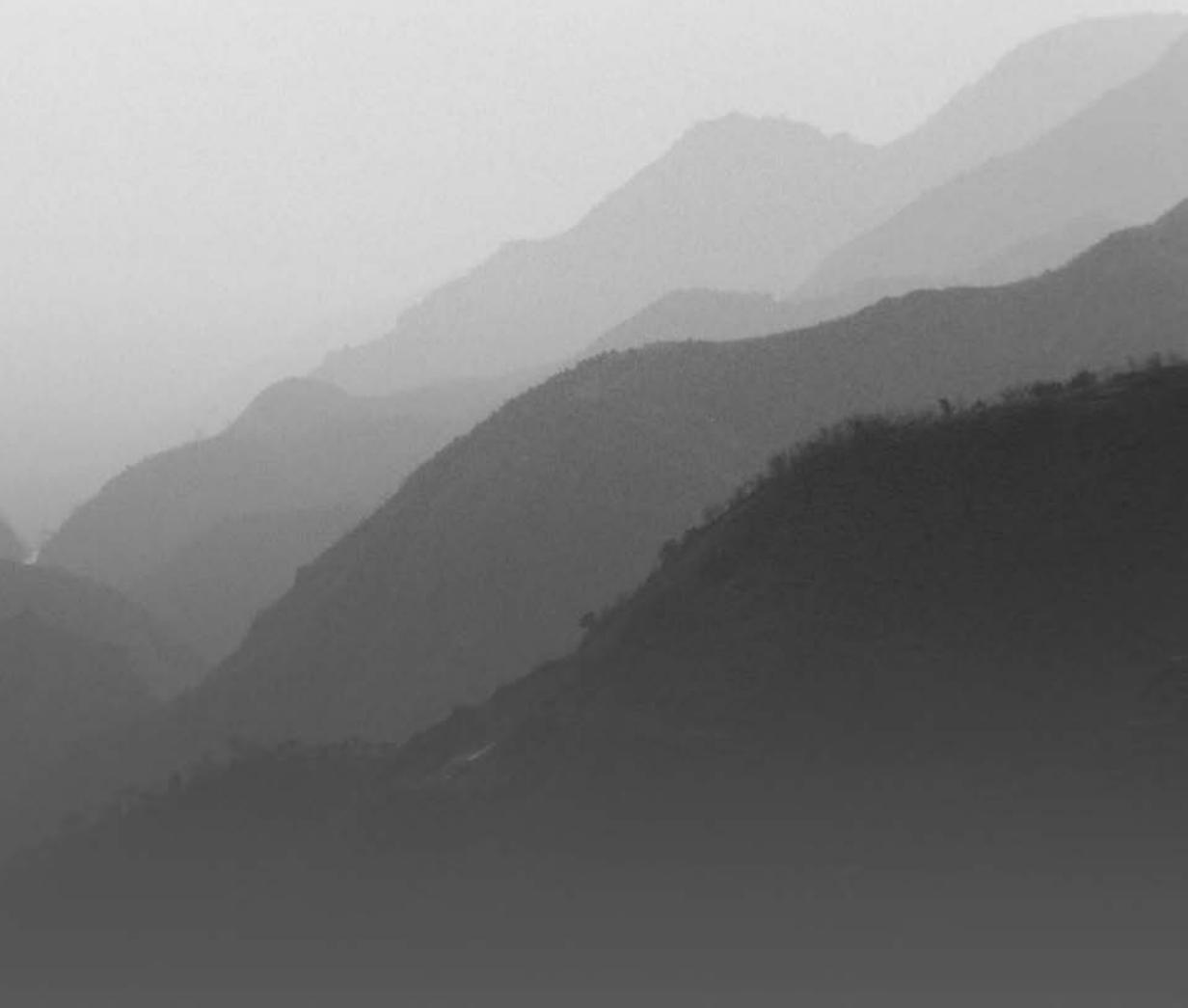
- La percepción subregional sobre la forma como Brasil colocó la cuestión entre sus vecinos, que es vista como impositiva.
- A pesar de que las conversaciones sobre este tema hayan comenzado el año anterior, una vez colocada formalmente, y después de la crisis entre Colombia y Ecuador, América del Norte ve la presentación del CSAD como “oportunista”.
- El papel de los equipos técnicos, así como de las cúpulas gubernamentales, será fundamental para el futuro del Consejo. Tememos que acabe siendo sólo un organismo técnico militar, una Junta Interamericana de Defensa del Sur, es decir, un nuevo foro privilegiado para que se reúnan las Fuerzas Armadas de la subregión.

- El éxito de la propuesta parece depender de dos condiciones necesarias: 1) la coherencia de las políticas externas que propicie la convergencia sintónica entre las Fuerzas Armadas y la diplomacia de los países de la subregión; y, 2) el control político consolidado, tanto sobre la diplomacia como sobre las Fuerzas Armadas por parte de los representantes legítimos de la sociedades de los países de la subregión.

En realidad, estas dos últimas condiciones necesarias para el éxito de la propuesta, en la coyuntura actual de la subregión nos parecen extremadamente deficitarias, cuando no ausentes, y en muchos casos en vías de evidente retroceso. Sin embargo, y en vista de que algunos países tienen alguna o ambas de aquellas condiciones resueltas o en vías de clara mejoría, no descartamos la posibilidad de que la reunión del mecanismo 2 x n, más una estrecha colaboración de la citada comunidad sudamericana de Defensa, vengán a facilitar la consolidación o el logro de aquellas condiciones en aquellos países (aquí incluyo al proponente) que no la tienen.

3

Avances, retrocesos y desafíos de seguridad



COOPERACIÓN, MILITARISMO Y UNILATERALISMO

Rut Diamint¹

Sudamérica está nuevamente en la agenda internacional de las potencias. El gobierno de Chávez, el combate contra las FARC, y el liderazgo brasileño nos sitúan nuevamente en la mira de los países centrales. La región resurge, pero lo hace por condiciones negativas: la inestabilidad andina. Sin embargo, Sudamérica y, en general, América Latina y el Caribe tienen también elementos positivos para destacar. En esta presentación, me referiré a las perspectivas provechosas centradas en los procesos de cooperación. También me referiré a aspectos negativos en relación con el retorno del militarismo en nuestra región. Finalmente, haré alusión a las situaciones intermedias, ejemplificando con los riesgos que genera a nuestra región el predominio del unilateralismo.

1. Cooperación

El 17 de marzo, la Organización de Estados Americanos (OEA) aprobó una resolución por consenso que intentó solucionar la crisis entre Colombia y Ecuador. Tras 14 horas de deliberación, los cancilleres reunidos en la sede de la OEA lograron conformidad para rechazar la incursión colombiana a Ecuador. Pese a que no se condenó al gobierno de Uribe, como aspiraba el presidente Correa, se consiguió “Reafirmar el principio de que el territorio de un Estado es inviolable y no puede ser objeto de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado, directa o indirectamente, cualquiera fuera el motivo, aún de manera temporal,”² tal como se

1 Profesora de la Universidad Torcuato Di Tella y la Università di Bologna, representación en Buenos Aires e investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Trabajo presentado en el seminario “Límites y Desafíos de la Agenda de Seguridad Hemisférica”, 19-20 de Baril, La Paz, Bolivia, Organizado por Observatorio de la Democracia y Seguridad. E-mail: rutd@utdt.edu.

2 http://www.oas.org/documents/events/200803_situacion_Ecuador_Colombia/cp19771s04.doc.

estipuló en la sesión extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA los días 4 y 5 de marzo del 2008. Estados Unidos, que impulsaba una condena similar para los Estados que no combaten el terrorismo, quedó aislado.

El consenso, alcanzado primero en la reunión de presidentes en el Grupo de Río en República Dominicana, y reafirmado en la OEA, es el segundo ejemplo de diplomacia preventiva y una “intuitiva” gestión de crisis —además de la iniciativa del 2x9, el grupo de los países latinoamericanos que cooperaron para una resolución pacífica en la crisis haitiana, conflicto que tenía muchos condimentos como para escalar.

El 13 de mayo de 2005, los Viceministros de Cancillerías y Ministerios de Defensa de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay iniciaron una modalidad de encuentros para tratar de hallar soluciones a la crisis haitiana y garantizar el mayor éxito posible de la misión de estabilización en la que participaban las Fuerzas Armadas de esos cuatro Estados. Había un compromiso generoso por mejorar las respuestas en el marco de la misión determinada por el Consejo de Seguridad, en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que por medio de la resolución 1542, del 30 de abril de 2004, estableció la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). Un año después, los funcionarios de los cuatro países coincidieron en reconocer que la crisis haitiana era de naturaleza política, económica y social y que, por lo tanto, su solución no era sólo de carácter militar. Por ello, y en reflejo de la historia de las propias naciones participantes, señalaron el potencial de la MINUSTAH para el fortalecimiento de los derechos humanos, económicos, sociales y políticos en Haití como un componente esencial de la gobernabilidad democrática y el desarrollo.

El resultado de esta confluencia fue constituir un Grupo de Trabajo informal entre las Cancillerías y los Ministerios de Defensa para coordinar posiciones y acciones en todos los niveles de la cooperación en Haití, aunque en ese momento aparecía como prioridad el apoyo al proceso electoral para reestablecer la legitimidad política en la isla, requisito previo de cualquier proyecto de superación de la crisis haitiana. Por eso, el mecanismo informal del 2x9 estaba planteando una mirada de largo plazo, una perspectiva estratégica para cumplir con los objetivos de la misión.

El Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, con esa misma filosofía dijo, ante la crisis entre Bogotá y Quito, que finalmente se recurrió al derecho in-

ternacional, que es la única herramienta que tienen los países para defenderse³. Se recurrió a la voluntad de los gobernantes latinoamericanos para hallar vías de recomposición a los vínculos de confianza entre los gobiernos de Colombia y Ecuador que han resultado gravemente afectados, como dice la resolución de la Vigésimo Quinta Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA. Esos medios eran exclusivamente diplomáticos, y buscaban abrir canales de negociación.

El monopolio de la violencia está cuestionado por el hecho de que algunos Estados no pueden controlar efectivamente su territorio nacional. La violencia es la principal característica negativa de la época democrática. La desintegración social, el miedo, la pérdida de solidaridades, modifican negativamente la cultura republicana: “La violencia endémica —encapsulada en un contexto de amplias inequidades económicas y un sistema de relaciones sociales profundamente asimétrico— es, penosamente, un nuevo fenómeno en la región”⁴. El caso más evidente es el de Colombia y los asentamientos controlados por las FARC, pero es también el caso de las favelas en Río de Janeiro, que se convierten en un desafío a la institucionalidad. Cada vez más las Fuerzas Armadas acometen tareas policiales, como señala Jorge Zaverucha “En 2001, Cardoso decidió regular jurídicamente el ostensible poder de policía del Ejército mediante un decreto que estableció instrucciones sobre el despliegue de las Fuerzas Armadas para garantizar el orden y el cumplimiento de las leyes. El decreto, por primera vez, le confirió al Ejército el poder de policía para actividades hasta el momento a cargo de la Policía Militar”⁵. La Constitución de Brasil impide que los militares hagan seguridad interna. Sin embargo, la magnitud del desafío de la criminalidad organizada obliga a una respuesta más contundente que para las autoridades sólo puede brindar el ejército. De todas formas, se sabe que esta militarización del orden público no remediará la violencia de las favelas ni solucionará la exclusión so-

3 “Secretario General de la OEA implementará mecanismo para restablecer la confianza entre Ecuador y Colombia” Comunicado 034-2008, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Guatemala, 18 de marzo de 2008, http://www.minex.gob.gt/index.php?option=com_content&task=view&id=2185&Itemid=2.

4 Paulo Sergio Pinheiro, “Democracies Without Citizenship”, *NACLA Report of the Americas*, septiembre-octubre de 1996, Vol. 30, Nº 2, p. 17.

5 Jorge Zaverucha, “La militarización de la seguridad pública en Brasil”, *Nueva Sociedad*, Nº 213, Buenos Aires, enero-febrero 2008, p. 139.

cial que alimenta a los movimientos sociales violentos. Además, y como una novedad en la región, la solución de estos problemas hoy importa a la región, la afectan y la comprometen a buscar soluciones que garanticen la gobernabilidad.

Hay numerosos intentos por recomponer la credibilidad de la región, eliminando toda sospecha de confrontación. La no alteración del balance estratégico regional está en la mente de muchos líderes sudamericanos. Desde el Estado y desde la sociedad civil, se fomentó la aplicación del derecho para resolver conflictos y para promover potencialidades activando su papel internacional como una zona de inversión. Si se pudo cooperar políticamente para colaborar con la construcción de la nación haitiana, hay expectativas de utilizar los mismos principios para resolver el problema de la violencia en Colombia o las tensiones no resueltas en la región sudamericana. No estamos tan mal. La cooperación es una herramienta aceptada para las mutuas vinculaciones en nuestra región.

2. Militarismo

Las naciones latinoamericanas dejaron incompleta la resolución de las deudas de su pasado autoritario y fueron demasiado tibias para ejercer una real conducción democrática de la defensa.

Las Fuerzas Armadas mantuvieron espacios de autonomía mientras los gobernantes y la sociedad civil no se abocaron a crear un pensamiento democrático de la defensa. Cuando Estados Unidos legitimó con contundencia el retorno del pensamiento realista, estos gobiernos no tenían recursos para contrarrestar la preeminencia del uso de la fuerza, mientras que los militares aún contaban con medios como para revalidar su propio discurso.

La década perdida de los años setenta en América Latina fue un periodo terminal de los proyectos autoritarios. Los ochenta surgen como la década de la democratización. En ese contexto, los estudios de seguridad quedan determinados por la preocupación central de las transiciones: el control civil de las Fuerzas Armadas.

Un texto clásico de ese tiempo, los tres tomos de *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, de Guillermo O' Donnell, Philippe C. Schmitter y Lawrence Whitehead, analizaba las condiciones institucionales en las que emergían

y, con suerte, permanecían las nuevas democracias de América Latina en comparación con las de Europa del Este⁶. En la mayoría de los estudios, el papel de las Fuerzas Armadas era definitorio para circunscribir el tipo de transición y el lugar de los militares en la nueva etapa democrática.

A inicios de los años noventa, el escenario internacional había superado la tensión Este/Oeste y se abrían expectativas de una cooperación mas profunda y una paz más estable. El libro de Ashton Carter, William J. Perry, John D. Steinbruner, *A new concept of cooperative security*⁷, delinea el modelo teórico sobre el cual se edificarán, tanto la política norteamericana hacia la región, como muchas de las relaciones intralatinoamericanas, coincidiendo en que, al igual que en Europa, era posible establecer un mecanismo de fomento de la confianza, transparentando las capacidades militares.

Pero el mundo se volvía inseguro y las Fuerzas Armadas otra vez tenían un papel protagonista. Estados Unidos nos involucraba en el combate al narcoterrorismo y a extender las competencias de la JID y la CID hacia tareas de seguridad pública. Pero la Junta Interamericana de Defensa no está destinada a llenar el vacío de modernizar doctrina y estrategias militares. La JID, no sólo por la influencia de Estados Unidos, sino porque ha sido el coto de las relaciones militares/militares, evitó la conducción civil, que es la que puede poner en común las políticas de defensa y seguridad. Ese órgano de asesoramiento militar no es el más adecuado para fomentar la estabilidad, promover la gobernabilidad y contribuir a la paz y el equilibrio regional.

A partir de los conceptos elaborados por los neoconservadores en *The New American Century*, retorna el pensamiento realista con sus conatos de armamentismo y militarismo.

Los países de América Latina se embeben de neorrealismo, compran armamento, justificando guerras asimétricas y enemigos vecinales. La desconfianza se apodera nuevamente de la región y la cooperación lidia cotidianamente con la confrontación.

6 Guillermo O'Donnell, Philippe C.Schmitter, Laurence Whitehead, (1988) *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós.

7 Ashton Carter y William Perry (1999) *Preventive Defense: A New Security Strategy for America*, Washington D.C., The Brookings Institution, pg. 146-148.

Desde el punto de inflexión más bajo, 1997, los gastos en armas han venido aumentado de forma vertiginosa en relación a la deuda social. Situaciones arrastradas del pasado permiten que el incremento de los precios de *commodities* beneficien a las Fuerzas Armadas. Una vocación de protagonismo y el ridículo fantasma de la agresión externa están justificando compras de armamento. No hay voz de la sociedad ante estas compras, no hay mecanismos regionales para establecer techos como en Europa, ni hay Congresos donde los interesados tengan que defender el porqué de una nueva espiral de inseguridad. Aún más, la recuperación de los rehenes colombianos en los primeros días de julio de 2008 es un incentivo aleatorio para reforzar el papel del uso de la fuerza como herramienta esencial del Estado, legitimando las funciones militares sin que se haya asentado la contraparte: Ministerios de Defensa fortalecidos, con mandatos definidos y un cuerpo de especialistas que conduzca con eficiencia y en base a principios democráticos los aparatos militares.

3. Unilateralismo

Brasil, tal vez cansado de las crisis argentinas, la esquizofrenia paraguaya y el limitado peso de Uruguay, parece tender a congelar al Mercosur. El UNASUR es la respuesta que mejor se adecua a los objetivos brasileños. Un liderazgo sin contrapesos que le permita dialogar con el mundo como exclusivo articulador de una serie de naciones que presentan déficits importantes, pero que, al mismo tiempo, aceptan la propuesta de ser una zona de paz. Como augura *The Economist*: “Hay razones para creer que la potencia económica de Sudamérica con 190 millones de habitantes está empezando a contar en el mundo”⁸. Ese proyecto viene acompañado, más sorprendentemente, por la propuesta de subregionalizar la cooperación militar por medio de un Consejo de Defensa Sudamericano.

Los dirigentes han manifestado que no es un modelo como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), sino más parecido a una Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), o sea, un dispositivo para el diálogo y la transparencia. Vuelta de tuerca llamativa para un Estado que ha

8 “¿Brasil será, por fin, potencia mundial?”, *The Economist*, Londres, 18 de abril de 2008.

rehusado continuamente a limitar su campo de acción con acuerdos bilaterales o multilaterales.

En la primera reunión de trabajo del Consejo de Defensa, realizada en Santiago de Chile el 23 de junio de 2008, el canciller chileno Alejandro Foxley aclaraba que el Consejo no es una alianza militar convencional, como la OTAN, sino una instancia de diálogo entre los ministros de Defensa y los gobiernos para formar una política regional de Defensa⁹. Foxley expresó que el nuevo Consejo de Defensa Sudamericano complementa y no sustituye las actuales estructuras interamericanas de defensa, ya que a Chile le interesa preservar el papel del sistema interamericano en la solución pacífica de las controversias¹⁰. Por su parte, el viceministro de Defensa de Ecuador, Miguel Carvajal, dijo que un punto vital a tratar por el Consejo de Defensa Sudamericano debe ser el de la violación de fronteras¹¹.

El Consejo parte de una decisión del gobierno de Brasil, país históricamente resistente a cercenar su libertad individual de acción detrás de cualquier tratado, algo que es fácil reconocer en la debilidad institucional del Mercosur. En las cuatro reuniones realizadas para fijar los criterios comunes, se está alcanzando una lógica democrática para la defensa. No obstante, queda la duda de si se cumplirá con los acuerdos o sólo será una retórica para mostrarnos más previsibles ante los ojos de los grandes inversores.

Tal vez podría admitirse que la experiencia de concertación latinoamericana en Haití, el mecanismo ad hoc 2x9, en donde Brasil tuvo un rol protagónico comandando la misión de Naciones Unidas, modificó las históricas resistencias brasileñas a institucionalizar los acuerdos regionales. Puede ser que Brasil entendiera que su generosa cooperación militar con los países vecinos requiere ahora de un paraguas político donde se armonicen las misiones.

Esta propuesta se entiende si se analiza el papel que el mayor país sudamericano quiere jugar en el ámbito global. Brasil se legitima ante los ojos europeos como el

9 “Unasur se reúne en Chile para definir Consejo de Defensa Sudamericano”, *El Comercio*, Quito, Ecuador, 18 de julio del 2008.

10 “Foxley inauguró cita del Consejo de Defensa de Unasur,” *La Nación*, Santiago, Chile, 24 de junio de 2008.

11 “Marcan diferencias instalación de Consejo de Defensa de la Unasur”, *Milenio.com*, 23 de junio de 2008, <http://www2.milenio.com/node/37156>.

gran constructor de la seguridad sudamericana. Ello conduce, obviamente, a que se le ofrezca un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, frustración indigerible para la clase política de Brasilia.

Esto también le permite neutralizar a Chávez, un socio que defiende hacia afuera y critica adentro. No hay disputa de hegemonía, pues por más caro que esté el barril de petróleo, Brasil no ve a Venezuela como un aglutinante de la diversidad sudamericana. No es competencia.

Esta asociación le permite a Brasil crear un bloque propio prioritario para la compra de equipamiento militar producido por ellos mismos, de forma unilateral, o a través de *Joint Ventures* con algunas naciones de la región como Argentina, Chile y Perú. La industria bélica brasileña, de esta forma, se asegura un mercado y aumenta en escala como para competir mejor en los mercados internacionales. De paso, el uso de armamento diseñado por Brasil también ayuda a que los militares sudamericanos compartan entrenamiento y visiones, que pueden aplicar, por ejemplo, en una defensa conjunta de la Amazonia, obsesión que no han abandonado desde que Margaret Thatcher hiciera referencia a esa “reserva de la humanidad”¹².

La experiencia en Haití fue una clara demostración de que Brasil está en condiciones de liderar una fuerza multinacional y que, si bien tecnológicamente tiene un notorio retraso, está en condiciones de disputar cierta influencia norteamericana en Sudamérica.

El resto de los países no parecen pensar en alternativas para moderar esa influencia. La noción de comunidad internacional (o regional) refiere a una forma de coordinación entre Estados que permite poner límites o generar influencias sobre las naciones en función de un bien general. Ni el Mercosur ni el Unasur tienen principios o normas internacionales que garanticen el juego conjunto de intereses para sobreponerse a los designios de un solo país. El unilateralismo atenta contra la conformación de comunidades internacionales integradas y co-participativas. Por cierto,

12 Daniel Zirker, “The Brazilian Military and the Amazon Region: National Security vs. the Environment?” (Paper presented at the conference, “*Security in the Post-Summit Americas*,” University of Miami North-South Center, Fort Leslie J. McNair, Washington, D.C., March 1995) y Joao R. Martins, and Daniel Zirker, (2000) “The Brazilian Military Under Cardoso: Overcoming the Identity Crisis.” *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 42, N° 3, Fall.

hay una diferencia importante entre un unilateralismo agresivo sostenido en el uso de la fuerza y un unilateralismo benévolo, proseguido por medio del *soft power*: cultura, ayuda, liderazgo consensual. La imagen de que el poderoso no explotará su poder, finalmente deja en manos del más fuerte un amplio margen de acción individual. No obstante, para la consolidación de una propuesta regional, decisiones que representen el desmedido peso de uno de los actores tienen como consecuencia debilitar las políticas de la unión y las iniciativas de concertación plural.

4. Conclusión

Un concepto en boga en las relaciones internacionales es el de la cohesión social: pacificar, proyectar actitudes democráticas, generar confianza en el sistema político, en la justicia y en las virtudes cívicas es crear capital social. El predominio de valores y un compromiso amplio de los países darán pie a una esperanza, a una expectativa de que esta etapa conforme una unidad de naciones, impulsando normas de convivencia social, con criterios de comunidad tanto al interior de cada país como entre los países vecinos. Es de esperar que se reconozca la potencialidad de esta cooperación cimentada en el diálogo y la concertación para resolver problemas regionales y para incrementar el papel de nuestros países en el concierto de naciones.

En la columna de los logros hay que reconocer que la democracia se afianzó como sistema político, es el único juego aceptado. El recurrente temor a los golpes de Estado desapareció de la escena. Asimismo, y como aprendizaje de la censura política vivida en los años de dictadura, la sociedad civil surgió vigorosa, adquirió más presencia y protagonismo, atestiguando el desempeño democrático. En grandes líneas, América Latina tiene perspectivas positivas. Es una región libre de armas de destrucción masiva y con muy baja probabilidad de confrontar en guerras tradicionales. Asumió compromisos en los temas de derechos humanos y en la defensa medioambiental. Participa en los mecanismos multilaterales y avanzó notoriamente en la integración regional. La justicia mejoró y los países son signatarios de la Corte Penal Internacional. Sólo Chile, a pesar de haber suscrito el Estatuto de Roma junto a otros 119 Estados, no lo ha ratificado aún. El predominio del derecho internacional y la resolución pacífica y diplomática de los conflictos, han dado legitimidad y

demuestran una voluntad política de vincularse al sistema internacional desde una perspectiva democrática.

Estas tres tendencias están presentes en la región, en un delicado equilibrio que puede quebrarse por cualquier desborde interno, por una mala lectura de la realidad externa. Tenemos las condiciones como para avanzar en el entendimiento y la cooperación: lo hemos demostrado. Tenemos las condiciones como para avanzar por la desconfianza y la competencia: lo hemos demostrado. Tenemos la oportunidad de elegir. No durará mucho tiempo. Para ello, hay que construir pensamiento nacional y regional y actuar en consecuencia, sin las presiones militares, las falsas seducciones regionales y evitando innecesarias crisis nacionales.

AVANCES, RETROCESOS Y DESAFÍOS DE SEGURIDAD

El rol de la sociedad civil en cuestiones de seguridad

Cristina Eguizábal¹

1. La sociedad civil: ¿un nuevo actor entre la guerra y la paz?

En los últimos 20 años, hemos asistido al surgimiento de un nuevo actor internacional cuyo protagonismo se ha hecho sentir tanto en las calles de Seattle o Turín protestando contra las injusticias de la globalización, como en las oficinas de los legisladores canadienses o noruegos presionando para obtener la firma y ratificación del tratado que torna ilegales las minas antipersonas o del Tratado de Roma que establece la Corte Penal Internacional (CPI). Muchos se han referido a este actor como a la sociedad civil internacional, algunos inclusive han hablado del surgimiento de un nuevo movimiento social.

No es éste el lugar para entablar un debate conceptual. Partimos de una premisa muy simple: en las dos últimas décadas han proliferado las organizaciones no gubernamentales (ONGs), las cuales, gracias a los avances en la tecnología de la informática y las comunicaciones, han podido establecer un mínimo denominador ideológico común y desarrollar redes de pertenencia que les permiten actuar a escala global. Su impacto se ha visto magnificado por el ciclo noticioso de 24 horas inaugurado por CNN (Cable News Network) en los ochenta.

La firma del tratado, que prohíbe el uso de minas antipersonas, también conocido como Convención de Ottawa en 1997, fue visto, con razón, como un triunfo del movimiento liderado por Jodi Williams. Esta percepción fue confirmada por el Comité del Premio Nobel de la Paz al otorgarle a ella la preciada distinción. Sin embargo, la estrategia que llevó a la firma del tratado fue mucho más compleja e implicó

¹ Directora del Centro para Latinoamérica y el Caribe de la Universidad Internacional de la Florida. E-mail: Cristina.Eguizabal@fiu.edu.

la participación de una amplia coalición que incluía activistas, gobiernos y organizaciones internacionales².

El otro tratado internacional que ha tenido el apoyo de la sociedad civil, muy particularmente de las organizaciones de derechos humanos, ha sido el Tratado de Roma, que, con la CPI, hace realidad el anhelo de las organizaciones de derechos humanos de tener una jurisdicción universal para los delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra. La CPI surge como complemento de los sistemas judiciales nacionales en la medida en que no tiene jurisdicción, a menos que, frente a flagrantes violaciones a los derechos humanos las cortes nacionales no hayan querido, o no hayan podido, hacer justicia. Es interesante señalar que los procedimientos de la CIP contemplan una colaboración estrecha con las organizaciones de derechos humanos. Luis Moreno Ocampo, su primer fiscal, tiene una larga trayectoria de trabajo con organizaciones no gubernamentales. Fue director del Capítulo para América Latina y el Caribe de Transparencia Internacional y fundador de Poder Ciudadano, organización bonaerense dedicada a fomentar la responsabilidad gubernamental y la rendición de cuentas (*accountability*).

La sociedad civil también ha estado muy involucrada en el combate contra la proliferación de armas pequeñas³. El movimiento que se inspira en la coalición liderada por Jodi Williams ha ido poco a poco madurando; sin embargo, todavía se compone de varias iniciativas paralelas que, si bien se complementan en muchos sentidos, también dispersan los esfuerzos. El objetivo de uno de los grupos liderado por varios premios Nobel de la Paz promueve el establecimiento de un tratado marco general que regule la transferencia de armas mientras que otro grupo se limita a propugnar por una reglamentación de las armas pequeñas⁴. Paralelamente en los planos nacionales (por ejemplo Sudáfrica y Brasil) la sociedad civil lucha por lograr que se apliquen las leyes sobre tenencia de armas⁵.

2 Ver Fen Hampson Oslere y Reid Holly, "Coalition Diversity and Normative Legitimacy in Human Security Negotiations", *Revista International Negotiation. A Journal of Theory and Practice*, vol 8, N° 1, (marzo 2003), pp.7-42.

3 Ver www.controlarms.org.

4 Ver www.arias.or.cr/tratado.

5 Ver www.soudapaz.org/campanhas.

El 15 de febrero de 2003, el repudio de la gran mayoría de la opinión pública internacional a la acción unilateral de Estados Unidos en contra del régimen de Saddam Hussein fue evidente. Londres, Roma, Madrid y Nueva York fueron testigos de las mayores manifestaciones en los últimos 50 años. La sociedad civil organizada demostró su poder de convocatoria: es un hecho incontrovertible. Al mismo tiempo, el hecho de que varios de los gobiernos que apoyaron al de los Estados Unidos en contra de lo que importantes sectores de sus poblaciones pedían, demostraron, a su vez, las limitaciones de esa misma sociedad civil en influenciar el sistema internacional.

La guerra contra el terrorismo desatada por Washington, su doctrina de ataque “preventivo”, la anuencia de la administración Bush a poner en un segundo plano el respeto a las libertades civiles en aras de la seguridad nacional y la misión de promover la libertad y la democracia que se arrogó el presidente Bush, han restringido considerablemente los espacios de promoción ciudadana que la sociedad civil había establecido en los debates de política pública en general, pero muy particularmente en lo que a seguridad se refiere.

La transformación de un ataque masivo desde el aire en una guerra de baja intensidad en Irak y los ataques suicidas tristemente frecuentes contribuyen a aumentar la situación de inseguridad en todas partes, en la medida en que todo puede convertirse en caldo de cultivo de terroristas: desde el narcotráfico, hasta las pandillas juveniles. La sobredeterminación que el tema de la guerra ejerce sobre la agenda internacional ha entorpecido los avances que el dividendo de la paz, producto del final de la Guerra Fría, había facilitado en materias tales como equidad de género, justicia social, reducción de la pobreza, protección ambiental, derechos humanos y multilateralismo. Si en algún momento estos temas —todos de gran preocupación para la sociedad civil— ocuparon un lugar relevante en la agenda internacional, eso se terminó después del 11 de septiembre de 2001.

Más allá del impacto mediático que haya podido tener la sociedad civil, de sus triunfos y limitaciones en tanto que grupo de presión transnacional, en el campo de la seguridad, la trayectoria de sus organizaciones puede enmarcarse en tres niveles de protagonismo: en el plano conceptual, en el de gobernanza interna y en los procesos de consolidación democrática.

2. De la seguridad tradicional a la seguridad humana

Hasta el final de la Guerra Fría, la seguridad era definida de manera estadocéntrica, dándoles clara prioridad a los elementos geopolíticos y estratégicos. Poco a poco fueron introduciéndose en la agenda de seguridad aspectos económicos, primero, por parte de los países en aquella época denominados países subdesarrollados o en vías de desarrollo, con consideraciones tales como las consecuencias que para ellos tenía el deterioro de los precios de sus productos de exportación comparados con el aumento de los precios de los productos industriales. Pero muy pronto también las grandes potencias empezaron a introducir en sus cálculos —además de las tradicionales preocupaciones de mantener acceso a materias primas y mercados— las de estabilidad financiera.

En la coalición occidental, paralelamente a la defensa de la integridad territorial, la defensa del régimen y de la economía de mercado se convirtió en definitiva de soberanía —una soberanía que se consideró, durante más de cuarenta años, amenazada por la Unión Soviética y sus aliados— frente a la coalición antagonica.

Las otras amenazas provenían, ya sea de otros Estados —en general, vecinos, como en los conflictos fronterizos entre El Salvador y Honduras o Perú y Ecuador, y también de grandes potencias como Gran Bretaña y Francia contra Egipto tras la nacionalización del Canal de Suez— ya sea de los movimientos de liberación nacional contra las potencias coloniales, primero, y luego contra los Estados llamados “neocoloniales”. En todos los casos, lo que se defendía era una idea de Estado-nación. Las convenciones de Ginebra y otros tratados internacionales pretendían proteger a las poblaciones civiles aunque la distinción entre guerra internacional y guerra civil pronto dejó de estar clara y las poblaciones civiles quedaron desprotegidas, sobre todo, en los casos de conflictos internos.

El desmoronamiento del bloque socialista y la implosión de la Unión Soviética pusieron fin al conflicto ideológico político básico de la segunda mitad del siglo XX y permitieron que conflictos locales, étnicos y religiosos afloraran con una crueldad inusitada. Frente a esta situación, un grupo de potencias medias (Noruega, Canadá y Japón) apoyadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) propusieron reorientar el eje de la seguridad para que vaya del Estado a las personas.

Esto dio origen al concepto de seguridad humana. La idea de seguridad humana tiende a borrar las distinciones clásicas entre interno e internacional, violencia armada o estructural, pública y privada. Constituyen amenazas a la persona humana tanto la pobreza como el genocidio, el deterioro del medio ambiente como las violaciones a los derechos humanos, la proliferación tanto de armas de destrucción masiva como la de las pequeñas. Si un Estado no puede garantizar la seguridad de sus habitantes es responsabilidad de la comunidad internacional hacerlo. Para los más convencidos —muchos de ellos organizaciones de la sociedad civil—, la capacidad de intervención se convierte en obligación de injerencia con el fin de proteger a poblaciones civiles, que son las principales víctimas de la violencia y de la inseguridad.

En América Latina, esta noción tan amplia de la seguridad ha sido recibida con alguna inquietud. La gran mayoría de los países de la región tiene muy fresco el recuerdo de otro concepto seguridad de “amplio espectro”: la doctrina de la seguridad nacional, en nombre de la cual las dictaduras militares violaron masivamente los derechos humanos de las poblaciones. La idea de “securitizar” los problemas del desarrollo les parece que es una mala idea aún a muchos. Sin embargo también resulta atractiva la voluntad de ampliar la noción de amenazas e incluir a los contextos económico, social y ambiental, de los que surgen precisamente muchos de los problemas de violencia y de inseguridad.

La última reunión sobre seguridad auspiciada por la Organización de Estados Americanos (OEA) aceptó la propuesta originada en Barbados de una seguridad multidimensional para la región⁶. Dicho en pocas palabras —con la excepción de México, que por su particular historia de vecino débil de Estados Unidos tiene una percepción *sui generis* en lo que a seguridad se refiere— la seguridad multidimensional es un concepto que favorecen los países pequeños. El concepto fue aceptado por los grandes en la medida en que les ofrecía una alternativa latinoamericana al concepto de seguridad definida como el derecho de EE.UU. de intervenir preventivamente en cualquier parte del planeta, en aras de su guerra contra el terrorismo (que hoy incluye: narcotráfico, lavado de dinero, grupos armados irregulares y hasta pandillas juveniles).

6 Ver Declaración sobre Seguridad de las Américas www.oas.org/csh.

El terrorismo como estrategia de acción política es inmoral y feroz, sin lugar a dudas, pero no toda violencia es terrorista, ni todo terrorismo es político. El terrorismo islámico de índole política religiosa no constituye en sí una amenaza para la gran mayoría de los países latinoamericanos, salvo para aquellos con tropas en Irak (El Salvador), los que pueden servir de base para un ataque en suelo estadounidense (todos los de la cuenca del Caribe) o aquellos que tienen una población musulmana importante (Brasil, Argentina y Paraguay en la zona de la Triple Frontera).

La amplitud del concepto de seguridad humana tal y como es comúnmente utilizado también puede llevar a una militarización a ultranza de la inseguridad; por lo que es importante afinar el concepto. Un concepto acotado de seguridad humana podría hacer la distinción entre riesgos estructurales (cuya solución depende de la implementación de políticas de desarrollo eficientes y no debería conllevar ninguna intervención por parte de las Fuerzas Armadas o de seguridad) y amenazas intolerables (producto de desastres naturales, de un conflicto armado o de una violencia generalizada que sí ameritan desplazamiento de tropa). El genocidio, el uso sistemático y generalizado de la tortura, los tratamientos inhumanos y degradantes, las desapariciones forzadas, la esclavitud, los crímenes de lesa humanidad y las violaciones a la ley de la guerra codificadas legalmente en los estatutos de la CPI constituirían amenazas intolerables a la seguridad humana. Las violaciones masivas al derecho a la alimentación, a la salud y a la vivienda también entrarían dentro de esta categoría, aún cuando su estatus legal no es todavía sólido. La pobreza extrema y la falta de oportunidades serían vulnerabilidades o riesgos estructurales que, potencialmente, pueden convertirse en amenazas.

La idea de seguridad humana está estrechamente vinculada a la dignidad de la persona, al respeto de los derechos humanos, a la participación democrática y al multilateralismo, entendido no sólo como la voluntad de actuar en coaliciones de Estados, sino con organismos internacionales siguiendo normas y procedimientos establecidos. Las grandes manifestaciones que se organizaron la víspera de la invasión a Irak en un vano intento de evitarla constituían la protesta de la sociedad civil, entre otras cosas, por el rechazo de Estados Unidos de aceptar el criterio expresado mayoritariamente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (ONU).

La ONU está lejos de ser un ejemplo de democracia; sin embargo, los estudios de opinión pública invariablemente muestran que para amplios sectores de la opinión pública internacional —en la mayoría de los países— esta organización mundial constituye un mecanismo útil para la convivencia pacífica.

El movimiento para la reestructuración de la ONU ha seguido adquiriendo protagonismo. Varias propuestas de modificación del Consejo de Seguridad ya están siendo discutidas por los gobiernos. La sociedad civil tiene que participar en ese debate, tanto en sus respectivos países como en el seno mismo de la organización a través del Consejo Económico y Social, donde tiene representación formal.

3. Sociedad civil, seguridad y gobernanza

A raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, la idea de seguridad humana ha venido perdiendo vigencia entre los poderosos. La renuencia tradicional de los Estados Unidos de abandonar nociones estadocéntricas de seguridad se acentuó. Washington aumentó drásticamente el control de sus fronteras: se hizo más difícil obtener visas, aún como turistas; muchas categorías de extranjeros en territorio estadounidense se convirtieron en sospechosas de ser amenazas terroristas.

La gran potencia hizo pública su intención de atacar a cualquier otro Estado que considerase una amenaza, además de señalar a Corea del Norte y a Irán como integrantes de un eje del mal particularmente amenazante para el modo de vida norteamericano. Otros candidatos al eje del mal son: Mianmar, Zimbabue y, en América Latina, Cuba.

El discurso oficial estadounidense reproducido en muchas otras instancias tiende a equiparar a los Estados autoritarios (muchas veces muy estables) con Estados fallidos. La evidencia empírica demuestra, por el contrario, que son en realidad las democracias frágiles las que tienen más probabilidades de convertirse en Estados fallidos.

Independientemente de la perspectiva que Washington pueda tener sobre los Estados fallidos, es innegable que éstos representan una verdadera amenaza para el sistema internacional. En parte, porque el sistema sigue basado en los Estados, y los Estados inoperantes resultan claramente disfuncionales en el sistema. Pero también porque los Estados fallidos se han convertido en la principal causa de conflicto arma-

do y de guerra civil. De hecho, la mayor amenaza para las personas que viven en el territorio de un Estado fallido es precisamente la ausencia de Estado.

El signo más claro de que estamos en presencia de, por un lado, un Estado frágil es la existencia de una fuerza que desafíe en forma verosímil el monopolio del uso de la violencia legítima o, por otro lado, de la incapacidad del Estado de usar la fuerza cuando esto es necesario. Otro indicador sería, por el contrario, el recurrir prematuramente a la violencia o a la represión porque se ha perdido la capacidad de utilizar los otros recursos de los que normalmente dispone un Estado para ejercer su poder (recursos financieros, económicos, sociales, políticos, legales, culturales y morales).

Cuando un pueblo o un sector importante de la población cree que el Estado lo amenaza, o que ya no lo protege, muchas veces acelera el colapso del Estado con movilizaciones revolucionarias que desembocan en secesiones o en guerras civiles.

La comunidad internacional ha desarrollado una respuesta estándar para responder al colapso de un Estado: primero, se envían fuerzas —ojalá internacionales— de paz para que restablezcan el orden; segundo, se organizan elecciones con el fin de restablecer las instituciones del Estado. Ahora bien, ni las fuerzas de paz son capaces de garantizar la seguridad sin convertirse en tropas de ocupación (v.g. el dilema en el que se encuentran las fuerzas de paz mayoritariamente sudamericanas en Haití) ni las elecciones pueden por sí solas reconstituir un Estado (otra vez Haití constituye un magnífico ejemplo de ello). Es indispensable, por lo tanto, la colaboración y la participación de la sociedad civil.

Ahora bien, la sociedad civil requiere de un mínimo de institucionalidad y de seguridad (ley y orden) para poder existir primero y luego para participar eficazmente en la (re)construcción. Sin ellas no puede restablecerse la confianza indispensable para la acción colectiva, ni puede florecer la política, condición *sine qua non* de la existencia del Estado.

Por otra parte, los grandes proyectos de la comunidad internacional —los objetivos del milenio, los proyectos de reformas del sector seguridad, las medidas anticorrupción, las políticas de participación, la lucha contra la pobreza, o los mecanismos de alerta temprana— no pueden funcionar sólo gracias a la alianza entre los tecnócratas internacionales y la “sociedad civil”; es necesario que intermedie el Estado.

4. Sociedad civil, seguridad y democracia

Una vez reconstituido el sistema político y (r)establecidas las reglas del juego democrático, la sociedad civil se encuentra frente al desafío de encontrar un papel constructivo que jugar. En la fase de la consolidación democrática, la sociedad civil debe servir de vehículo para la participación ciudadana en la definición de políticas públicas y en las demandas de rendición de cuentas.

En lo que se refiere al sector seguridad, la participación ciudadana a menudo se hace difícil. La desmilitarización de la sociedad, en los casos de guerra civil, o del régimen político, en el caso del colapso de dictaduras militares, o simplemente en los momentos de separación de funciones entre seguridad interna y seguridad internacional, cuando el control democrático sobre los militares es aún frágil, son procesos complejos y peligrosos. De que sean llevados a cabo con éxito puede depender, en gran medida, la ansiada consolidación democrática.

Hasta hace poco, se había establecido un consenso bastante generalizado con respecto a los parámetros del control democrático sobre el sector seguridad. La toma de decisiones referentes a la política de defensa debía ser transparente. El poder legislativo debía tener la información suficiente para tomar decisiones sobre gasto militar, compra de armamentos, servicio militar y políticas de reclutamiento. El Ministerio de Defensa tenía que ser un ministerio civil que respondiera al presidente y rindiera cuentas ante el Legislativo. No debía existir un fuero militar especial. Las cortes civiles debían tener la capacidad legal y real de juzgar al personal castrense en todo aquello que no correspondiera directamente a la actividad militar. Debía estimularse un debate abierto y democrático sobre las funciones de las Fuerzas Armadas, sobre todo, en vista de los nuevos desafíos planteados por el concepto de seguridad humana⁷. Debía haber una separación real y efectiva entre las funciones de policía y las de defensa. Asimismo, las labores de inteligencia debían estar estrictamente bajo control civil y los derechos de los ciudadanos a la privacidad debían estar salvaguardados.

7 En el reporte del grupo de Barcelona los autores describen con detalle las destrezas que deberán tener los oficiales de las fuerzas de seguridad humana. A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities, p.23 (www.lse.ac.uk/depts/global/study_group/studygroup.htm).

La percepción de nuevas amenazas surgida después del 11 de septiembre y la globalización del crimen organizado han roto este consenso. ¿Hasta dónde es más importante la seguridad que los derechos individuales? ¿Cuándo debe la eficacia pasar por encima de la transparencia? ¿Qué pasa cuándo el electorado pide orden y está dispuesto a sacrificar sus libertades? Estas preguntas constituyen el meollo del debate contemporáneo sobre seguridad en el que la sociedad civil tiene un papel fundamental que jugar.

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.

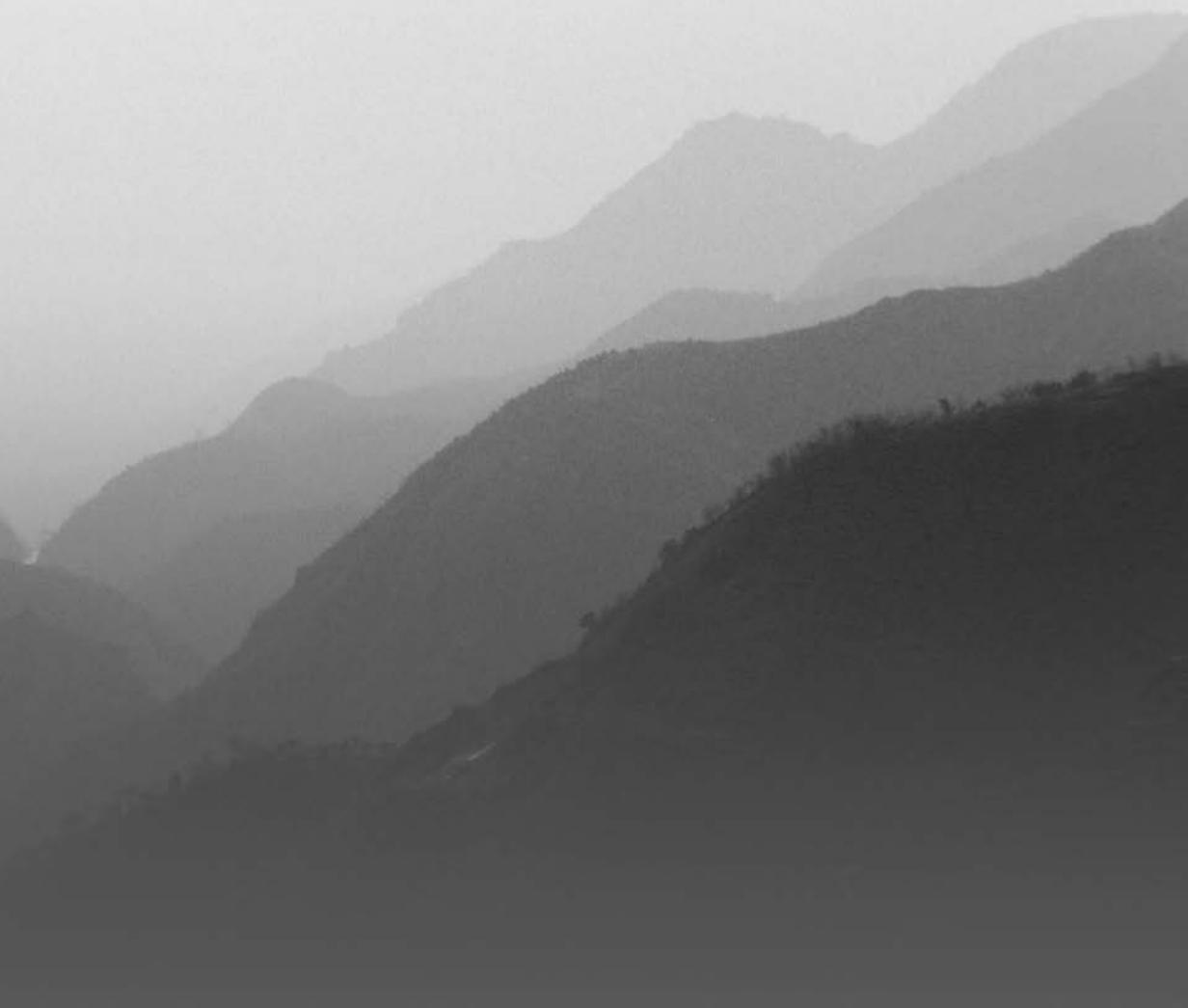
Hay un tema que no ha estado mucho en la mesa y que Cristina planteó. Hay un ámbito que no es estatal ni gubernamental y es que América Latina, en los últimos 20 años, por lo menos en la mayoría de los países sostiene gobiernos democráticos y debe prestar atención a lo que piensa la sociedad, porque 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.

4

Narcotráfico y seguridad hemisférica



LAS FRUSTRACIONES DE LA LUCHA ANTIDROGAS

Adam Isacson¹

1. ¿En qué ha consistido la política?

Al contar la historia de la lucha estadounidense contra las drogas, es difícil decidir cuándo iniciar el cuento. Se puede partir de hace cien años, cuando casi todos los narcóticos se declararon ilegales. Se puede tomar otro momento: hace cuarenta años, cuando Richard Nixon fue el primer político de declarar la “guerra contra las drogas,” y en establecer la agencia antidrogas DEA. Un poco más cerca, se puede tomar en cuenta la década de los ochenta, cuando el gobierno de Ronald Reagan inició los primeros programas de erradicación de cultivos ilícitos en la región andina? O hace 20 años, cuando ésta se enfocaba principalmente en los grandes carteles colombianos.

Otro periodo puede ser a principios de los noventa, cuando el nuevo gobierno de Bill Clinton dio fin a la “Iniciativa Andina” de George Bush I, el primer gran programa de ayuda principalmente militar y policial en la región. Tal vez pueda establecer como fecha unos años después, cuando el mismo gobierno de Clinton decidió enfocar sus esfuerzos a la “zona de fuente” de drogas, enfocando sus recursos en la erradicación de cultivos en vez de la interdicción del tránsito o la captura de los capos del narcotráfico. Los finales de los noventa, también fueron años importantes, pues en ese entonces el gobierno de los Estados Unidos se comenzó a preocupar por el poder creciente de los grupos armados, especialmente la guerrilla en Colombia, cuyo poder fue alimentado en mucho por el dinero que ganaban y siguen ganando por el narcotráfico.

En esta exposición, sin embargo, comenzaré con las acciones presentes, con el inicio del Plan Colombia, al que se destinó el año 2000 un paquete de US\$1,3 millo-

1 Centro para las Políticas Internacionales de Washington, Estados Unidos. E-mail: Isacson@ciponline.org.

nes para Colombia y para varios de sus vecinos. Fue en este momento que la lucha antidrogas llegó, en términos financieros y políticos, a ocupar el lugar que antes ocupaba la guerra fría en la visión de seguridad hemisférica que se mantiene en Washington. Fue cuando se comenzó a gastar grandes montos de ayuda militar —y no tanto policiva— para la misión antidrogas en la región, utilizando el pretexto de la seguridad nacional para bajar la prioridad de preocupaciones por el impacto sobre los derechos humanos y las relaciones cívico-militares.

Desde la sanción presidencial del Plan Colombia en julio de 2000, Colombia ha sido el receptor de 70% de toda la ayuda militar y policiva que da Estados Unidos a América Latina —US\$4.8 mil millones—. Esto equivale a 80 por ciento de los US\$6.1 mil millones de ayuda total que se ha dado a Colombia. Eso significa 17 dólares cada segundo desde inicios del 2000 —los otros 20% han tenido que buscar satisfacer una gran variedad de necesidades, desde el desarrollo rural, la reforma judicial hasta la atención a la población desplazada por la violencia—.

En la región ha sido seguido por Perú y Bolivia, con más que US\$500 millones y \$400 millones respectivamente. Gracias a la lucha antidrogas, Colombia ha sido el quinto receptor de ayuda militar y policiva en todo el mundo —el primero fuera del Medio Oriente— mientras Bolivia, Perú, Ecuador y México casi siempre se encuentran entre los principales 15 países receptores.

El Plan Colombia intensificó dramáticamente el empleo de la fumigación aérea de herbicidas como herramienta principal de la erradicación —y, entonces, de la estrategia antidrogas—. La justificación siempre era la eficiencia: dadas las condiciones de seguridad y la total ausencia de presencia estatal en las zonas rurales donde se siembra la coca en Colombia, la fumigación era presentada como la única opción. Desde 2000 hasta mediados de 2008, se han fumigado un poco más de un millón de hectáreas en Colombia: un promedio de 14 hectáreas por hora, cada hora, día y noche.

En Bolivia y Perú la ayuda antidrogas a las fuerzas de seguridad ha sido principalmente policiva, y nunca ha excedido la tercera parte del total del paquete estadounidense. Aunque ha habido más inversión (como proporción) en el desarrollo, el enfoque principal de la ayuda “dura” han sido los programas de erradicación manual. En otros países como Ecuador ha habido programas aún más pequeños, por supuesto que

en Ecuador desde hace diez años ya hubo la Base de Manta, que busca la interdicción en el Pacífico. Este año, mientras el Congreso se aproxima a la aprobación de alguna forma de un paquete de ayuda llamado la “Iniciativa Mérida”, la ayuda a México y algunos países centroamericanos se va a multiplicar. México seguramente subirá al rango número dos entre los receptores de ayuda militar estadounidense en la región.

En Colombia, especialmente desde el inicio de la llamada “lucha mundial contra el terror”, una proporción de la ayuda militar se ha dedicado a esfuerzos más contrainsurgentes que antidrogas, como las ofensivas militares y la protección de infraestructura energética. Pero la vasta mayoría de la ayuda militar viene de cuentas presupuestales establecidas para la lucha antidrogas, y sigue financiando programas como la erradicación (alrededor de la mitad de la ayuda militar); la cuarta parte ha sido destinada a programas de interdicción y la otra cuarta parte a los programas que no tienen tanto que ver con la lucha antidrogas, como programas de desarrollo alternativo, la reforma judicial y la atención a la población devastada en Colombia.

Desde el inicio del Plan Colombia ha habido otras iniciativas militares, muchas de las cuales no han sido antinarcóticos. Hubo decenas de entregas de helicópteros a Colombia, el inicio de muchos programas de interdicción, particularmente aérea y fluvial, y varios programas como la protección de infraestructura energética y el patrocinio de grandes ofensivas militares como el Plan Patriota. A diferencia de Colombia, en los demás países ésta se ha orientado a la ayuda en desarrollo rural.

El modelo que ha seguido Estados Unidos en Colombia está en proceso de aprendizaje y es la manera más optimista de decirlo; ha favorecido grandes proyectos, muchas veces con poca consulta con las poblaciones, en lugar de realmente buscar mejorar la gobernabilidad en estas zonas que realmente tienen vacíos de Estado. En las zonas rurales, la coordinación ha sido malísima. Se han escuchado denuncias sobre programas de desarrollo alternativo que han sido financiados por Estados Unidos y fumigados por la sección antinarcóticos.

2. ¿Cuáles fueron los resultados?

Cuando se inició el Plan Colombia, los gobiernos de Colombia y los Estados Unidos hicieron declaraciones de política y emitieron documentos de estrategia que

dejaron claro que el objetivo del Plan era reducir dramáticamente la oferta de drogas ilegal proveniente de la región andina. Entre otras metas, se hablaba de una reducción del 50 por ciento de los cultivos de coca dentro de seis años. Pero como casi toda otra estrategia “dura” que se ha ensayado en el marco de la lucha antidrogas, el Plan Colombia ni siquiera se acercó al logro de estos objetivos. De hecho, a mediados de 2007, el gobierno de los Estados Unidos tuvo que reconocer que detectó más cultivos de coca en Colombia —y la región andina— en 2006 que la que había detectado en 2000. Las Naciones Unidas detectó un gran descenso de cultivos detectados a principios de la década, pero estas reducciones dejaron de registrarse después de 2002, y las cifras preliminares para 2007 indican un crecimiento de 25 por ciento sobre 2006 en Colombia. Las estimaciones de las Naciones Unidas ya indican que se producen casi mil toneladas de cocaína en la región cada año, una cifra nunca antes vista. Así, como estrategia antidrogas, el Plan ha sido un fracaso completo.

En las calles de los Estados Unidos, la cocaína se está vendiendo a precios menores que en 2000, una clara señal de que la oferta está satisfaciendo la demanda mejor que antes del inicio del Plan Colombia. En 2007 se registraron alzas del precio de la cocaína en los Estados Unidos, acercando el precio a los niveles anteriores y llevando al gobierno de Bush a hablar de “escasez”. Pero el mismo Centro Nacional de Inteligencia Antidrogas (NDIC) del Departamento de Justicia estadounidense explica que éste se debía a la guerra contra, y entre, los carteles mexicanos, y que el monto de cocaína detectada saliendo de la región andina es igual que siempre.

Mientras tanto, según las estimaciones del gobierno estadounidense, el tamaño de la población adicta a la cocaína ha seguido igual en el país. Desde principios de los años noventa, alrededor de 2,5 por ciento de los encuestados estadounidenses han respondido que sí utilizaron cocaína al menos una vez en los últimos 12 meses, y 0,5 por ciento utilizaron el “crack”. Ésa es una franja no muy grande de población que tiene adicciones muy fuertes.

En el debate político de Washington, muchos le dan al Plan Colombia el crédito por las recientes mejoras de los indicadores de seguridad en Colombia, como las tasas de homicidio y secuestro, y las posibilidades de viajar en la red vial del país. Pero este análisis es equivocado, porque la vasta mayoría de los aportes estadounidenses ha ido

a la estrategia antidrogas, que no ha rendido resultados. Aunque algunos aspectos de la ayuda sí han contribuido —especialmente los helicópteros (cuando se dejan utilizar para fines no antidrogas), equipos de inteligencia y asesoría a nuevas unidades móviles— éstos representan una pequeña proporción del monto total.

Otro problema es el paramilitarismo que sigue existiendo en Colombia; asimismo, el involucramiento directo del Ejército y las Fuerza Armadas en violaciones a los derechos humanos se ha incrementado. Por ello, si nos preguntamos; ¿es el Plan Colombia el responsable de la mejora de la seguridad en Colombia?, podríamos responder afirmativamente hasta cierta medida; pero cuando se habla de los éxitos de seguridad en Colombia realmente hay que dar el grueso del crédito a los colombianos, por haber gastado más en la protección de sus ciudadanos, porque el grueso del esfuerzo de mejorar la seguridad de los colombianos ha venido de los recursos colombianos.

3. ¿Por qué fracasó?

En Colombia —donde se fumiga— y en Perú y Bolivia —donde la erradicación es manual—, los campesinos cultivadores de coca, en su vasta mayoría, cultivadores pequeños (menos de tres hectáreas) han logrado minimizar y esquivar el impacto de las estrategias punitivas impulsadas a petición de Washington. ¿Qué hacen después de ver sus cultivos erradicados? Algunos se reubican a otra región y siembran de nuevo. Algunos podan las matas fumigadas para que vuelvan a robustecerse en cuestión de meses. Otros siembran en cultivos pequeños, bajo la sombra o entre la maleza, con las plantas más concentradas, evitando así la detección mediante satélite. Otros emplean variedades de coca que rinden más alcaloide de cocaína.

Así, la pobreza y la desigualdad juegan un papel. El hecho de que las tasas de pobreza rural en todos los países de la región exceden el 75% explica eso en gran parte, lo anterior demuestra la debilidad de los Estados más fuertemente en las zonas rurales donde se siembra la coca y donde están más activos en Colombia y hasta cierta medida en Perú los actores armados. Y cuando hablo de la debilidad de los Estados, realmente estoy hablando de la falta de existencia de Estados. También influyen las desigualdades del ingreso, la riqueza y, especialmente en Colombia —donde ni siquiera se ha intentado una verdadera reforma agraria— la tenencia de tierra. Pero

aún más fundamental en la persistencia de los cultivos y el narcotráfico han sido dos factores más: la debilidad estatal y la impunidad.

La debilidad —o mejor dicho, la ausencia— estatal es algo difícil de explicar a audiencias en países desarrollados que están acostumbradas a ver una presencia estatal —Policía, justicia, carreteras, agua potable, salud, educación— hasta en las zonas de menor densidad poblacional. Es difícil explicar cómo se ve un “espacio no gobernado” en un país como Colombia, donde hay 10 mil poblaciones con más de mil habitantes pero sólo tres mil con presencia policiva o militar, y aún menos presencia de instituciones civiles. Entonces no sólo estamos hablando de debilidad del Estado, sino de ausencia total del Estado; estamos hablando de lugares donde no hay carreteras, y cuesta horas transitar cortas distancias; no hay seguridad; no hay protección legal; ni adjudicación de disputas. No hay títulos de tierras, entonces no hay acceso al crédito. El acceso a la educación, la salud y el agua potable es escaso o inexistente. Sin exagerar, se puede decir que la única presencia del Estado que se ve en muchos de esos lugares es la patrulla militar que pasa de vez en cuando o el equipo de erradicación o avioneta de fumigación, que pasa por encima.

Demasiado típico es el ejemplo del caserío de Remolinos del Caguán, Caquetá, que fue visitado por periodistas del periódico colombiano *El Tiempo* en 2004, en medio de una enorme ofensiva militar —la ofensiva Plan Patriota— que estaba pasando por la zona. En Remolinos, ubicado a 225 kilómetros por aire desde Bogotá, los periodistas encontraron una ausencia estatal tan completa que ni siquiera se podía comercializar con pesos colombianos porque ni siquiera había dinero en efectivo, por la escasez de moneda que utilizaban para comprar las cosas. Desde hace unos cinco años no hay inspector en el pueblo y, antes de que llegara la Fuerza Pública al casco urbano, la guerrilla y un comité formado por la Junta de Acción Comunal resolvían los problemas cotidianos de la comunidad. La cultura de la coca se percibe en cada rincón. El dinero escasea y el trueque de pasta de coca por alimentos es común. Una cerveza cuesta un gramo, tres gramos cuestan una libra de carne y cinco se paga por un buen almuerzo. Eso es vivir sin Estado.

En estas zonas de “frontera agrícola” —las selvas y sabanas del sur de Colombia, la Alta Huallaga del Perú, las zonas rojas del Chapare boliviano—, los pobladores

cuentan historias similares de olvido estatal. Son territorios recién colonizados —hace menos de medio siglo— por personas que “tumbaron monte” huyendo de la violencia o buscando un terreno propio. En todos los casos, el Estado no siguió a estos colonizadores a sus nuevos centros poblacionales. Ellos efectivamente dejaron de ser ciudadanos de sus propios países.

Sin servicios básicos del Estado, especialmente sin seguridad, sin justicia y sin una red vial, les resultó muy costoso comercializar cultivos tradicionales. Con la excepción de “bonanzas” periódicas, los cultivadores de yuca, caucho, cacao y otros productos encontraban precios del mercado menores que sus costos de producción. Y cuando grupos armados ilegales llegaban a ocupar el vacío estatal, entre estos costos se incluía los “impuestos” que ellos cobraban. La solución, según lo que se relata, vino con los “narcos”, que les enseñaron a sembrar la marijuana, la coca o la amapola. De repente, habían cultivos fáciles de sembrar y cosechar, fáciles de transportar, aún con ausencia de red vial (el producto de dos hectáreas de hoja de coca se convierte fácilmente en una pasta básica que se puede transportar en una mochila), y fáciles de comercializar a una variedad de compradores ofreciendo y con buenos precios en efectivo (además, ofreciendo crédito para futuras cosechas).

Esto no enriqueció a los cultivadores, que son el eslabón más pobre de toda la cadena de producción de la droga (con la excepción de los trabajadores itinerantes sin tierra, los “raspachines” que cosechan las hojas). Según la Oficina de Drogas y Crimen de las Naciones Unidas, un campesino con una hectárea de coca goza de una renta mensual de US\$199, aproximadamente dos veces la línea de pobreza, pero no suficiente para vivir la vida de un mafioso poderoso.

En esta narrativa, entonces, ¿qué pasa cuando los erradicadores o fumigadores pasan por la zona y destruyen los cultivos, dejando poco (o no) esfuerzo para establecer una presencia estatal o garantizar la seguridad alimentaria? Como se debe esperar, el campesino —con las mismas malas opciones económicas y en medio de un vacío de autoridad oficial— vuelve a sembrar. Y este resultado tan previsible es lo que ha pasado, ante la frustración eterna de los patrocinadores de la guerra antidrogas.

La presencia del Estado —y el Estado de verdad, no solamente los militares o policías como casi siempre ha sido la costumbre— es el ingrediente clave. Pero hay otra

cara de la moneda de la “presencia estatal”. El mero hecho de incrementar la presencia de representantes gubernamentales puede ser nocivo si estos representantes actúan de manera abusiva, corrupta o predatoria con la población, y sin ser castigados. La historia de la guerra antidrogas está repleta de ejemplos de autoridades a servicio y bajo el pago de las organizaciones criminales o unidades militares apoyadas por Washington involucradas en atrocidades contra poblaciones. Un elemento esencial, entonces, es un sistema de justicia con los recursos y el apoyo político necesario para minimizar la impunidad, garantizando así que la presencia estatal no llegue a ser parte del problema, en vez de la solución.

4. ¿Qué viene ahora?

Un enfoque sobre la debilidad estatal y la impunidad ayuda mucho a entender el fracaso de la lucha antidrogas, antes y especialmente después del Plan Colombia. Pero este enfoque no ha caracterizado, para nada, la política antidrogas de los Estados Unidos en la región. La generosa ayuda de los últimos años ha respondido en gran parte a presiones de la política doméstica, a un ambiente en que candidatos de ambos partidos políticos ganan prometiendo la mano más dura contra el flagelo de las drogas ilegales.

Como resultado, el énfasis de Washington no se ha dado en la “construcción de Estado” (*nation-building*), sino en los esfuerzos que parecían prometer los resultados más rápidos con la menor inversión. El principal de ellos ha sido la erradicación forzosa, que ataca la etapa de la producción de la droga más expuesta y vulnerable: es el momento cuando el producto (los cultivos) está visible, y no escondido en aviones, lanchas rápidas y contenedores. Los programas que sí buscaban mejorar las capacidades de las instituciones civiles de los Estados han recibido una pequeña fracción del monto total, y han sido muy cuestionados por su eficiencia y eficacia.

Mientras tanto, durante los últimos veinte años ha habido un creciente consenso entre los estudios económicos, sociológicos y criminológicos sobre la política que más promete reducir el uso y el impacto de las drogas ilegales. Y no es una política exterior: es la expansión del acceso al tratamiento para la población adicta en el país consumidor.

Uno de los estudios más citados fue ejecutado por la Corporación Rand en 2004, a solicitud del Ejército de los Estados Unidos. Rand fue encargado para modelar la

pregunta “¿Cuánto costaría reducir la oferta de la cocaína por 1 por ciento?” Llegó a la conclusión de que US\$1 gastado en el tratamiento a nivel doméstico fue tan eficaz en lograr este objetivo que US\$7 gastados en policías y prisiones a nivel doméstico, US\$11 gastado en la interdicción en el exterior, y US\$23 gastado en la erradicación de cultivos en el exterior.

Pero gracias a los perversos incentivos de la política doméstica, más el entendimiento de la droga como una “amenaza de seguridad nacional”, el tratamiento de adictos no ha sido una prioridad. El presupuesto nacional de tratamiento a adictos no se ha incrementado desde el primer periodo del gobierno de Bush, y ahora se propone recortarlo —otra víctima de la muy costosa guerra en Irak—.

Ahora, ocho años después del Plan Colombia, hay frustración y cansancio con la guerra antidrogas. Pero en el “*mainstream*” del debate político, no se están proponiendo soluciones basadas en ningún cambio fundamental de sentido. Hay más apoyo para la erradicación manual en vez de fumigaciones, mientras algunos de los más “duros” adelantan la propuesta espantosa de fumigar con algo más fuerte, como bioherbicidas o con “hongos”.

Hay apoyo más generalizado para las políticas de “mano dura” en seguridad del Presidente Álvaro Uribe de Colombia, que sí proponen una mayor presencia militar en “espacios no gobernados” (Remolinos del Caguán ya tiene una guarnición militar). Pero, a pesar de los planes de adoptar un modelo más “integral” y social de sus inversiones, las estrategias del gobierno colombiano siguen con un componente civil muy débil en las llamadas “zonas recuperadas”.

En Colombia se está ensayando con más énfasis la erradicación manual. Como hemos visto, no ha tenido resultados todavía, y el ejemplo de Bolivia bajo el Plan Dignidad nos puede enseñar que la erradicación manual tampoco es la solución. De hecho, sin el Plan Dignidad, Evo Morales el jefe de los cocaleros del Chapare nunca hubiera llegado a ser presidente y se debe su éxito a la erradicación manual. En Colombia están reconociendo cada vez más la necesidad de incorporar a la parte civil del Estado en las zonas donde se siembra la coca. Hay un programa que se llama Centro de Cooperación de Acción Rural (CECAE) que busca incorporar de forma planeada a los demás ministerios del Estado en las zonas no gobernadas. Queda por ver —y

tiene que ser un enfoque de estudio de todos a los que les interesa la gobernabilidad— cómo le irá a ese programa, porque es ambicioso, cuenta con mucho apoyo de Estados Unidos y apenas ha arrancado en casi todas las zonas donde está ensayando.

En 2007, el Congreso estadounidense, con mayoría demócrata por primera vez en catorce años, cambió significativamente la ayuda a Colombia, reduciendo en US\$150 millones (25 por ciento) su componente militar y de fumigaciones, y aumentando en US\$100 millones (70 por ciento) su componente de ayuda a desarrollo alternativo y fortalecimiento de la justicia. Gracias a la frustración con los resultados de la lucha antidrogas, estos cambios se dieron con poca resistencia. Pero es poco probable que haya otro recorte de la misma dimensión este año, mientras los congresistas demócratas esperan ver los resultados de este último cambio.

Por el momento, aunque no se pueden prometer enormes cambios en la composición de la lucha antidrogas, sí se puede esperar cierto incremento en la disponibilidad de experimentar con la política, tanto al nivel doméstico como al nivel exterior. Mientras las experiencias de Irak y Afganistán han reducido la resistencia a la idea de “construcción de Estado”, varios Estados y municipios están buscando adoptar otras soluciones al problema de la droga, desde el tratamiento hasta la descriminalización.

El cambio de la política antidrogas seguirá progresando a velocidad glacial, aunque puede incrementar un poco más si se elige un gobierno demócrata (como es bastante probable) y un Congreso aún más demócrata (como es casi cierto) en noviembre de 2008. De todos modos, llama la atención que la lucha antidrogas es un tema que no ha surgido en ninguna de las decenas de debates que han habido entre los candidatos: el cansancio con la guerra antidrogas es tanto que ni un periodista ni un miembro de la audiencia ha preguntado sobre el tema.

Ésta puede ser una buena noticia. En un ambiente menos apasionado y radicalizado, habría más espacio para la exploración de soluciones alternativas —tanto para localidades como para los gobiernos de la región—. Un nuevo gobierno estadounidense, incluso un gobierno demócrata, probablemente no liderará la búsqueda de una alternativa creativa. La creatividad, en cambio, tendrá que venir de los que tienen que lidiar, día tras día, con la debilidad estatal y la impunidad en sus propias comunidades.

LA INICIATIVA MÉRIDA Y EL COMBATE AL CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO

Raúl Benítez Manaut¹

En la presente exposición me referiré a la Iniciativa Mérida y la relación entre México y Estados Unidos. En la actual coyuntura, los gobiernos de Felipe Calderón y George W. Bush han estrechado los vínculos de seguridad. Entre ambos, se ha planteado una discusión en relación a la profundización de la cooperación en la guerra al crimen organizado. Este esfuerzo se concretó desde mediados del año 2007 con la llamada Iniciativa Mérida. Con la implementación de ésta iniciativa, sobre el monto que será destinado a la misma, sobre el papel que jugará cada país en su conducción y sobre las condiciones de esta ayuda, cambia cualitativamente la relación de cooperación, pues desde los primeros años de la guerra fría, México tuvo una muy limitada relación de cooperación con Estados Unidos, una de las más bajas de América Latina.

La primera consideración importante es que no hay un análisis estratégico por parte de ninguno de los dos gobiernos, ni del estadounidense, ni del mexicano, sobre el estado de avance de la guerra a las drogas en el territorio mexicano. Pero es evidente que hay un gran deterioro en el combate a las drogas, pues los grandes carteles del narcotráfico han incrementado sus actividades. Desde hace 15 años, cuando en Colombia se dieron golpes contundentes a las grandes organizaciones criminales como el Cartel de Medellín, los socios mexicanos fueron poco a poco controlando el negocio clandestino, generando la situación de ingobernabilidad y deterioro de las instituciones en México, para favorecer el ingreso de la cocaína a México, y su traslado a Estados Unidos.

1 Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM. Presidente del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C. Miembro del equipo de Investigación Creando Comunidades en Seguridad, integrado al Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center, Washington. E-mail: manaut@servidor.unam.mx y raulmanaut@hotmail.com.

En esa época, se había configurado un grupo conjunto denominado Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN). Como resultado de ese trabajo, se realizó en esos años una evaluación conjunta de la guerra contra las drogas. Fue un documento realmente bien redactado entre ambos gobiernos. Este informe presentaba un análisis de la guerra contra las drogas y la situación de los esfuerzos conjuntos. Hoy en día se necesita contar con una evaluación similar. La implementación de la Iniciativa Mérida necesita este análisis por varias razones. Se debe saber si se otorgará un programa de ayuda para evitar que el gobierno mexicano pierda cada vez más espacios de gobernabilidad y control, sobre todo rural y a nivel intermedio estatal en el caso mexicano. O bien, para saber si el gobierno tiene perspectivas de ganar la guerra y, por ende, apuntalar un esfuerzo lograrlo. Es ampliamente conocido el aumento de la guerra entre organizaciones criminales, y el ataque de estas a funcionarios del Estado y a la población. El número de asesinatos cometidos por sicarios, decapitaciones de rivales y enfrentamientos ha aumentado a tal grado que en 2007 legaron a ser de más de 3000 personas. Esa misma cifra ya se rebaso al llegar septiembre de 2008. Además, el pasado 15 de septiembre de 2008, en un acto sin precedentes en la historia de México, el narcotráfico lanzó granadas de fragmentación en un acto popular dirigidas contra la población inocente, no involucrada en la guerra. Este hecho ha cimbrado a la opinión pública.

Leer los documentos del gobierno de los Estados Unidos sobre la guerra contra las drogas en México, por ejemplo, las evaluaciones que hay entre el año 2000 y el 2006, es muy confuso, porque todos los documentos de ese periodo afirman que México es un país que coopera muchísimo en la guerra contra las drogas, que todas las agencias del gobierno mexicano hacen el mejor esfuerzo posible y que la cooperación es excelente. Pero en 2007, cuando cambia el gobierno mexicano, en círculos del propio gobierno se empieza a hablar de que los carteles de la droga en ese país han avanzando a niveles impresionantes y que el anterior gobierno presidido por Vicente Fox (2000 a 2006) había dejado abierto un espacio gigantesco de acción a los carteles de la droga. Fox fue considerado un presidente sin autoridad ni voluntad para imponer sus decisiones a algunos ministros encargados de la guerra contra las drogas, y sin capacidad de negociar con los Estados Unidos.

La cooperación para dar asistencia militar a México, a las policías y al Ejército es muy baja en relación a la que reciben otros países latinoamericanos. Oscila más o menos en 50 millones de dólares anuales, y está destinada, sobre todo, al entrenamiento de policías y militares. Para el tamaño y la población de México, es una cooperación mínima. Esta cooperación se la puede comparar con la que se brinda a Colombia, un país que tiene tres veces menos población que México. Si Colombia tiene de ayuda de aproximadamente mil millones de dólares anuales, la asistencia a México tendría que ser de tres mil millones para tener un efecto similar y, como muchos analistas han sostenido, aun así la guerra a las drogas está fracasando en Colombia.

¿Cuál es el contexto de la cooperación en seguridad y defensa y cuáles problemas genera? Una de las causas es que Estados Unidos distorsionó el foco de su política exterior hacia México después del 11 de septiembre de 2001, y lo focalizó en la guerra contra el terrorismo. Esto generó la desatención al problema del narcotráfico, pues el reforzamiento de la seguridad de las fronteras con Canadá y México no se dirigió a impedir el tráfico de drogas, sino a impedir el posible ingreso de terroristas. Así, todo el esfuerzo del presidente George W. Bush se concentró en aplicar el programa de Fronteras Inteligentes firmado entre los dos gobiernos en marzo del 2002. Con ello se planteó, por vez primera, el reforzamiento del control de la frontera terrestre entre México y Estados Unidos, y, también con mucho énfasis, controlar la frontera sur de México, considerada una frontera totalmente porosa abierta, casi dominada por el crimen organizado.

El programa de Fronteras Inteligentes fue cubierto en su mayor parte por la parte mexicana en lo que estaba a su alcance, pues no le era posible aplicar parte de este programa porque el país no contaba con los mismos recursos humanos, la tecnología y los recursos financieros con los que cuenta Canadá, por ejemplo. Entonces, su funcionamiento, a diferencia del que lleva a cabo Canadá, fue parcial. Además, éste no era un programa de asistencia financiera, sino de cooperación. Por ello, con los recursos existentes, se buscaba hacer una revolución en su sistema de protección de fronteras. Esto significa, sobre todo, dos cosas: control de toda la información aeroportuaria en el país y comenzar a regular y estandarizar toda la información migratoria en México. México era uno de los países más atrasados del Hemisferio en lo

que respecta a la información migratoria de entrada y salida de personas. Hasta el año 2003, cualquier persona ingresaba a México o salía de él con un pasaporte que era revisado en el Instituto Nacional de Migración, en general, por un funcionario que se limitaba a hojearlo y a ponerle un sello. No había sistemas de chequeo informático ni siquiera en los aeropuertos de mayor flujo del país.

Esta falta de control era más grave en las fronteras terrestres en las cuales tenemos un flujo diario de un millón de personas. Por toda la frontera norte de México hay más de 60 puestos fronterizos, y circula entre un 5 a 15% de personas sin control. En el sur de Estados Unidos, por ejemplo, un joven mexicano desempleado en la ciudad de San Diego puede prestarle sus documentos a un amigo por dinero. Éste se lleva el documento a México y lo alquila por cien dólares, pues sólo fue usado por una persona para entrar a los Estados Unidos. También se alquilan licencias de conducir, se alquilan *green cards*, todo en un proceso de tráfico impresionante que el gobierno de Estados Unidos y el mexicano nunca tuvieron interés en controlar en el pasado. Se calcula que hay una gran cantidad de “muertos” circulando en la frontera entre México y los Estados Unidos, es decir, gente que cruza la frontera con documentos alquilados por los parientes de personas que ya murieron. Éstas son las cosas que se saben, porque se han hecho estudios; pero hay muchas cosas que no se saben. Por ejemplo, se dice que hay mucha corrupción fronteriza en el lado estadounidense de la frontera. Por supuesto, los norteamericanos alegan que todas las personas que trabajan en la frontera se apellidan González, Benítez, Pérez, Ramírez, por lo que aducen que esto se debe a que sus operadores tienen cultura latina y por ende, algo de proclividad a la corrupción.

¿Cómo afecta esto la guerra contra el narcotráfico? Afecta, porque sólo el uno por ciento de los contenedores de mercancías donde pasa la droga pasa por una revisión rigurosa. Sin embargo, la comparación entre la Iniciativa Mérida y el Plan Colombia es desafortunada. En Colombia, el envío de droga a Estados Unidos pasa por un control inverso del que se realiza en el territorio mexicano. En Colombia, se captura pasta base de cocaína a nivel de los microproductores, que son quienes la hacen llegar a los centralizadores del producto, es decir, los monopolizadores que van conformando los carteles. En México, sucede al revés: el producto llega monopolizado en grandes

contenedores en grandes envíos de una a dos toneladas, la mayoría por vía naval. La captura de cargamento más grande ha sido realizada en el mes de enero de 2008: se incautaron 22 toneladas en el puerto de Manzanillo. Se supone que este cargamento equivale al 10 por ciento toda la cocaína que ingresa a los Estados Unidos en un año por las fronteras mexicanas.

Entonces el proceso mexicano de captura de droga radica el ingreso del producto por parte de estos grandes monopolizadores de la cocaína a cualquier puerto de entrada, sea marítimo, aéreo o terrestre. El procedimiento de los narcotraficantes es distribuirla empleando microtransportistas, para que si cae uno o caen dos no se desperdicie todo el producto y que la cocaína se distribuya en pequeñas porciones. Se calcula que en ese proceso los narcotraficantes mexicanos tienen un porcentaje de pérdida del 30% por los decomisos del Gobierno. Como se aprecia, el proceso es inverso en Colombia: va de la microproducción a la monopolización para el exportador y en México es del importador monopolizador que distribuye a miles de pequeños traficantes de droga y que no le importa si es atrapado a uno o a dos de ellos, porque precisamente trasladan cargamentos pequeños a la frontera y cruzan cargamentos de cien o 50 kilos en promedio de manera camuflada entre el millón de personas y transportes de carga que transitan por ésta.

La segunda gran diferencia con el Plan Colombia es que México no produce ni un gramo de cocaína en territorio mexicano. Produce otras drogas: la marihuana y la amapola. Se ha detectado también la producción de metanfetaminas, básicamente monopolizada por las importaciones de China a los puertos mexicanos. Aquí introduzco una nueva variable. Los chinos en México tienen una actividad de narcotráfico impresionante. El año pasado el gobierno de México capturó en una casa ubicada en la zona residencial más lujosa de la ciudad de México a Chen Li Ye Gong, quien guardaba 205 millones de dólares en billetes en una caja de seguridad en su casa. El presupuesto de la Iniciativa Mérida para el año 2008 es de 450 millones de dólares. El decomiso de dólares del chino es de casi la mitad de todo el programa de asistencia de Estados Unidos. Entonces, el argumento de los militares mexicanos es que “no necesitamos el paquete de ayuda de parte de Estados Unidos, con los decomisos de dinero que hagamos financiamos la guerra contra el narcotráfico y no tenemos condiciones”.

Obviamente, con las capturas a personas como Chen Li no habría condiciones ni sobre derechos humanos, ni sobre quién debe conducir la política antidrogas. Éste es un argumento muy recurrente.

En el sexenio del presidente Fox, hubo una debilidad del proceso presidencial de toma de decisiones, conocido por todos como las debilidades de la democracia. Estas tuvieron su fuente en el poco carácter demostrado por el entonces presidente Fox para tomar decisiones y para ordenar a sus ministros a tomar decisiones por sí mismos, y así implementar políticas coordinadas. Esto generó una guerra burocrática impresionante. Primero, se produjo entre dos Secretarías de Estado militares, la que dirige el Ejército y la Fuerza Aérea y la que dirige la Armada, que tienen doctrinas, sistemas de armas y presupuestos diferentes. A su vez, la Fuerza Aérea está subordinada al Ejército de Tierra, no tienen autonomía de decisiones y responde a la estrategia de guerra terrestre.

Luego se produjo una guerra burocrática con la Procuraduría General de la República, que constitucionalmente está encargada de hacer la guerra a la drogas. También se dio otro conflicto similar entre el Centro de Inteligencia Contra el Crimen Organizado (CISEN) y el Centro de Investigaciones de Seguridad Nacional (CENAPI). Cada uno de estos centros tiene su propia lógica, sus agentes, sus sistemas de seguimiento, etcétera. El CENAPI está más orientado al seguimiento de carteles; el CISEN, por su parte, no está obligado a seguir al narcotráfico, pero como en México hay mucha incidencia de la narcopolítica, y ésta es una agencia de inteligencia para el ámbito político, se involucra en el problema del narcotráfico. La narcopolítica en México tiene mucho impacto, sobre todo en el nivel de los políticos estatales y municipales del norte del país. Cada vez que hay procesos electorales, los servicios de inteligencia revisan las listas de los candidatos de los partidos políticos y sus vinculaciones a los carteles. Hay muchas investigaciones, sobre todo en la prensa, que revelan que los tres principales partidos que controlan la política mexicana eligen narcopolíticos, muchas veces sin saberlo. Puede ser que un político local abastecido de dinero del narcotráfico se acerque a un partido político para ser candidato y le ofrezca dinero de su empresa. Como los partidos políticos no tienen sistemas de inteligencia, y si los tienen, se hacen de la vista gorda, aceptan este apoyo porque les interesa el dinero para

las campañas. Así, su argumento frente al gobierno, en el caso de que sean puestos en evidencia, es el desconocimiento de esa situación. Son los problemas que empiezan a provocarse con el tema de la guerra a las drogas y la condición de democracia sin controles reales de los financiamientos de los políticos.

¿Cómo está la guerra contra las drogas y cómo se conecta con Los Andes? La ONU afirma que el tráfico de cocaína en el mundo es de 800 toneladas; el gobierno de Estados Unidos dice que son 600, y que de éstos, ingresan a su país 300. De acuerdo con estos datos, la mitad de la cocaína producida en el mundo está dirigida a ese país. Estas cifras cambian dependiendo de quién provee la información: el gobierno de los Estados Unidos, la DEA y otras agencias.

En síntesis, ¿qué es la Iniciativa Mérida? Es un paquete de ayuda de 1.400 millones de dólares para México y Centroamérica. Sólo está publicada parte de la ayuda para México, la recibida en los dos primeros años (la propuesta es para tres), No se conocen las cifras para el año fiscal estadounidense 2010. La primera parte del paquete de ayuda a México está destinada casi en su totalidad a las Fuerzas Armadas; la otra mitad está concentrada en dos proyectos: la Armada de México necesita aviones radares de muy difícil compra y necesita adquirir equipo moderno en los mercados internacionales. Son aviones españoles CASA 235 que tienen equipamiento norteamericano de radar y de navegación. La última modernización del equipo militar mexicano se llevó a cabo en 1980, cuando se decía que México tenía un *boom* petrolero impresionante. Se compró un escuadrón de aviones supersónicos y se edificó una estructura de defensa del país hacia el Sur: se instaló un sistema de alrededor de seis radares que, se dice, ya perdieron su vida útil, sobre todo para detectar los aviones y embarcaciones de los narcotraficantes. Por lo tanto, no pueden detectar el ingreso del narcotráfico por aire (básicamente las rutas de la costa caribeña), por tierra (desde Centroamérica) y por mar (desde el Pacífico).

Aquí hay problemas internacionales que el gobierno de México tiene problemas para enfrentar con éxito. Se estima que Guatemala tiene un gobierno semi colapsado, que el Estado está copado en muchas de sus estructuras por el crimen organizado. En la frontera con México, en la región selvática del Petén, hay una laguna que se llama Laguna del Tigre, que es un cementerio de aviones que transportaron drogas.

En esa laguna hay más de 500 aviones botados: llegan, aterrizan, descargan la droga y son abandonados porque no pueden despegar debido a las condiciones del suelo, caracterizado por tener arena y tierra. Los narcotraficantes asumen esto como parte del costo del transporte. De ahí, la cocaína es transportada por la ruta de Tabasco y Veracruz, controlada por el gran poder del Cartel del Golfo en México. A su vez, el Cartel del Pacífico y la llamada Familia de Michoacán, otro de los grandes carteles, se nutre de los embarques navales hacia cuya detección están dirigidos los radares para la Armada. Se supone que está ingresando un 70% de cocaína por mar desde Colombia. Por esta razón, la Armada de México necesita urgentemente esos radares y sistemas de inteligencia electrónica, y que estén comunicados con los Estados Unidos y otros países.

Esto ha generado un debate político tanto en los Estados Unidos como en México. En el primer país, en el Senado se ha expresado preocupación por la violación de los derechos humanos en México y se exige condicionamiento de la ayuda; pero los mexicanos se niegan a que la ayuda sea condicionada. Esta diferencia de opiniones se expresó en una postura política unificada de todos los partidos políticos contra la Iniciativa Mérida a mediados de 2008 en las Cámara de Diputados y de Senadores. Entonces, se observó una *catarsis* nacionalista contra una postura *intervencionista*, de Estados Unidos en voz de sectores de su Congreso. Sin embargo, de lo que no se han dado cuenta los políticos en México es que sin cooperación internacional esa guerra no tiene posibilidades de ganarse con éxito, y que en este momento estar en contra de la asistencia de Estados Unidos a quien favorece principalmente es a los carteles del narcotráfico.

El problema aquí es que el Estado en México ha perdido poder ante un enemigo muy difícil de detectar. En México, se ha perdido el control de la guerra entre carteles por este sistema de distribución de los monopolios de los puertos de entrada. Esto favorece una guerra callejera en la que se calcula que habrá cuatro mil asesinados en las calles de México durante 2008. Ante esta escalada de violencia, algunas ciudades del país han sido ocupadas por el Ejército. En éstas, efectivamente, hay el peligro de que se produzcan violaciones a los derechos humanos, lo que ha generado un gigantesco debate político.

Aunque todo el mundo afirma que México está inundado de dólares provenientes de las exportaciones de petróleo, eso es falso. Además, ese dinero no está a disposición del Presidente, sino del Congreso mexicano, que prioriza el destino de esos recursos a inversión social y a mitigar la pobreza. No tiene interés, y hay muchas dificultades políticas y operativas para que se destinen a aumentar el presupuesto militar. Ante esto, si se obstaculiza la Iniciativa Mérida en México, los narcotraficantes serán quienes más aplaudan la posición de los políticos que están impidiendo la ayuda. De este modo, esta actitud extremadamente nacionalista que rechaza toda intromisión de Estados Unidos entra en contradicción con las posibilidades que tiene el Estado mexicano para combatir al narcotráfico, porque tienen un equipo débil y mucha presión de parte del Presidente para empezar esa guerra. Pese a esto, ellos insisten en que el equipo sea provisto con dinero mexicano y no que nadie de fuera les dirija la guerra.

En síntesis, la politización de este tema se convierte en un problema de difícil solución. Se debe discutir si parte del equipo se debe destinar a la Fuerzas Armadas como las instituciones que más posibilidad tienen de evitar ser penetradas por los carteles. Si en México no se quiere recibir dinero de Estados Unidos, se debe discutir en el Congreso como se puede financiar, con los fondos del petróleo, esta guerra. De lo contrario, se entra a un callejón sin salida y los carteles aumentarán su poder de fuego, como se ha visto durante los últimos tres años. Se supone que existen 60 mil millones de dólares en las arcas del Estado mexicano sin que las pueda utilizar el presidente de directa. México no es Venezuela. En Venezuela, el presidente recibe en su chequera los montos de la venta de petróleo, y puede hacer los cheques que quiera y entregarlos a quien quiera. En México, por las leyes del Congreso Mexicano, el presidente no puede disponer de recursos de forma directa, y sólo el Congreso podría autorizar que ese dinero sea redirigido a la guerra al narcotráfico. Esto provoca un estancamiento que impide que se fortalezca la guerra contra el narcotráfico, y todo termina reduciéndose al debate de con qué montos reforzar a las Fuerzas Armadas, a la Procuraduría General de la República y a los sistemas de inteligencia para combatir a los carteles. Creo que, con dinero o sin dinero de Estados Unidos, urge actuar, porque se necesita debido a que el Estado

se está debilitando. Se está desmoronando el control territorial del Estado, por la presencia de los carteles.

Por ello, para intentar cambiar la correlación de fuerzas entre el Estado y los carteles, se debe discutir seriamente los mecanismos de financiamiento a la guerra al narcotráfico, así como la cooperación internacional en justicia, cooperación policíaca, inteligencia y defensa. De lo contrario, México estará a la deriva del poder de las organizaciones criminales.

BOLIVIA: FUERZAS ARMADAS Y LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO

Loreta Tellería Escobar¹

Uno de los roles asumidos en Bolivia por las Fuerzas Armadas durante el periodo democrático (1982-2003) fue la intervención militar en la lucha contra las drogas. El debilitamiento de su rol constitucional con respecto a la defensa externa frente a la concentración de sus recursos en tareas antinarcóticos, tuvo como característica la presencia de tres fenómenos importantes: la injerencia norteamericana en asuntos internos, graves costos sociales a través de una sistemática violación a los derechos humanos y un proceso paulatino de desinstitucionalización militar.

1. Periodización

En la década de los años ochenta, Estados Unidos incluyó al narcotráfico como una de las principales amenazas a la seguridad de los Estados, logrando que alcanzara dimensiones continentales y que se convirtiera en el eje de las políticas de seguridad de varios gobiernos de la región, bajo el título de conflictos de baja intensidad.

Bolivia, que se encontraba entre los tres países con más producción de cocaína en el mundo, incorporó la lucha contra el narcotráfico dentro de su agenda de gobierno, a través de lo que se ha venido a llamar la militarización o, lo que es lo mismo, la participación de las Fuerzas Armadas en tareas antidrogas.

La acción militar contra el narcotráfico fue centralizada en el trópico de Cochabamba, específicamente en la región denominada El Chapare. La intención del gobierno boliviano de ese entonces, tutelada por el gobierno de Estados Unidos, era

¹ Cientista Política, Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos. Directora del Observatorio de Democracia y Seguridad. E-mail: loresetelleria@yahoo.es.

atacar las plantaciones de coca a través de una política de erradicación forzosa y de mecanismos de interdicción.

El proceso de militarización de la lucha contra las drogas en Bolivia se inició en 1984, año en que el gobierno de Siles Zuazo declaró a toda la superficie del Chapare tropical, zona militar, quedando su jurisdicción bajo el control y la responsabilidad de las Fuerzas Armadas cooperadas con la Policía Nacional. Para julio de 1986, se observaba ya una importante presencia norteamericana en operativos antidrogas, que era llevada a cabo por marines norteamericanos altamente equipados que condujeron campañas contra operaciones de narcotraficantes durante varios meses (Salazar, 2003: 178).

En 1986, bajo la presidencia de Víctor Paz Estenssoro, se dio paso al Plan Trienal que fue impuesto por Estados Unidos, con la finalidad de lograr asistencia financiera para reducir los cultivos de coca y reprimir el tráfico de cocaína.

En mayo de 1990, se firma el Anexo III, durante la presidencia de Jaime Paz Zamora, mediante el cual Estados Unidos se comprometió a dar un amplio apoyo económico a las Fuerzas Armadas de Bolivia para enfrentar la lucha contra las drogas. Esta ayuda, no sólo fue económica, sino también militar, técnica, de asesoramiento y de control al personal boliviano.

El gobierno democrático que más impulso dio al proceso de militarización de la lucha contra las drogas fue el gobierno de Hugo Banzer Suárez (1997-2001). Mediante el Plan Dignidad (Ministerio Nacional de Defensa, 1999), que constaba de cuatro pilares: desarrollo alternativo, prevención, interdicción y erradicación, ese gobierno se propuso la erradicación de 38.000 hectáreas de coca excedentaria. Para cumplir con ese objetivo, creó la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) integrada por el Ejército, la Fuerza Aérea, la Armada, cuerpos de élite de la Policía, UMO-PAR y la Policía Ecológica. Esta fuerza, además, fue reforzada con una fuerza militar de mercenarios denominada Fuerza de Tarea Expedicionaria (FTE) (Salazar, 2003: 180)².

2 La FTE estaba compuesta por empleados civiles contratados para funciones de erradicación y represión. Sobre éstos, recayó una serie de denuncias de abuso y tortura contra los pobladores de El Chapare. A todos los que participaron en ese Plan se les otorgó bonos extras que provenían de la cooperación norteamericana.

El dinero norteamericano impulsó la militarización de la lucha contra las drogas y abarcó toda una serie de rubros: construcción de bases militares, gastos de gasolina, equipos, infraestructura, vestimenta, bonos, etcétera.

Con el fin de resarcir las pérdidas económicas de los campesinos productores de coca, el gobierno diseñó un plan de desarrollo alternativo que consistía en ayuda técnico-financiera para la producción de productos alternativos a la coca, como palmitos, piñas, bananas, entre otros. Sin embargo, en los hechos, este plan no pudo proporcionar medios de subsistencia para las 35 mil familias afectadas por la erradicación forzosa. De esta manera, se hizo cada vez más intensa la violencia ejercida por parte de las fuerzas militares y policiales en respuesta a la oposición campesina para llevar a cabo la erradicación de sus cocales.

A fines del año 2001, entre 4 mil y 4.500 miembros de las fuerzas de seguridad habían sido destinados a El Chapare, lo cual determinó que ese año sea el más agudo en materia de militarización en la región (Ledeburg: 2002). Esto produjo el incremento de las protestas y enfrentamientos entre militares y cocaleros. Los conflictos sociales provocados por la erradicación forzosa dejaron a todo el país en un clima de inestabilidad crónica. El conflicto se expandió y fue un factor determinante para la erosión de la legitimidad gubernamental, cuyo punto crítico fue el año 2003, con la crisis del sistema de partidos que dio paso, años más tarde, al triunfo electoral del Movimiento al Socialismo (MAS), a la cabeza de un dirigente cocalero.

En oposición a las tendencias previas, el actual gobierno de Evo Morales ha diseñado la Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca 2007-2010, donde se plantea fortalecer los mecanismos de interdicción y control de sustancias químicas y lavado de dinero, a través de la concertación social y el respeto de los derechos humanos. Esta política deja de lado la erradicación forzosa y da paso a la aplicación de acciones interdictivas mediante el control social, respondiendo a una nueva dinámica de interacción entre la comunidad y el Estado. La estrategia se propone como objetivo principal el combate y el desmantelamiento de las grandes mafias del narcotráfico.

Durante el actual gobierno, Las Fuerzas Armadas han cambiado su horizonte funcional hacia tareas de apoyo al desarrollo. Ello ha dado lugar a un debate paralelo sobre esta determinación.

2. Costo social

El costo social del proceso de erradicación a través de la militarización fue muy alto. La agresiva política del gobierno de Banzer Suárez logró erradicar una gran cantidad de hectáreas de coca en comparación con sus predecesores. Sin embargo, el clima de conflictividad social subió con los niveles de erradicación. Lo mismo sucedió con el incremento de plantaciones clandestinas de coca. Así, pues, la erradicación forzosa, sin cooperación campesina, tuvo el efecto perverso del incremento, por un lado, de la letalidad de la resistencia cocalera y, por otro, de las plantaciones de coca. A su vez, ambas propiciaban mayores enfrentamientos entre Fuerzas Armadas y sociedad³.

Dentro de las consecuencias sociales que tiene la militarización de la lucha contra el narcotráfico se destaca la criminalización y la estigmatización social de los productores. Los efectivos militares destinados a las tareas antinarcóticos trataban a los campesinos cocaleros como a narcotraficantes y, en la última fase, como a narcoterroristas, siguiendo la política y el lenguaje oficial de Estados Unidos. Los casos alarmantes de torturas, violaciones y detenciones indebidas y demás atentados contra los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas se convirtieron en una constante en la lucha contra las drogas.

Las muertes eran contadas por ambos lados: campesinos, policías y militares sufrieron pérdidas humanas. Según datos de la Asamblea de Derechos Humanos, entre 1998 y 2002, en la zona del Trópico de Cochabamba la represión ejercida ocasionó 33 cocaleros muertos (huérfanos y familias desamparadas), 567 heridos, 693 detenidos, 27 bajas policiales y militares y 135 policías y militares heridos.

3. Pérdida de soberanía

Otra de las consecuencias trascendentales de la militarización de la lucha contra las drogas, que es también su antecedente principal, fue la pérdida de soberanía en las decisiones gubernamentales en materia de políticas de seguridad interna. La influencia estadounidense tenía como bastión principal su participación en la lucha contra las drogas en

3 Se puede evidenciar que la etapa en la que se intensificó la erradicación de cultivos de hoja de coca, coincidió con la etapa de mayor represión y violación de los derechos humanos. Estrategia Boliviana de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca 2007-2010.

Bolivia. Las Fuerzas Armadas en Bolivia participaban en la lucha contra las drogas a través de financiamiento, directrices y control externo. En síntesis, se podría afirmar que el rol desempeñado por las Fuerzas Armadas concerniente a la lucha contra las drogas fue producto de la necesidad del gobierno de Estados Unidos de implementar una política dura contra la producción del narcotráfico, en la que invirtió importantes recursos económicos.

La cooperación militar norteamericana afectó principios elementales de soberanía y autodeterminación nacional y se convirtió en uno de los instrumentos intervencionistas más importantes de Estados Unidos en Bolivia. Por su carácter casi autártico, supone una presencia periódica de militares estadounidenses en territorio nacional para cumplir tareas de acción cívica y de entrenamiento de unidades antinarcóticas⁴.

4. Los resultados para las FFAA

La militarización no contribuyó a la definición de un horizonte estratégico para la institución. Por el contrario, la hizo parte de un proceso de indefinición de roles que repercutió en su proceso de democratización y modernización.

Las continuas tensiones con la Policía, reflejadas en una seudocompetencia institucional, “distorsionando las funciones de una sociedad democrática”⁵, fue uno de los resultados de este proceso, ya que el difuso concepto de lucha contra el narcotráfico abarcaba igualmente la seguridad pública, la seguridad interna y la defensa nacional. A esto se sumó la crisis de legitimidad de la institución frente a la sociedad.

5. Los resultados de la política

En 2006, la Oficina de Naciones Unidas para las Drogas y el Delito (ONUDD) estimó un total de 156.900 hectáreas de cultivo en los países de origen de la droga (Colombia, Perú y Bolivia), en comparación con 158 mil hectáreas en 2004 y 160 mil en 2000. La Oficina de Política Nacional de Control de Drogas (ONDCP) de la

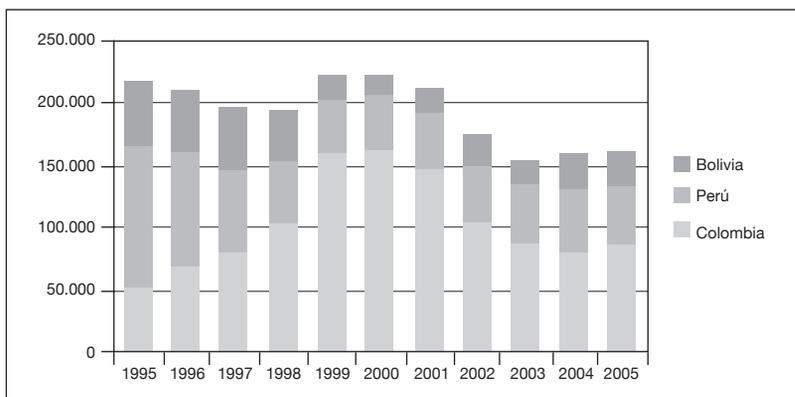
⁴ Barrios, Raúl (1993). “La política contra las drogas en Bolivia”. En: *Nueva Sociedad Derechos Humanos y lucha por la vida digna*, N° 123, Caracas, p. 38.

⁵ *Ibid.*: p. 39.

Casa Blanca reveló cifras más altas: 166.200 el 2004, 198.500 el 2005 y, luego de un cambio de metodología, entre 177.800 y 254.800 hectáreas en 2006⁶.

Como se aprecia en estas cifras, para Naciones Unidas, a pesar de que los tres países andinos han puesto en marcha grandes programas de erradicación, la producción de cocaína se ha mantenido. En 2004, la producción se estimó en 1.017 toneladas (Colombia con 640, Bolivia con 107, Perú con 270) y en 2006 en 984 toneladas (Colombia con 610, Bolivia con 94 y Perú con 280). El Gráfico 1 ofrece datos sobre la producción de coca en el área andina.

Gráfico 1. Producción de coca en el área andina (1995-2006)



Fuente: CONALTID. Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Revalorización de la hoja de coca 2007-2010. Gobierno de Bolivia.

De acuerdo con un estudio realizado por Crisis Group⁷, en marzo de este año, la comunidad internacional debe evaluar rigurosamente sus errores y adoptar nuevos

6 Tomado de: <http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/boletin/drogas/>.

7 El International Crisis Group (Crisis Group) es una organización no gubernamental independiente sin ánimo de lucro, con cerca de 140 funcionarios en cinco continentes, que combina el análisis sobre el terreno con labores de sensibilización al más alto nivel, con el objetivo de prevenir y solucionar conflictos graves. El trabajo de Crisis Group se basa en investigaciones realizadas sobre el terreno. Cuenta con equipos de analistas políticos con su sede en o cerca de los países en riesgo de crisis, escalada o recurrencia de conflictos violentos.

métodos⁸. Para empezar, debe dejar de depender, tanto de la fumigación aérea, como de la erradicación forzada de tipo militar. Se propone que se debe otorgar mayor prioridad a las políticas de desarrollo alternativo y reforzar el cumplimiento efectivo de la ley, que comprenda una expansión de la presencia positiva del Estado.

El informe añade que las políticas nacionales e internacionales deben incluir mucha más inversión para afrontar los factores estructurales que les permiten a los narcotraficantes convencer o forzar a las familias campesinas para cultivar coca. En resumen, explica que la política antidrogas hasta el momento ha sido un fracaso.

Estados Unidos mide el éxito de la estrategia a través de variables cuantitativas: hectáreas de coca erradicada, fábricas descubiertas, vuelos interceptados, etcétera. Al igual que en Bolivia, el éxito de la política medido en cifras no ha dicho nada cierto sobre el éxito real de la lucha contra el narcotráfico desde un punto de vista estructural.

Si la política ha fracasado hasta el momento, como lo afirman instituciones multilaterales, organismos no gubernamentales y la misma realidad se necesita una estrategia diferente de la utilizada. Ello implica cambiar la política y, junto con ésta, los mecanismos de medición y evaluación de su éxito.

6. Conclusión

La militarización de la lucha contra las drogas, no sólo representó un proceso negativo para la estabilidad democrática en Bolivia y la institucionalización de las Fuerzas Armadas, sino que, al mismo tiempo, fue ineficiente para dar una solución al problema del narcotráfico. Asimismo, esta política demostró los efectos perversos que implica una decisión impuesta por actores externos.

Los costos sociales de la militarización contribuyeron a crear una espiral de violencia, que demostró la falta de una política de concertación gubernamental, lo que derivó en la crisis política y social vivida en Bolivia entre los años 2000 y 2003. Por otra parte, la estigmatización de amplios sectores sociales relacionados directa o indi-

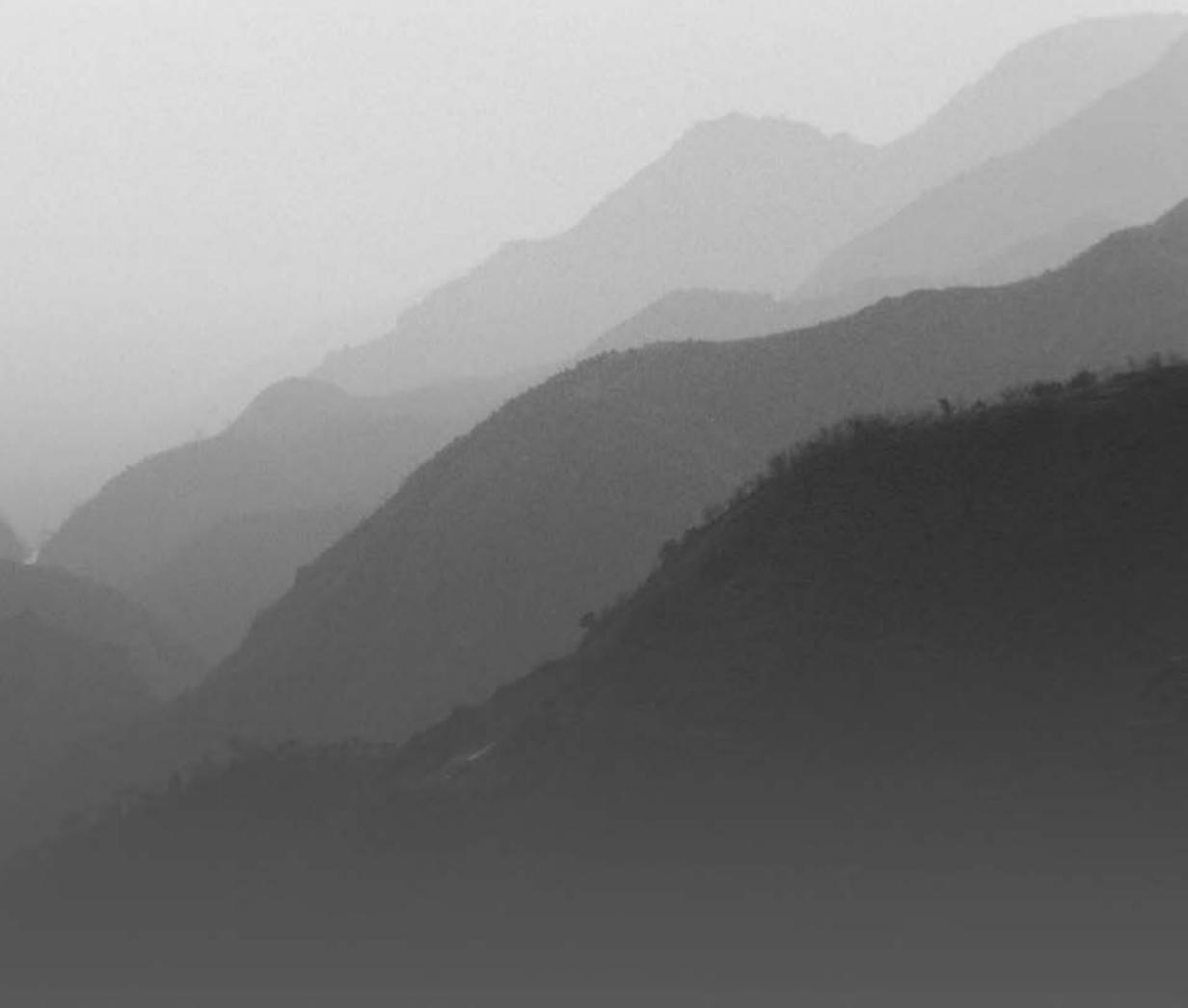
8 *La droga en América Latina: perdiendo la lucha. Informe sobre América Latina* N° 25, Crisis Group, 14 de marzo de 2008.

rectamente con las plantaciones de coca fue la causa de innumerables denuncias de violación a los derechos humanos, cuyo común denominador fue la impunidad.

La militarización, que consistía no sólo en la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra las drogas, sino también en la adopción de estrategias militares por parte de las fuerzas policiales, convirtió a ambas instituciones en rivales, que competían permanentemente por el protagonismo de las políticas implementadas. Sumado a esto, se constató el peligro inminente de cambio de roles de la fuerza pública, lo que era una amenaza, no sólo a la profesionalización de las Fuerzas Armadas, sino también al equilibrio institucional de la democracia en Bolivia.

5

Nuevas perspectivas de la lucha contra el
narcotráfico en Bolivia: ¿Política regional
o hemisférica?



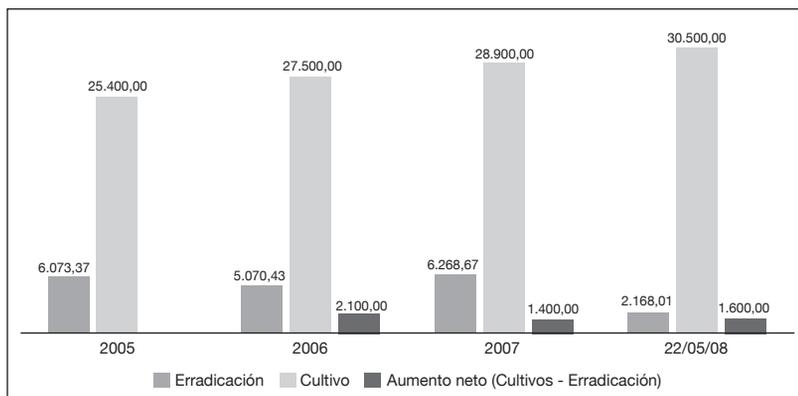
DIAGNÓSTICO SOBRE LA COCA Y EL NARCOTRÁFICO EN BOLIVIA

Ernesto Justiniano¹

1. Erradicación

Desde que el MAS, sigla del partido político Movimiento al Socialismo, comienza a ganar poder en el 2002, empieza a disminuir la erradicación total en territorio boliviano. En la presente gestión gubernamental, ésta disminuye a favor del narcotráfico a sus mínimos históricos y aumenta el cultivo de coca (Gráfico 1).

Gráfico 1. Comparación entre erradicación y cultivos de coca en la gestión de Evo Morales en hectáreas



1 Honorable Diputado Nacional, Bolivia. E-mail: ernestojustolopez@gmail.com.

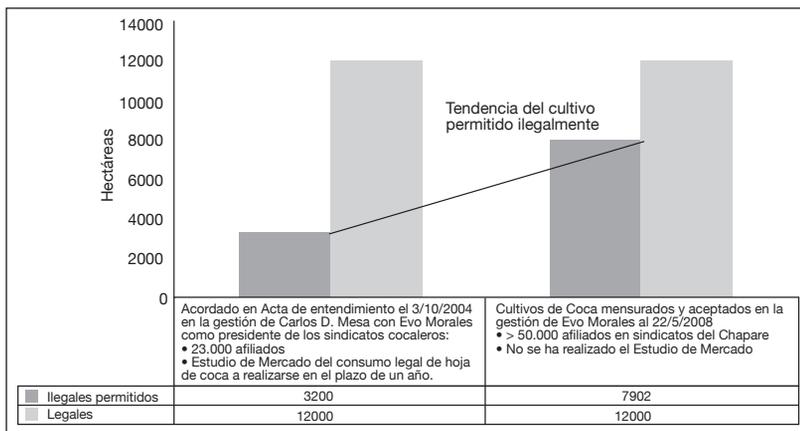
Cuadro 1. Dato histórico de erradicación (racionalización) de hectáreas de cultivos de coca, sus almácfgos y coca mensurada desde 1987-2008

Año	Chapare Chochoabamba			Yungas La Paz			Yapacaní Santa Cruz			Total año		
	Racionali- zada	Mensurada	Almácfgo	Racionali- zada	Mensurada	Almácfgo	Racionali- zada	Mensurada	Almácfgo	Racionali- zada	Mensurada	Almácfgo
1987	1.114,44	0,00	0,00	0,38	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.114,81	0,00	0,00
1988	1.375,60	0,00	828,40	52,09	0,00	0,00	47,33	0,00	0,00	1.475,02	0,00	828,40
1989	1.638,37	0,00	5.923,64	423,29	0,00	23,00	545,59	3.607,61	0,00	2.607,25	0,00	9.554,25
1990	7.783,65	0,00	55.160,54	263,72	0,00	508,00	40,07	94,85	8.087,44	0,00	55.763,39	0,00
1991	5.311,13	0,00	39.878,55	91,27	0,00	50,00	85,50	0,00	5.487,90	0,00	39.928,55	0,00
1992	4.966,08	0,00	23.415,50	99,10	0,00	584,00	84,30	93,00	5.149,47	0,00	24.092,50	0,00
1993	2.256,51	0,00	11.985,75	74,17	0,00	439,00	69,27	1.075,00	2.399,95	0,00	13.499,75	0,00
1994	932,58	0,00	4.478,00	65,09	0,00	182,00	66,57	272,00	1.064,23	0,00	4.932,00	0,00
1995	5.475,48	0,00	97.423,50	6,00	0,00	35,00	16,54	90,00	5.498,02	0,00	97.548,50	0,00
1996	7.511,71	0,00	84.238,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7.511,71	0,00	84.238,01	0,00
1997	7.026,33	0,00	16.843,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7.026,33	0,00	16.843,00	0,00
1998	11.621,00	0,00	67.518,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	11.621,00	0,00	67.518,50	0,00
1999	15.353,00	0,00	62.865,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	15.353,00	0,00	62.865,00	0,00
2000	7.653,19	0,00	39.279,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7.653,19	0,00	39.279,00	0,00
2001	9.394,79	0,00	39.478,00	40,61	0,00	88,00	0,00	0,00	9.435,40	0,00	39.566,00	0,00
2002	11.839,01	0,00	55.386,00	14,25	0,00	275,00	0,00	0,00	11.853,27	0,00	55.661,00	0,00
2003	10.017,92	0,00	59.801,00	4,73	0,00	233,00	63,93	978,00	10.086,58	0,00	61.012,00	0,00
2004	8.426,02	713,49	49.432,00	4,28	0,00	0,00	7,33	0,00	8.437,64	713,49	49.432,00	0,00
2005	6.056,11	2.487,10	52.212,00	6,64	0,00	0,00	10,61	145,00	6.073,37	2.487,10	52.557,00	0,00
2006	4.926,10	2.060,68	54.868,00	45,70	384,48	280,00	98,64	2.336,00	5.070,43	2.445,16	57.484,00	0,00
2007	5.480,73	1.315,50	69.325,00	300,02	592,65	37,00	487,92	5.242,00	6.268,67	1.908,14	74.604,00	0,00
22/05/08	1.718,32	138,40	28.318,00	107,81	210,48	4.163,00	341,88	2.125,00	2.168,01	348,88	34.606,00	0,00
Total general	137.878,04	6.715,17	918.657,39	1.599,15	1.187,60	6.897,00	1.965,48	16.058,46	141.442,67	7.902,77	941.612,85	0,00

Asimismo, los niveles de erradicación llegan a 5.070 hectáreas erradicadas en el 2006, la más baja en más de 10 años, tal como se observa en el Cuadro 1. En 2007, llega a 6.268 hectáreas. El máximo esfuerzo del Gobierno es pasar las 5.000 hectáreas, valor mínimo fijado por la Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas (Ley 1008) el año 1988. Como se aprecia, hay un incumplimiento de erradicación total en los Parques Nacionales.

Así, pues, hay un fomento del Gobierno al cultivo ilegal de un cato de coca por afiliado de las Federaciones de Productores del Trópico Cochabambino (FPTC) y su consecuente aumento en el Chapare a más de 7 mil hectáreas de coca no sujetas a erradicación. Con ello, se evidencia un incumplimiento sistemático al Art. 31 de la Ley 1008 y no existe base legal antigua o nueva para esta política nacional que se está ejecutando. Para denotar esto, la ilegalidad se da desde la gestión de Carlos Mesa con el Acta de Entendimiento del 3 de octubre de 2004, según el Gráfico 2.

Gráfico 2. Cultivos de coca legales y “permitidos ilegalmente, no sujetos a erradicación”



Según la estrategia del Gobierno, firmada en enero del 2007 mediante resolución multiministerial 001/2007, existe la voluntad de aumentar a 20 mil las hectáreas de cultivos nacionales de coca. Hay una ampliación de zonas de cultivo ilegales en dife-

rentes regiones del país: Caranavi, Alto Beni, Yapacaní, Choré y otras, emulando a la realidad del Chapare.

2. Productos derivados de la coca

Los volúmenes necesarios para el consumo interno y exportación no han sido investigados para justificar la acción del Gobierno en el área de erradicación. En la actualidad, la demanda mundial de la hoja de coca utilizada en saborizantes comerciales y farmacéuticos sólo requiere la cantidad que puede ser cultivada en 250 hectáreas (Perú). Una cantidad de 1.500 toneladas de coca de la fábrica industrializadora de coca, inaugurada en Lauca Ñ el 2006, requiere un equivalente a 550 hectáreas de cultivo de la hoja. Hasta ahora, la fábrica quedó sólo en anuncio.

3. Consumo de coca

Sólo el 25% de la coca producida en Bolivia se dirige a los mercados legales. Menos del 1% de la coca que no va al mercado legal es interceptada. Se necesitan alrededor de diez mil hectáreas de coca para el consumo legal. Algo similar ya sucedía en el 2006, según el Cuadro 2, elaborado con datos del Ministerio de Agricultura.

Cuadro 2. Estimación del valor total de la producción de hoja de coca al 2006

Región	Coca precio promedio		Producción de coca (toneladas métricas)					
	Hectáreas de cultivo de coca	Promedio de rendimiento de hoja de coca secada al sol (kg/ha)	Mercado autorizado	Fuera del mercado autorizado	Producción de coca total (toneladas métricas)	Mercado autorizado	Fuera del mercado autorizado	Hectáreas equivalentes para el mercado autorizado
Yungas	18.900,00	1,3172	3,90	4,40	24.895,00	12.960,00	11.935,00	9.839,05
Chapare	8.300,00	2,7640	3,10	3,20	22.941,20	249,00	22.692,00	189,04
Apolo	300,00		3,90		281,00	281,00		300,00
Total	27.500,00				48.117,20	13.490,00	34.627,00	10.328,09
					Porcentaje	28%	72%	
					Coca retenida 2006			282,75
					Toneladas			
					% Retenido sobre total comercializado fuera del mercado autorizado en el 2006			0,82%

4. Consumo de cocaína

Con la producción en el Chapare de un cato de coca al año, se pueden drogar, por día, con pasta base de cocaína, 401 consumidores habituales o con clorhidrato de cocaína 1.604 consumidores. Visto de otra forma, con la producción anual de 15 mil hectáreas ilegales de cultivos de coca a nivel nacional, pueden drogarse, durante un año y todos los días, alrededor de 104 mil consumidores habituales de pasta base de cocaína.

Cuadro 3. Prevalencia de mes, año y vida del consumo de pasta base y clorhidrato de cocaína en Bolivia al 2005

Consumo	Mes	Año	Vida
Base de cocaína	39.905	60.726	80.642
Clorhidrato de cocaína	43.422	52.238	79.336
Total	83.327	112.964	159.978

Fuente: Datos del Estudio comparativo consumo de alcohol, tabaco, cocaína y otras drogas en Bolivia 1992-1996-1998-2000-2005 del Centro Latinoamericano de Investigación Científica (Celin- Bolivia).

5. Sindicatos

Según declaraciones del Ejecutivo y de dirigentes cocaleros, hay 50.000 afiliados a las FPTC. ¿Hay nuevos? ¿Cualquiera se puede afiliarse? ¿Bajo qué proceso? ¿Y a nivel nacional? ¿Cómo se han distribuido georeferencialmente? Existe una discriminación inconstitucional en la definición del cultivador de coca porque sólo los afiliados de las FPTC pueden cultivar esta planta.

6. Situación legal

No se conoce un parámetro legal que defina la nueva cantidad de hectáreas de cultivo, fijada en 20 mil por el Gobierno, para el consumo legal de coca. Sólo se tiene la Resolución Multimministerial 001/2007, que, al estar jerárquicamente en contraposición a la Ley 1008, que determina en 12 mil las hectáreas legales, es inconstitucional.

Lo que sí se conoce es una verdadera falta de voluntad del gobierno nacional para realizar el “estudio de mercado legal de consumo de la hoja de coca” que podría descifrar finalmente lo que verdaderamente se necesita en hectáreas de cultivos legales en Bolivia.

Por lo tanto, se da también un incumplimiento del Acta de Entendimiento del Presidente de las FPTC y Presidente de la República Evo Morales, quien como presidente de las FPTC, firmó dicha Acta el 3 de octubre de 2004 con el gobierno de Carlos Mesa. Se debe aclarar que dicha Acta es inconstitucional también porque permite cultivos de coca en la zona del Chapare, que, según la Ley 1008, es ilegal.

Desde la firma del Acta de Entendimiento hasta el 15 de mayo del presente año, se han mensurado 6.715 hectáreas en el Chapare, sobrepasando las 3.200 hectáreas acordadas en el Acta.

La declaración, el registro, la verificación y la inventariación de cultivos por afiliado son realizadas por los mismos afiliados. Dependen del Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral, que es conducido por un cocalero. Se desconocen los procesos, peor aún las reglamentaciones.

Se cambia el reglamento de circulación y comercialización de la hoja de coca en su estado natural. La Resolución Ministerial No. 112 del 16 de junio de 2006, publicada en la Gaceta Oficial de Bolivia el 13 de julio de 2006, y la Resolución Administrativa No. 083 del Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral del 26 de junio de 2006 afirman que los productores venden libremente al mercado consumidor y se considera a la coca como cualquier producto agrícola.

Existen alrededor de cien mil productores a nivel nacional que hacen inoperable el control del desvío de la coca al narcotráfico. Su trámite hormiga es imposible de controlar y no están sometidos a la fiscalización por parte del Estado.

Hay un fracaso del llamado “control social”, el que tampoco está reconocido por la Ley 1008. Es imposible que el ratón pueda cuidar el queso. Peor aún, donaciones de la comunidad europea. Un total de 10 millones de Euros se están dirigiendo a las manos de los mismos cocaleros para que éstos realicen el control social del desvío de la coca al narcotráfico.

Tenemos un cambio de la incineración de coca por la “consolidación”, desconociéndose los alcances y la acción del gobierno sobre la coca decomisada.

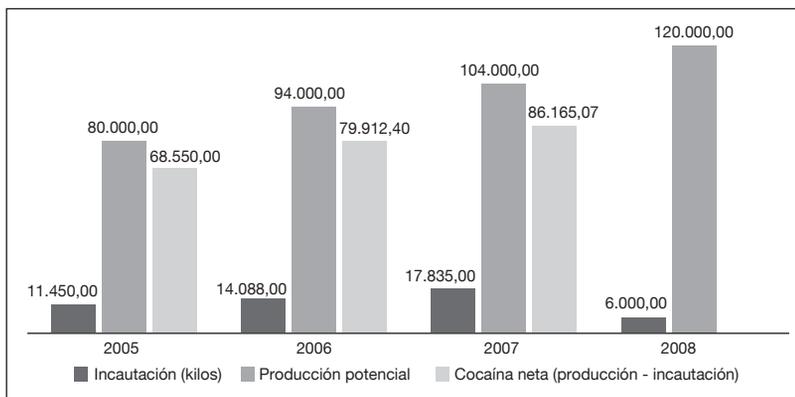
Los cien mil productores pueden vender “libremente” de 1 a 15 libras de coca para el acullico, lo cual dificulta el control.

7. Interdicción de cocaína

La ecuación es: a mayor cultivo de coca, mayor producción de cocaína y, por ende, mayor incautación de cocaína. En la presente gestión gubernamental, tenemos un incremento del 50% de producción potencial de cocaína. Hemos pasado de 80 toneladas de cocaína producida el año 2005 a 120 toneladas en el 2008.

Se estima que el nivel de eficacia de la incautación de droga está entre el 10 y el 14% del tráfico total a nivel nacional e internacional. Por ejemplo, en el 2006 se incautaron 14 toneladas y 87 kilos de la suma de pasta base y clorhidrato de cocaína, lo cual significa un 14,89% de las 94 toneladas producidas según el Gráfico 3.

Gráfico 3. Comparación entre la interdicción y la producción potencial de cocaína en Bolivia en la gestión de Evo Morales en kilogramos.



8. Movimientos económicos

No se ha informado sobre el régimen impositivo, ni sobre los montos de recaudaciones de las Federaciones de Productores del Trópico de Cochabamba (FPTC) y de sus afiliados.

Se desconocen los movimientos financieros de las FPTC y sus dirigentes. El Presidente de la República, en su condición de Presidente de las FPTC, debiera demostrar su transparencia y la de sus compañeros cocaleros, tal como lo anunció públicamente el año 2006. A la fecha se mueven en el país entre 365 y 816 millones de dólares por efecto del narcotráfico.

9. Reclamo internacional

Hay discrepancia con la comunidad internacional por el cultivo de coca, por su despenalización y por su industrialización. Siguen vigentes los términos de la Convención de Viena, que consideran a la hoja de coca como un producto controlado.

10. Tierra

Se desconoce la situación del saneamiento de tierras. ¿Cómo son asignadas y después tituladas? ¿La FPTC también controla la tierra? Se tiene conocimiento de que algunas propiedades ya consolidadas han sido revertidas para favorecer los intereses de las FPTC.

Hay degradación de los suelos y del agua en zonas cultivadas por la utilización de químicos para la fabricación de la droga. En los suelos también se produce degradación por la no rotación de cultivos.

Otro problema es el retroceso del desarrollo alternativo y la sustitución de esta política por la industrialización de la coca. Los resultados son inciertos hasta el presente y la coca sigue en aumento, desviándose al narcotráfico.

11. El momento de actuar

Ante esta situación, es imperativo tomar medidas que resuelvan el problema de la producción de hoja de coca. Entre éstas, citamos las siguientes:

En primer lugar, se debe definir científicamente, mediante un estudio de mercado pendiente desde el 2003, cuantas hectáreas de cultivos de coca son necesarias para el consumo legal (al 2006, según informes del Ministerio de Agricultura, sólo el equivalente a diez mil hectáreas se comercializó en los mercados legales).

En segundo lugar, se debe concientizar a la sociedad boliviana de los daños que produce el consumo de cocaína y también de la coca, según informe de la Convención de Viena.

En tercer lugar, se debe reconducir la política antidroga del gobierno para que disminuyan los cultivos de coca y la consecuente producción de cocaína.

En cuarto lugar, se debe fiscalizar y poner de manifiesto las aristas ocultas y los resultados de la Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico del gobierno del MAS.

Por último, se debe debatir públicamente la situación a nivel nacional o por lo menos en el escenario congresal.

LINEAMIENTOS DE LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO Y REVALORIZACIÓN DE LA HOJA DE COCA EN LA POLÍTICA BOLIVIANA

Jonás Rojas Guzmán¹

En primera instancia, quiero agradecer la invitación a este evento y excusar la ausencia del Viceministro Felipe Cáceres, que se encuentra en el Trópico de Cochabamba, precisamente, cumpliendo sus tareas de lucha contra el narcotráfico.

El día de ayer y parte de la mañana de hoy, hemos estado escuchando exposiciones interesantes y educativas con bastante contenido informativo y bajo una focalización académica. Es eso lo que nos ha comprometido a realizar una presentación con características similares con el fin de que podamos contribuir en la discusión en los distintos niveles que corresponde para un tema tan complejo como es el de “Seguridad y Narcotráfico”². También, escuchábamos ayer al Ministro Juan Ramón Quintana, quien se refirió al tema de la seguridad nacional. Él hacía una alusión al concepto del “tutelaje institucional” y su comportamiento en las instituciones de seguridad en Bolivia. De acuerdo con su apreciación, entendimos que Bolivia no está exenta todavía del tema del tutelaje en varias esferas de la cosa pública y, de manera particular, en la FELCN, institución policial que trabaja el tema del narcotráfico.

Quiero aprovechar el punto para remarcar una observación que hizo el Senador Carlos Bórth esta mañana respecto a la participación de las Fuerzas Armadas en la

1 Director General del Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas. E-mail: rojas.jonas@gmail.com.

2 Dentro de la política mundial, se ha señalado que el narcotráfico debe ser considerado como parte de la política de seguridad nacional por los Estados, motivo por el cual se ha diseñado una “guerra contra las drogas” que encabezan los Estados Unidos de América. En 1986, Ronald Reagan anuncia que las drogas ilícitas son una amenaza para la seguridad nacional de su país. Bolivia, en la gestión de Evo Morales, ha cuestionado este criterio y propone que al narcotráfico sea tratado de manera diferenciada: por un lado, todo lo referido a interdicción y control de las drogas y, por otro, la revalorización de la hoja de coca, como un tema que debe formar parte del desarrollo rural con coca y en concertación con los productores o actores sociales del proceso.

lucha contra el narcotráfico en Bolivia. Quiero afirmar que, efectivamente, no hay participación de las Fuerzas Armadas como institución en la lucha contra el narcotráfico, pues están como entidades de apoyo logístico y de apoyo coyuntural en las acciones y operativos que realiza la FELCN por medio de los Diablos Verdes, Rojos, Negros y Azules³.

Por otra parte, me parece importante remarcar que la característica del gobierno de Evo Morales termina siendo un aporte a la misma ciencia, y termina siendo un aporte a la problemática particular de la droga en la medida en que incorpora nuevos conceptos para atender un tema que estamos viendo que se transforma en el tiempo, como se transforma cualquier tipo de institución o decisión institucional a lo largo de su historia. De ahí que el concepto de la guerra que siempre ha caracterizado a la lucha contra las drogas —en otros lugares también reconocido como el combate contra las drogas, la guerra contra las drogas, etcétera— es un concepto que se viene depurando en el accionar del Gobierno en este periodo, bajo la lógica dialéctica de aceptar la transformación de los conceptos en función a las necesidades sociales.

Tratamos de extraernos de este concepto de la guerra para atender un tema fundamentalmente social. No compartimos el criterio de resolver los problemas sociales a través de conceptos de guerra y confrontación. De este modo, afirmaciones como “guerra contra la pobreza” o “guerra contra el analfabetismo” no pueden ser incorporadas para resolver temas de la problemática social y que comprometen a grupos sociales que tienen dificultades de carácter económico de sobrevivencia u otros. El concepto de la guerra no nos ayuda a resolver o, por lo menos, mejorar la vida de las personas. En ese sentido, la política boliviana, expresada en la nueva Estrategia de la

3 Dentro de la estructura militar, dada su presencia en el territorio nacional, designan a unidades especiales tareas particulares de apoyo y logística a la FELCN. En este sentido: los Diablos Verdes responden a las Fuerzas Armadas en occidente y apoyan con el traslado de equipo y tropa vía terrestre. Los Diablos Rojos y Negros responden a la Fuerza Aérea, desempeñando tareas de pilotaje en Helicópteros UH en el Trópico y Oriente del país y de los aviones Hércules C-130 en el occidente y en el trópico, respectivamente, también, hacen sobrevuelos de reconocimiento, patrullaje, desplazamiento de tropa y equipo como asistencia a unidades en áreas de difícil acceso. Finalmente, los Diablos Azules, que responden a la Fuerza Naval en el Beni (Trinidad) y colaboran con el desplazamiento y patrullaje en ríos, particularmente en la frontera con el Brasil.

Lucha Contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca⁴, precisamente rompe una continuidad epistemológica que nos impusieron bajo esta mordaz línea del tutelaje de lo que ha sido la propuesta de la guerra. Ésta fue impuesta a Bolivia para que acepte aplicar en sus políticas públicas la guerra contra las drogas.

Por otra parte, este año 2008, se cumplen 10 años de lo que se conoce en el ámbito de las problemática de las drogas como UNGASS⁵ 2008-2009. Fue el año 1998 que se inicia este esfuerzo en el ámbito de las Naciones Unidas para atender de manera muy particular el tema del narcotráfico por sugerencia o planteamiento realizado por México, para delinear esta “guerra contra las drogas” a efecto de que se cree un mecanismo doctrinal para las naciones —por decirlo de alguna manera— para que apliquen normas y procedimientos en la lucha contra el narcotráfico. Precisamente la base conceptual del UNGASS 1998 fue el concepto de la guerra. A partir de este hecho, hay que reconocer un gran esfuerzo académico intelectual en el mundo por analizar los resultados para despojarse de ese concepto y afirmar que la guerra contra las drogas ha fracasado. Es necesario puntualizar este concepto, porque cuando decimos que la guerra contra las drogas ha fracasado, estamos diciendo que lo que se propuso en el año 1998 por parte de los países liderados por Estados Unidos en el ámbito de Naciones Unidas ha fracasado. Así, pues, corresponde a este año evaluar ese fracaso. A las naciones —en este caso, Bolivia, como parte integrante de la problemática de las drogas en el mundo— les corresponde evaluar los resultados de una política del decenio a nivel interno y externo del país y proponer una nueva estructura o lineamientos para atender el tema del narcotráfico para los próximos diez años.

En ese sentido, la propuesta que vamos a ver ahora tiene este conjunto de elementos que se incorporan y que el gobierno de Evo Morales empezó a implementar desde el año 2006, que es cuando iniciamos esta gestión.

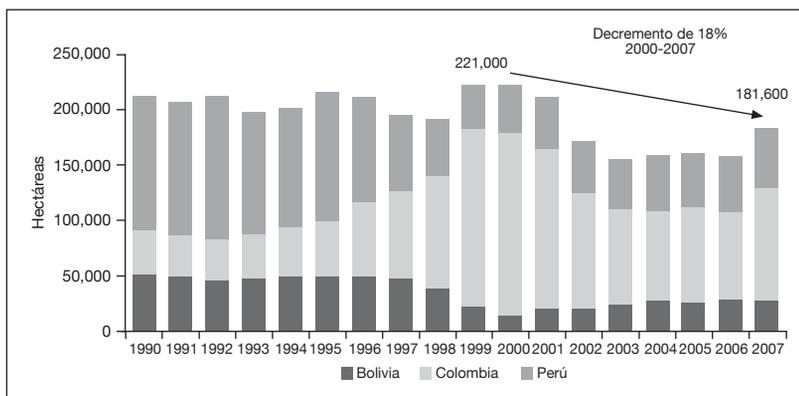
4 Como se hizo referencia anteriormente, la Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca es el documento oficial del gobierno boliviano en referencia a la problemática de las drogas lícitas e ilícitas aprobada por el Consejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID) en marzo del 2007. El CONALTID es la autoridad máxima de gobierno y está conformada por ocho Ministerios bajo la conducción del Presidente y, en su ausencia, del Canciller.

5 Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS, por sus siglas en inglés). Se inició en 1998 a sugerencia de México y debe ser evaluada en el periodo 2008-2009 en otra sesión especial a realizarse en marzo de 2009 en Viena, Austria, por los países miembros.

La base fundamental de la propuesta de gobierno es que esta estrategia, que propone la revalorización y la dignificación de la hoja de coca tiene que ser básicamente real, sostenible con participación social y fundamentalmente con respeto a los derechos humanos. En este entendido, creemos que el tema propuesto en este seminario “La nueva perspectiva de lucha contra el narcotráfico” debe considerar esta reorientación de la política. Bolivia no puede hacer una sugerencia como tal al seminario porque la aplicación de su política es una propuesta para sí y en sí misma, dado que propone repensar la problemática de las drogas con una visión renovada.

Quiero ingresar en la temática y desarrollar el planteamiento del gobierno de Bolivia a partir del análisis que hacemos, al análisis de Naciones Unidas, que se refleja en un cuadro publicado en su último boletín⁶. Esta información ha sido presentada antes de ayer de manera simultánea en los tres países del área andina. En ésta, se muestra de que hay un crecimiento de la producción global de la hoja de coca con crecimientos porcentuales por país (Gráfico 1).

Gráfico 1. Producción global de la hoja de coca en Bolivia, Perú y Colombia (1990-2007)



6 Nos referimos a: *Bolivia, Monitoreo de cultivos de coca, 2008*. Es una producción del proyecto de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), que en el marco de su Programa de Cultivos Ilícitos (ICMP) apoya al gobierno de Bolivia. Este ejercicio se repite en Colombia y Perú anualmente desde 1999.

Este gráfico nos muestra el comportamiento de los países andinos en la producción de hoja de coca. Se observa que Bolivia participa el año 2007 con el 16% aproximadamente. De manera más detallada, esta información se aprecia en el Cuadro 1.

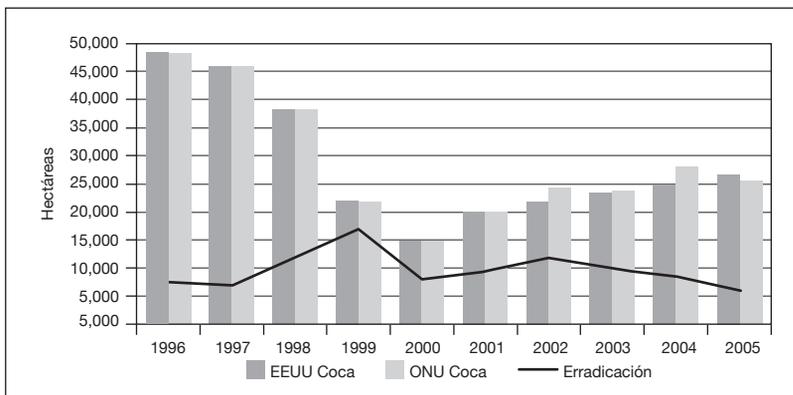
Cuadro 1. Área de cultivos en Bolivia, Perú y Colombia (1990-2007)

País	Área de cultivos	%
Colombia	99.000 ha	55%
Perú	53.700 ha	30%
Bolivia	28.900 ha	16%
Total	181.600 ha	100%

Estas cifras representan un incremento del 16% del total de hoja de coca en los tres países respecto del año anterior.

El comportamiento que ha tenido Bolivia en el último decenio de la producción de hoja de coca versus reducción o erradicación de coca se aprecia en el Gráfico 2.

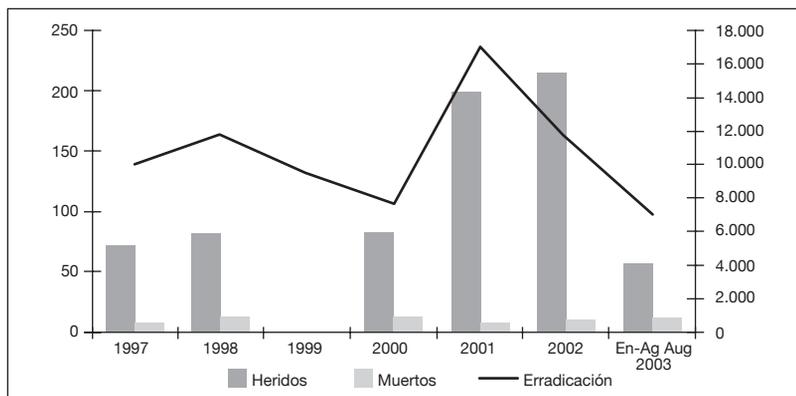
Gráfico 2. Comportamiento de la producción vs. reducción de coca



La línea que cruza el gráfico nos demuestra cuál ha sido el comportamiento de la erradicación en los distintos gobiernos. Esta información nos demuestra que no existe la misma proporción entre erradicación de hoja de coca respecto del incremento de los cultivos. Por esta razón, en el gobierno no estamos muy contentos por ese éxito.

En relación con la aplicación de la política de coca cero en Bolivia, el Gráfico 3 muestra el impacto en las personas de esta política. Ése es el plan de erradicación de los gobiernos alineados con la teoría de la guerra tutelada por los Estados Unidos, y creemos, ratificamos y apoyamos el concepto de que no hay ningún justificativo para matar a las personas cuando se trata de aplicar políticas de gobierno. Pero ésta es una filosofía de la paz, es una filosofía de la vida que contrasta con la filosofía de acción política de los anteriores gobiernos neoliberales en Bolivia.

Gráfico 3. Número de heridos y muertos en la lucha por la erradicación de la hoja de coca (1997-2002)



Bolivia tiene un compromiso por atender la problemática de la hoja de la coca y en esta estrategia lo que hacemos es evidenciar la diferenciación, como política de Estado, entre lo que es la producción de la hoja de coca y lo que es la interdicción

propriadamente dicha. Un mandato que propone esta estrategia es que nos pone en evidencia que las leyes —como las palabras— tienen una madurez y un envejecimiento en el tiempo. La Ley 1008 ya ha cumplido su ciclo. Los acontecimientos relacionados con su implementación nos han mostrado que la Ley ya fue superada por la realidad misma. En esta estrategia, se propone que la Ley 1008 se separe en dos leyes: la primera es la Ley Especial de Sustancias Controladas y Narcotráfico y la segunda es una ley de revalorización de hoja de coca.

Dentro de la problemática del narcotráfico, hay un gran esfuerzo internacional en el sentido de apuntalar como un mecanismo de controlar la problemática de la drogadicción y del mismo tráfico a través de la prevención en sí misma, nos decían que el Plan Dignidad tenía cuatro pilares y que dos de sus pilares eran la prevención y la rehabilitación. Justamente esos pilares hicieron que se quiebre ese plan, porque la rehabilitación estaba orientada a atender a las personas que se drogan en el país y el consumo de droga en este país no es tan significativo respecto de los problemas de salud pública que tenemos. Al hacer la consulta sobre cómo jerarquiza el Ministerio de Salud los temas que debe atender y, en particular, cuál es el lugar que ocupa la atención de la problemática del consumo de la droga, ellos la califican más o menos en el puesto número 14. En su escala de prioridades, está, en primer lugar, la atención del plan de desnutrición infantil, la atención a enfermedades como el Mal de Chagas y el paludismo, entre otros. El problema de las drogas se encuentra en un número 14 como prioridad nacional.

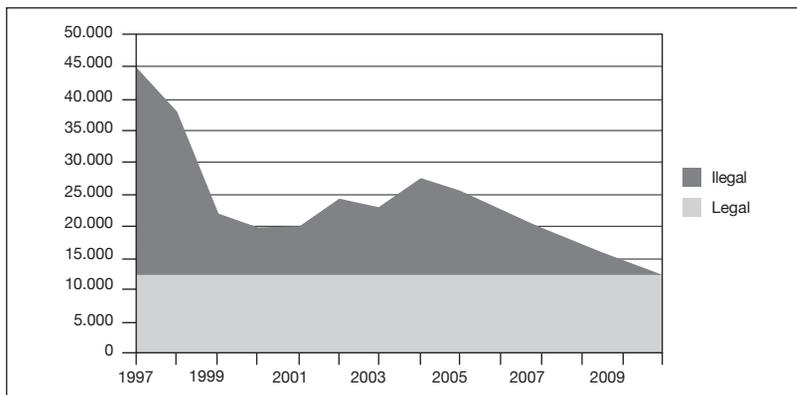
Otro de los elementos importantes de esta estrategia es que define y propone atender este problema de la drogadicción como un problema de salud pública y no como un tema de la guerra contra las drogas. En ese sentido, este gobierno le da mucha fuerza, mucho énfasis a las recomendaciones provenientes de las reflexiones internacionales respecto al valor de la prevención para atender el tema del consumo y el tema de la reducción de la oferta. Recientemente, realizamos un levantamiento de datos, encuestamos y procesamos información sobre “El consumo de drogas en hogares en 10 ciudades”. En este trabajo, encontramos que el consumo de drogas en Bolivia está situado principalmente en las drogas lícitas, es decir, en el consumo de alcohol y tabaco.

Esta estrategia propone que el tema de las drogas sea incorporado como parte de la Salud Pública, como un problema social de la comunidad, de la sociedad, como parte del entorno social. Por ello, se deben fortalecer los roles de la familia y de la escuela bajo una visión holística. Asimismo, se vio la necesidad de incorporar en el análisis, en la reflexión para su formulación, el concepto de las drogas lícitas y las ilícitas. En ese sentido, se constata que el problema del consumo en Bolivia es el de las drogas lícitas, entre ellas, el alcohol. En una encuesta realizada sobre este tema, un 35% de las personas reconocen haberla consumido durante el mes que se realizó la encuesta, respecto del 0,6% que reconoció haber consumido alguna droga ilícita. A partir de esta lectura e interpretación de los datos, vemos la necesidad de trabajar en prevención más que en rehabilitación y reinserción, que son las sugerencias de los países consumidores.

Queremos hacer una precisión sobre una alusión que se hiciera en este panel: la política del gobierno es la de Cocaína Cero, pero no la de Coca Cero. Esto quiere decir que Bolivia reconoce que nunca va a dejar de producir hoja de coca, pero sí se compromete ante el mundo a realizar todos los esfuerzos que estén a su alcance para lograr el objetivo de Cocaína Cero. Existe un conjunto de medidas que se adoptan desde el gobierno para este fin. Si ustedes conocen la aplicación de las políticas públicas para este sector, comprenderán que —si bien es una responsabilidad institucional del Gobierno—, se debe contar con el apoyo de la sociedad civil. En ese entendido, creemos que el control social coadyuva a una tarea que se les encomienda a las organizaciones productoras de hoja de coca y a la sociedad civil en el área de la producción de la hoja de coca, para que desarrollen capacidades de control e interdicción, pero, particularmente, capacidades de control a la producción de hoja de coca en áreas de producción de cada asociado en las Federaciones y los Sindicatos.

Esta propuesta la hicimos en la Reunión XXXIX de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) que se realizó el año 2006 en Santa Cruz de la Sierra. Casualmente, Bolivia tenía la Presidencia *Protempore* de esta comisión y presentamos esta estrategia. El Gráfico 4 permite comprender cuál es el lineamiento de la nueva política boliviana.

Gráfico 4. Lineamiento de la Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca

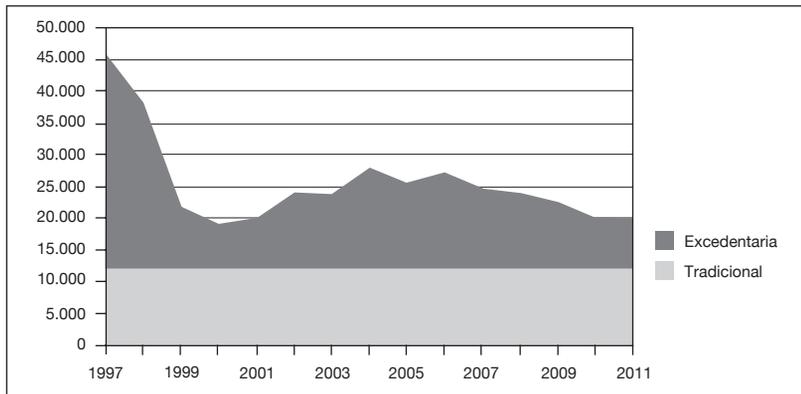


En este gráfico, apreciamos dos tonos: el área marcada por el tono gris claro, corresponde a las 12 mil hectáreas de hoja de coca legales que señala la Ley 1008 y el área marcada por el tono gris oscuro muestra el comportamiento de la producción de la hoja de coca en todo este tiempo. La propuesta es llegar a las 12 mil hectáreas, porque eso señala la Ley 1008. Hay muchísimos argumentos y elementos que permiten explicar por qué no se puede llegar a esa meta. Una de las razones fundamentales es el crecimiento poblacional en Bolivia. La población de hace 10 años, no es la misma en cantidad que ahora.

Entonces, lo que Bolivia hace es proponer una estrategia y un manejo de la producción de la hoja de coca real. A este concepto, el de la hoja de coca real, le dimos mucha fuerza en la presentación de la Estrategia. Es decir: Bolivia puede manejar un rango de 20 mil hectáreas de manera responsable, garantizando la no violación de los derechos humanos, permitiendo la participación ciudadana en la formulación y aplicación de la política pública —como señalaba el Ministro Juan Ramón Quintana anteriormente— y garantizando la participación del Estado en todo el territorio nacional. Una de las características que tiene la política o, más bien, la problemática de la hoja de coca en la política pública ha sido que históricamente no había una

presencia real del Estado en esas áreas. De ahí que el Sindicato, la Federación o la Asociación tienen un papel muy importante y reconocido por la sociedad civil por cuanto cumplen tareas que le corresponden al Estado. El Gráfico 5 respalda este concepto de *real*.

Gráfico 5. Producción de hoja de coca excedentaria y tradicional real, según la Estrategia actual⁷



Bolivia considera que puede manejar responsablemente 20 mil hectáreas aplicando tres medidas fundamentales: interdicción, racionalización y control social en la producción. Estas 20 mil hectáreas representan aproximadamente 31.573 toneladas métricas de hoja de coca, de las cuales 16.100 toneladas métricas son legales y 15.463 toneladas métricas son “supuestamente” ilegales. Actualmente, a través de la interdicción se incauta aproximadamente 134 toneladas métricas en pasta base de cocaína y 54 toneladas métricas en clorhidrato de cocaína.

⁷ La comparación de los Gráficos 4 y 5 nos permite advertir la diferencia en el comportamiento de la curva desde el año 2005. El Gráfico 5, muestra que “ajustar” la curva hacia las 20 mil hectáreas es real, por cuanto le permite al gobierno boliviano cumplir con la Ley 1008 respecto de la erradicación de cocales, que establece entre cinco mil y ocho mil hectáreas anuales sin violentar los derechos humanos y la aceptación e incorporación de los productores de hoja de coca en la política de control social de la producción de hoja de coca.

Estos datos de ilegal y legal nos permiten afirmar que históricamente Bolivia ha venido interdictando droga hasta el 3% aproximadamente del total de la producción de hoja de coca. Estamos haciendo un ejercicio teórico sobre los datos que teníamos el año 2005, y pensamos en cómo podemos manejar este problema de mejor manera para hacer realmente controlable el tema. Se anotan cuatro mecanismos, se propone la industrialización de la hoja de coca, se propone el control social de la producción, se propone la incautación de la hoja de coca en tránsito y la incautación a la droga misma durante la propuesta en el lapso que indica la Estrategia que es de 2007 a 2010. Vale decir, se espera que, cuando lleguemos al 2010, podamos manejar cuatro mil toneladas métricas de hoja de coca en industrialización. Sin embargo, creemos que no es posible conseguir este índice de un año para el otro. Por ello, es parte de la propuesta conseguirlo hasta el año 2010.

Por otra parte, nuestra propuesta es la de triplicar la capacidad de incautación hasta el 2010 a través de la mejora de la eficiencia en los servicios de interdicción (Cuadro 2).

Cuadro 2. Incautación de hoja de coca, pasta base y cocaína prevista para el año 2010

	Año 2005			Año 2010		
	13.400 ha			8.000 ha		
	Cantidad	Incautada	%	Cantidad	Incautada	%
Hoja de coca TM	25.900	886,3	3,4	15.463	3.000	19,4
Pasta base TM	225	10,2	4,5	134	32	23,88
Cocaína TM	90	1,3	1,4	54	3	5,56
Total			9,4			48,84
Equivalente:						
a TM de hoja de coca		2.434,6			7.551,71	
a TM de cocaína		8,46			26,37	

Se advierte en el cuadro que la política de erradicación en 2005 estaba orientada a controlar 13.400 ha, de las cuales solamente se alcanzaba a incautar 886,3 toneladas

métricas, es decir, el 3,4%; y en droga, se alcanzaba a 4,5 y 1,4 en pasta base y cocaína, respectivamente. La propuesta de la Estrategia es alcanzar en 2010, de manera recíproca, 3000 toneladas métricas, equivalentes a un 19,4% de hoja de coca y un 23,88 y 5,56 en de pasta base y cocaína, respectivamente. En definitiva, se propone que, del 8,46 ponderado que se tiene registrado en 2005, se pueda llegar al 26,37, expresado en toneladas métricas de cocaína.

En este entendido, a Bolivia se le calcula una producción potencial de cocaína respecto del volumen de producción de hoja de coca —ya lo decían anteriormente—. El año pasado fue calculada en 94 toneladas y para este año ha sido de 104. Lo que plantea Bolivia respecto de esa producción de cocaína, es ver los mecanismos que le permitan lograr un mejor control para retirar la cocaína del mercado. Antes teníamos aproximadamente el 3% de éxito, a la fecha estamos entre el 14 y 15% de éxito, eso en cuanto a términos cuantitativos, que es bastante evidente y notorio. Esperemos que para el año 2010 podamos alcanzar, por lo menos, el 26% de ese éxito.

El otro pilar fundamental de esta estrategia es la revalorización de la hoja de coca. Creo que en esta oportunidad no me va a dar mucho tiempo para desarrollar este tema, pero es suficiente con transmitirles que, para el tema que nos reúne hoy, hemos hablado sobre cuál es el concepto, el éxito y el funcionamiento de la política boliviana en materia de interdicción y control. El tema de la revalorización de la hoja de coca tiene un conjunto de medidas que habría que considerarse en otra instancia, pero que no hacen a la seguridad de Estado en sí misma, porque ha sido reconfigurada en la política boliviana como parte del desarrollo rural y que la hemos expresado en el Plan de Desarrollo Integral con Coca.

AVANCES Y RETOS QUE SE ENFRENTAN EN BOLIVIA

Kathryn Ledebur¹

La condena de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, (INCB) contra la hoja de coca se produce en un momento en el que el gobierno boliviano está haciendo un esfuerzo concertado para cumplir sus compromisos internacionales de lucha contra las drogas, al mismo tiempo que crea fricciones con sus constituyentes cultivadores de coca. La política del gobierno de Evo Morales “Coca sí, cocaína no”, la cual tiene por objeto hacer una clara distinción entre coca y cocaína, se encuentra ahora en su tercer año. Un pilar fundamental de la política de cooperación es la reducción de coca en el Chapare, región de cultivo de esta planta y se extiende hacia áreas no afectadas anteriormente por la erradicación forzosa de coca.

Mientras la estrategia del gobierno del presidente Morales ha sido recibida con escepticismo por los Estados Unidos y por algunos funcionarios de la ONU, la reducción del enfoque cooperativo para contener la producción de coca puede resultar más exitosa en el largo plazo que la estrategia anterior de erradicación forzosa. De hecho, en 2006, a Bolivia le ha ido mejor que a Perú y a Colombia en la detención del incremento neto de la producción de coca². Y desde que el gobierno de Morales tomó posesión de su cargo, los esfuerzos de interdicción han aumentado significativamente. El gobierno de Morales ha seguido coordinando y colaborando con los Estados Unidos, la ONU y la Unión Europea (UE) en los programas de lucha contra las drogas y se ha ocupado de las preocupaciones internacionales sobre el perfeccionamiento de los programas existentes así como de lanzar nuevas iniciativas. Sin embargo, esto a veces ha generado fricciones con los agricultores de coca. Actualmente, el gobierno

1 Directora de Red Andina de Información, Cochabamba-Bolivia; E.mail: kledebur@ain-bolivia.org.

2 Ver Kathryn Ledebur y Coletta A. Youngers, *¿Crisis u oportunidad? La Fiscalización internacional de drogas de Bolivia y la política de respuesta de los EE.UU.* WOLA-AIN nota, de junio de 2006, pp. 4-6.

boliviano se enfrenta a graves desafíos en la realización de su estrategia de reducción de coca en los Yungas de La Paz y en otras zonas de nuevas plantaciones de coca.

1. Relaciones Estados Unidos-Bolivia: Mezcla de mensajes

De hecho, a pesar de la continuación de fricciones bilaterales, que mezcla los mensajes enviados por ambos gobiernos, de que los Estados Unidos se refiera como “problemas en la transición a una nueva política de medio ambiente”³, la colaboración estadounidense-boliviana de lucha contra las drogas sigue siendo fuerte. En septiembre de 2006, el gobierno de Bush consideró que la política de Bolivia “Cero cocaína, pero no cero coca” se ha centrado principalmente en la interdicción, con exclusión de sus demás complementos esenciales, en particular, de la erradicación de cultivos de coca⁴. Más recientemente, el Departamento de Estado presentó una menor valoración crítica: “La cooperación bilateral en DAI (Alternativas de Desarrollo Integrado) sigue siendo fuerte”. En la primera parte de 2007, la Misión de los Estados Unidos, en consulta con sus homólogos del Gobierno de Bolivia, ajustaron su programa de DAI a un apoyo más estratégico del Gobierno hacia una estrategia neta de racionalización de coca y un desarrollo diversificado con la disminución de los recursos del presupuesto.⁵ Un oficial estadounidense del Departamento de Estado oficializa la caracterización de la política de drogas como “la mejor zona de cooperación bilateral” en las relaciones entre Estados Unidos y Bolivia⁶.

El gobierno boliviano ha intentado continuar con la colaboración bilateral, pero con un mayor respeto hacia la soberanía del país. De acuerdo con Felipe Cáceres, Viceministro de Defensa Social, “Queremos colaborar con los Estados Unidos, pero en nuestros propios términos. En el pasado, el gobierno boliviano tenía que pedir

3 EE.UU. Departamento de Estado *Informe de la Estrategia Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, o INCSR*, 29 de febrero de 2008.

4 Comunicado de prensa de la Casa Blanca. Memorando para el Secretario de Estado: Determinación presidencial sobre tránsito de drogas para el año fiscal 2008. <http://www.state.gov/p/inl/rls/prsr/ps/92155.htm> 14 de septiembre de 2007.

5 Departamento de Estado de 2008. *Fiscalización Internacional de Estupefacientes Informe de Estrategia de Bolivia*. <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2008/vol1/html/100776.htm> 29 de febrero de 2008.

6 WOLA-AIN reunión con funcionarios del Departamento de Estado. 20 de diciembre de 2007.

permiso a la Embajada de los Estados Unidos para cada vuelo en helicóptero utilizado durante las misiones de lucha antidrogas. Ahora, nosotros tomamos esas decisiones, sacamos los planes de vuelo para la financiación de los Estados Unidos, y respetamos nuestros acuerdos, pero estamos en control. Del mismo modo, el Ministro de Defensa Walker San Miguel dijo: “Yo diría que hay más acuerdo que diferencias”⁷. Funcionarios bolivianos y estadounidenses se reúnen periódicamente para coordinar políticas, implementar programas y operaciones, y resolver los problemas.

El gobierno boliviano apunta a una variedad de avances y logros en su política de lucha contra las drogas en 2007, lo que incluye varios aspectos.

Bajo el gobierno de Morales, la interdicción de drogas ilícitas aumentó significativamente en 2006 y 2007, en colaboración con Drug Enforcement Administration (DEA) de los Estados Unidos⁸.

En abril de 2007, la Casa Blanca, la Oficina de Fiscalización Nacional de Drogas (ONDCP), informó que el cultivo de coca en 2006 fue “estadísticamente sin cambios en comparación con la estimación de 2005” y que la potencial producción de “(c)ocaine se mantuvo sin cambios... a partir de 2005 al 2006”. (Las estimaciones para el año 2007 aún no están disponibles.)

El gobierno boliviano ha eliminado 6.269 hectáreas de coca en 2007, superando su propia meta de cinco mil hectáreas, lo que los Estados Unidos han calificado como un “logro”. A mediados de abril de 2008, aproximadamente se habían eliminado 1.300 hectáreas de coca.

7 “Bolivia pide a EE.UU. cambiar el Convenio de ayuda antidroga.” *La Prensa / ABI*. 4 de marzo de 2008.

8 Según el INCSR, en el 2007, los resultados de la FELCN para el 2006 han mejorado a los del 2005. A través de 9.132 operaciones; la FELCN incautó 1.344 toneladas métricas de hoja de coca, 14 toneladas métricas de cocaína base y el HCl, 125 toneladas métricas de marihuana, 1.352.152 litros de precursores líquidos y 323 toneladas métricas de precursores químicos sólidos. También destruyeron 4.070 laboratorios de cocaína base y detuvo a 4.503 sospechosos. Según el INCSR, el 2008, “En el año 2007, a través de 8.269 operaciones, la Fuerza Especial de la Lucha contra el Narcotráfico de la Policía boliviana (FELCN) incautó 1.330 toneladas métricas de hoja de coca ilícita, MT 13,8 toneladas de cocaína base y el HCl, 375 toneladas métricas de marihuana, 1.174.371 litros de líquido precursores y 587 toneladas métricas de precursores químicos sólidos. También destruyeron 3.087 laboratorios de cocaína base, la mayoría de ellos en el Chapare, y detuvo a 3.380 sospechosos. Todas las incautaciones de interdicción y las estadísticas de aumento en comparación con 2006.

9 *Ibid.*

El registro de cultivadores de coca que permitía cultivar el *cato*¹⁰ de coca en el Chapare se terminó. Funcionarios bolivianos han declarado que no se permitirá que más familias planten coca en la región.

La tecnología GPS está siendo usada para localizar los *catos* permitidos con el fin de impedir la replantación y expansión del cultivo de coca en el Chapare. Un estudio para medir la demanda del mercado legal de coca para el uso, pendiente desde 2004, está a punto de ponerse en marcha,

En respuesta a las preocupaciones de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) de las Naciones Unidas, el gobierno de Morales amplió el esfuerzo de reducción de los cultivos de coca al Parque Nacional Isiboro Sécore y la intensificación de reducción de coca en otras Áreas Protegidas y zonas de cultivo de expansión, como Yapacaní¹¹. El gobierno firmó un acuerdo con representantes de productores de coca en La Asunta (Yungas de La Paz) para la reducción de mil hectáreas de coca. Aunque sólo 230 hectáreas han sido eliminadas en el 2007, éste fue el monto mayor en esa región.

Bolivia firmó un acuerdo bilateral con Brasil en noviembre de 2007 para fortalecer la cooperación en materia de lucha contra las drogas en la frontera.

2. Informe especulativo de los Estados Unidos sobre terrorismo complica las relaciones bilaterales

El Departamento de Estado, en abril de 2008 en el “Informe por Países sobre Terrorismo” citó “el aumento de los cultivos de coca” como una de las cuatro razones por las que “Bolivia se presentó potencialmente como un posible sitio para la actividad terrorista”. El informe agregó que “los partidarios y agentes del Ejército Nacional de Liberación (ELN), las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA) y otros estaban

10 El acuerdo entre el gobierno y los cocaleros permite a cada familia a crecer un *cato*, que es 1.600 metros cuadrados o alrededor de un tercio del tamaño de un campo de fútbol.

11 Yapacaní ubicado en las fronteras de la región del Chapare, se encuentra dentro del Departamento de Santa Cruz, actualmente la búsqueda de autonomía del gobierno central.

pensando hacerse presentes en Bolivia¹². No se aportaron pruebas en apoyo de estas afirmaciones. A pesar de esta especulación, a diferencia de Perú y Colombia —y en parte debido al éxito del esfuerzo de los agricultores para articular sus reivindicaciones políticas en el seno del sistema político— la producción de coca se produce en distintas regiones de Bolivia sin la presencia de la guerrilla o grupos paramilitares.

A medida que el gobierno de Morales siga colaborando con los objetivos para hacer frente a la lucha contra las drogas, la resurrección de la teoría “narcoterrorista” de los Estados Unidos —en ausencia de cualquier evidencia de una amenaza actual— es un error estratégico que podría obstaculizar aún más las relaciones boliviano-estadounidenses. Por otra parte, estas conjeturas podrían proporcionar un arma política a los opositores del Presidente Morales, que están tratando de desacreditar a la administración actual y volviendo al país cada vez más ingobernable.

Ésta no es la primera vez que el gobierno de los Estados Unidos ha tratado de vincular al partido de Morales, al Movimiento al Socialismo (MAS) y a los cocaleros como grupos “terroristas”. En 2003, el General James T. Hill, entonces comandante de Comando Sur de los Estados Unidos, advirtió en referencia al MAS que, “en Bolivia, narcoterroristas y un partido político radical han combinado esfuerzos para socavar al gobierno elegido”¹³. T. Hill añadió luego que “Si los radicales continúan secuestrando al movimiento indígena, podríamos encontrarnos frente a un narcoestado que apoya el cultivo descontrolado de coca”¹⁴. A pesar de los desmentidos realizados por funcionarios del gobierno boliviano de ese tipo de vínculos con los grupos insurgentes, el gobierno de Bush pidió el doble importe de la financiación militar extranjera para el año fiscal 2004, citando en parte, la necesidad de “equi-

12 EE.UU. Departamento de Estado, Informe por países sobre terrorismo publicado por la Oficina del Coordinador para la lucha. <http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/2007/103710.htm>. 30 de abril de 2008. Con la inestabilidad política, la debilidad y la fluctuación de marco jurídico, el aumento de los cultivos de coca, y la apertura de relaciones diplomáticas con Irán, Bolivia mostró las nuevas posibilidades como un posible sitio para la actividad terrorista.

13 Garamone, Jim. “EE.UU. Trabajo de la costa hasta los Aliados, Tome en ‘Narcoterror. ‘American Forces Press Service <http://www.defenselink.mil/news/newsarticle.aspx?id=28365>. 7 de octubre de 2003.

14 Testimonio del general James T. Hill, Estados Unidos Comandante del Ejército, Estados Unidos Comando Sur ante la Cámara del Comité de Servicios Armados de los Estados Unidos.

po y capacitación para el ejército boliviano en su nueva unidad de lucha contra el terrorismo”¹⁵.

En abril de 2003, la Policía boliviana detuvo a un ciudadano colombiano, Francisco Cortés, y a dos dirigentes cultivadores de coca por su presunta participación en una “organización narcoguerrillera. Durante los dos años siguientes, la hipótesis “narcoterrorista” impulsó una serie de detenciones arbitrarias de 35 líderes cultivadores de coca, supuestamente vinculados al caso Cortés, sobre la base de pruebas fabricadas o cuestionables¹⁶. Aunque en 2005 los tribunales dejaron sin efecto los cargos por falta de pruebas contra 22 de los acusados, que incluyó a actuales funcionarios del gobierno del MAS, los casos están aún pendientes en contra de 15 cocaleros y Cortés, y podría reactivarse en cualquier momento. Nuevas infundadas acusaciones de una posible amenaza terrorista, supuestamente vinculada con el aumento del cultivo de coca, podrían volver a ser utilizadas para justificar detenciones arbitrarias y persecuciones¹⁷. Además de las implicaciones en materia de derechos humanos, tales acciones crearían tensiones y posibles conflictos en las zonas donde las estrategias de reducción de coca del gobierno se están llevando a cabo.

3. Reducción de coca negociada se enfrenta a obstáculos en algunas regiones

El éxito de la estrategia cooperativa de reducción de coca del gobierno de Morales se basa en la participación voluntaria de todas las regiones de cultivo de coca y en equilibrar la presión de la comunidad internacional con las demandas de sus constituyentes. Hasta la fecha, casi toda la reducción de coca se ha producido en el Chapare, la región de origen del presidente. El relativo éxito de la política hasta la fecha en el Chapare se debe, en parte, a las federaciones de cultivadores de coca, a la habilidad para aplicar la reducción cooperativa de coca; al acuerdo en el seno de las

15 Cámara de Representantes. 24 de marzo, 2004. [HTTP://WWW.GLOBALSEcurity.ORG/MILITARY/LIBRARY/CONGRESS/2004_HR/04-03-24HILL.HTM](http://www.globalsecurity.org/military/library/congress/2004_hr/04-03-24hill.htm).

16 Departamento de Estado de EE.UU., Justificación del Presupuesto del Congreso para Operaciones Extranjeras, el año fiscal 2004, 450-451.

17 Para más información, véase, Kathryn Ledebur, “Bolivia: consecuencias claras”, por Coletta A. Youngers y Eileen colofonia, eds, *Drogas y Democracia en América Latina: El Impacto de la Política de EE.UU.* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2005).

comunidades afectadas que está en los intereses de todos de limitar la producción de coca (y, por tanto, a evitar que su precio suba), y la implementación de programas de desarrollo económico que ofrecen fuentes complementarias de ingresos.

Por otra parte, las sanciones por el incumplimiento del límite de un cato son graves, incluida la pérdida del derecho a cultivar coca y la expropiación de tierras¹⁸. En abril de 2008, los funcionarios de la lucha boliviana contra las drogas advirtieron que estas sanciones se aplicarían también a las zonas utilizadas para la producción de drogas¹⁹. Los agricultores cocaleros del Chapare esperan que en los Yungas de La Paz se adhieran también a la política del gobierno, y perciben que los productores de coca de los Yungas de La Paz se han beneficiado del aumento de la producción de coca durante los años de la erradicación forzosa en el Chapare (1996-2004)²⁰.

Tanto los funcionarios de Bolivia como los de los Estados Unidos concuerdan en que los obstáculos disminuyen cuando el gobierno trata de poner en práctica su política en zonas del país donde existe una mayor resistencia a negociar la reducción de los cultivos, específicamente en los Yungas de La Paz. Un funcionario norteamericano de fiscalización de drogas señaló que la “situación en los Yungas es complicada, pero el gobierno boliviano está haciendo un esfuerzo para reducir la coca allá”²¹. Aunque el gobierno de Morales ha iniciado con éxito la reducción de coca en la región, el cumplimiento con la erradicación cooperativa ha sido lento y la cantidad de coca eliminada hasta la fecha sigue siendo baja²².

Un dirigente sindical de La Asunta en Los Yungas explicó que su comunidad está de acuerdo con la reducción cooperativa de coca como principio, pero es todavía incierta la forma como se llevará a cabo:

18 En contraste con lo que a menudo se repite en los medios de comunicación de los Estados Unidos, la administración del MAS no controla los tribunales, y no tienen manera de impedir las órdenes de detención o persecución de los delitos.

19 AIN entrevista con Felipe Cáceres, viceministro de Defensa Social, La Paz, 8 de agosto de 2007.

20 “Revertirán Tierras con Plantaciones de coca en el Narcotráfico.” ABI. 15 de abril de 2008.

21 Godofredo Reinicke, “Apertura del Nuevo Mercado de la coca.” *La Prensa*, 29 de mayo de 2006.

22 AIN entrevista con José Manso, Director NAS La Paz. 15 de febrero de 2008 “Eliminaron 1.324 hectáreas de coca excedentaria”. *El Diario*, ANF. 15 de abril, 2008.

Realmente creo que sería mejor. ¿Qué sucede si después de algunos años la demanda de coca cae?, entonces, ¿cómo vamos a sobrevivir? Hemos visto en el Chapare que “la racionalización” les ha permitido diversificar sus cultivos, vemos que se lo puede hacer por nosotros, pero todavía no hemos sido capaces de llegar a un consenso aquí... Hay comunidades que han empezado con la erradicación cooperativa, pero van por ese camino sin claridad... No hay objetivos definidos acerca de en qué medida debería ir, es por eso que la racionalización no se ha implementado en esta parte de La Asunta²³.

4. Cocaleros de Yungas en protesta por inicios de planes de erradicación forzosa

El 10 de abril de 2008, Felipe Cáceres, Viceministro de Defensa Social, anunció el inicio de la erradicación forzosa mediante la Fuerza de Tarea Conjunta (una unidad combinada de militares y policías) en siete regiones de plantación de coca nueva²⁴. Esto es parte la frustración de negociaciones que no han resultado en acuerdos de erradicación voluntaria en regiones como Yapacaní, que recibió en el pasado una amplia asistencia para el desarrollo a cambio de la eliminación de su coca²⁵. También esto refleja la posición gubernamental e internacional referida a que la producción de coca en algunas partes de los Yungas ha aumentado significativamente y que continúa expandiéndose a nuevas zonas del país. “En las nuevas zonas de producción”, dijo Cáceres, “si no llegamos a acuerdos... tendremos que ir con la fuerza”. Él agregó que la pobreza de los agricultores no justifica el aumento de la expansión de coca y que el fracaso del gobierno para actuar podría erosionar su legitimidad internacional y, por tanto, potencialmente poner en peligro toda la estrategia de reducción de coca²⁶.

Sin embargo, los costos internos para Bolivia de iniciar la erradicación forzosa son bastante altos. Su aplicación en determinadas zonas del país podría minar la credibilidad del gobierno de Morales, que ha puesto de relieve la importancia de la reducción negociada de coca, a fin de evitar la violencia y el respeto de los derechos

23 Entrevista en La Asunta con la dirigente sindical, de Schenkman Valerie y Michael Wilde, de la Escuela Internacional de Formación, el 12 de abril de 2008.

24 “Defensa Social halla otras siete zonas cocaleras”, *La Razón*, 10 de abril de 2008.

25 AIN Entrevista con Felipe Cáceres, 8 de agosto de 2007.

26 WOLA reunión con Felipe Cáceres en la Embajada de Bolivia en Washington, el 1 de mayo de 2008.

humanos. La Estrategia Boliviana de Lucha contra las Drogas afirma que “Bolivia propone llegar a una meta realista —difícil de lograr a través de la erradicación forzosa— de una manera sostenible basada en el control social del cultivo de coca y su extensión, sin violaciones a los derechos humanos”²⁷. Sin embargo, el gobierno boliviano está proponiendo ahora que los militares renueven su reducción manual de coca, a pesar de su historial de conflictos con las comunidades locales y de la persistencia de violaciones a los derechos humanos llevadas a cabo durante las campañas de erradicación de la coca²⁸. Teniendo en cuenta la fricción que existe entre el grupo de trabajo conjunto y las comunidades cocaleras en el pasado, las posibilidades de conflicto y la violencia son altas. La resistencia puede aún ser más fuerte en otras áreas de expansión de coca, especialmente en el Departamento de Santa Cruz, donde las tensiones regionales continúan.

Los cocaleros de La Asunta en los Yungas de La Paz protestaron de inmediato ante el anuncio de la erradicación forzosa y exigieron la renuncia de Cáceres, aunque sólo las zonas periféricas que limitan con esa región podrían ser el blanco de la erradicación forzosa. El representante del MAS en el Congreso, Lino Villca, advirtió: “creo que tiene que ser muy cuidadoso, ya que, nosotros, los cocaleros de Yungas, no vamos a dejar que el grupo de trabajo conjunto este aquí...”²⁹. Ni siquiera los gobiernos más represivos se atrevieron a llevar a cabo la racionalización o la erradicación forzosa en esa zona. El retraso en el éxito de las iniciativas de desarrollo para complementar la producción de cultivo de coca en nuevas regiones ha contribuido, así, a la fricción entre comunidades y gobierno.

Es de interés de ambas partes el llegar a un acuerdo negociado. El gobierno corre el riesgo de socavar su estrategia de reducción de coca al recurrir a un enfoque tan fuertemente criticado antes de asumir el cargo. Las comunidades se resisten a limitar la producción de coca, por otra parte, no es probable tener un gobierno más sensible

27 “Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca, 2007-2010.” CONAL-TID, República de Bolivia. 2006. p. 24.

28 Para más información, véase, Kathryn Ledebur, “Bolivia: consecuencias claras”, por Coletta A. Youngers y Eileen colofonia, eds, *Drogas y Democracia en América Latina: El Impacto de la Política de EE.UU.* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2005).

29 “Yungueños cocaleros se declaran en huelga”, *Correo del Sur* / ANF, 22 abril, 2008.

a su situación. Asimismo, en la resistencia hacia la reducción de coca, se corre el riesgo de que retornen las luchas y los conflictos que caracterizaron al Chapare durante tantos años. La clave del éxito de cualquier estrategia en esas regiones de cultivo de coca será significativa y sostenida en los esfuerzos de desarrollo económico. Sólo cuando los medios de vida seguros y complementarios estén en lugar de la coca, los esfuerzos de reducción podrán dar sus frutos.

5. USAID: viejos errores en un nuevo contexto

La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) podría tener un papel importante que desempeñar en la promoción de medios alternativos de subsistencia en regiones de cultivo de coca. Desafortunadamente, los logros alcanzados entre el 2003 y 2006 en mejorar el diseño y ejecución de los proyectos de USAID en el Chapare se han erosionado. Después de que Evo Morales tomara posesión de su cargo a principios de 2006, los esfuerzos norteamericanos y los de los gobiernos municipales de lograr un desarrollo alternativo en el Chapare quedaron en suspenso durante la mayor parte del 2006 y en el primer semestre de 2007. Posteriormente, USAID ha regresado a su política de condicionar su asistencia con anterioridad a la reducción de cultivos de coca.

Después de años de tensas y difíciles relaciones con las comunidades del Chapare, como consecuencia de su falta de voluntad para trabajar directamente con los sindicatos de cultivadores de coca, en 2003 USAID empezó a trabajar directamente con los gobiernos municipales del Chapare, los cuales están dirigidos por cocaleros. Entre el 2003 y 2006, las relaciones con los residentes del Chapare y el diseño del proyecto han mejorado considerablemente³⁰. Anteriormente, las políticas de USAID estaban destinadas a la confrontación y a debilitar a los sindicatos de productores de coca a través de la formación paralela de asociaciones de productores y la insistencia de que las familias sólo pueden ser electas para optar por la asistencia luego de que su coca han sido erradicada. Esto ha provocado fricciones e incluso algunos ataques hacia los proyectos de

30 Farthing, Linda, "La redefinición de Desarrollo Alternativo." Oficina de Washington sobre América Latina-Red de Información Andina. Febrero de 2004.

USAID y sus instalaciones. Los agricultores del Chapare se quejaron de que la asistencia de USAID ha sido emitida de manera unilateral y rígida, con poca o ninguna atención a las necesidades agrícolas o hacia la experiencia acumulada de la población local.

El enfoque de trabajo a través de los gobiernos municipales ha demostrado su eficacia con la financiación de la Unión Europea (UE). A partir de 1999-2006, la UE ha fortalecido el programa³¹, consiguiendo una mayor aceptación por parte de quienes trabajan directamente con los cultivadores de coca, “los gobiernos municipales y de la prestación de apoyo técnico y la infraestructura en respuesta a las necesidades y prioridades identificadas por la población local. Según Feliciano Mamani, Alcalde de Villa Tunari, “El desarrollo alternativo fue previamente condicionado a la erradicación de la coca. Por el contrario, PRAEDAC (la iniciativa europea) ha apoyado incondicionalmente a los municipios, y se ha abierto a la participación y de control de la comunidad. Esto significa que el PRAEDAC respeta a nuestra población y a los dirigentes locales”³². Incluso construyó una nueva sede para las seis federaciones de cocaleros de la región del Chapare.

Después del cambio de política de USAID en 2003, funcionarios municipales pronto comenzaron a trabajar en estrecha colaboración con funcionarios de USAID para canalizar fondos en los Estados Unidos para proyectos municipales, aunque se quejaron de que la continuación de la presencia de contratistas de USAID en los proyectos era a veces más de tres veces más cara que otras iniciativas. Esfuerzos de colaboración han generado resultados positivos; los alcaldes del MAS, al igual que Felipe Cáceres, incluso han aparecido en materiales de promoción de USAID. Mas esto cambió con la elección de Evo Morales.

31 En 1998, la Unión Europea puso en marcha el Plan de Apoyo a la Estrategia de Desarrollo Alternativo en el Chapare (Asistencia para el Desarrollo Alternativo del Chapare Plan Estratégico-PRAEDAC). El plan fue concebido para apoyar la titulación de tierras, el fortalecimiento de la capacidad administrativa municipal, los recursos naturales y el acceso al crédito. El componente de fortalecimiento municipal, el área de mayor éxito, invirtió US \$ 5,86 millones en el Chapare. El programa funcionó de 1999 a 2006. PRAEDAC siempre los municipios con un promedio de 30% de sus fondos. Desde, Linda Farthing y Benjamin Kohl. “Política conflictivos de la ayuda al desarrollo en regiones productoras de drogas.” Revisión de la Política de Desarrollo, 2005, 23 (2): 183-198.

32 “Testimonio: ocho años dedicada al desarrollo de Chapare.” PRAEDAC, el desarrollo alternativo en Bolivia http://ec.europa.eu/europeaid/case-studies/10_en.htm. 27 de noviembre de 2007.

Inmediatamente después de la toma de posesión de Morales, la mayoría de estos esfuerzos de colaboración con los municipios del Chapare quedaron en suspenso. USAID afirmó que los funcionarios necesitaban más pruebas de que los esfuerzos del gobierno del “control social” sean eficaces. Los funcionarios municipales se quejaron de que la congelación ha provocado estragos con su planificación en los proyectos que contaban con ayuda presupuestaria de USAID, lo que provocó quejas de los comités de supervisión y en las comunidades que iban a beneficiarse de los proyectos. También se quejaron de que USAID insistió en que se reanudara la financiación si los municipios confirmaban que cada comunidad estaría libre del “tráfico de drogas y terrorismo”³³. Los residentes locales lo encontraron insultante. Los contratistas del Chapare no fueron autorizados a reunirse con los visitantes internacionales desde hace más de un año. Los alcaldes del Chapare, sin embargo, fueron capaces de sustituir la mayor parte de los fondos congelados de USAID con fondos europeos y con la ayuda incondicional de Venezuela.

En mayo de 2007, USAID firmó una carta de acuerdo con el Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral para la región de Chapare, los Yungas de La Paz, y otras zonas alejadas que abarca tareas de 2007 a 2009. En virtud de este acuerdo se determinó que:

- la financiación y ejecución está condicionada por la cantidad de coca producida y el cumplimiento con el control social en una comunidad;
- los esfuerzos de desarrollo alternativo deben llevarse a cabo en estrecha coordinación con los organismos encargados de la reducción de coca;
- el jefe de UDESTRO (anteriormente DIRECO) dice que él debe informar a los funcionarios de USAID con frecuencia acerca de los avances en la reducción de coca³⁴; en determinadas regiones, la financiación dependerá de los acuerdos por parte de los agricultores a no participar en la producción de coca, con la verificación del gobierno boliviano; y
- la delimitación de 220 mil hectáreas hacia “zonas de no expansión de coca”³⁵.

33 AIN entrevista con oficiales municipales del Chapare, el 14 de diciembre de 2007.

34 AIN entrevistas con Delfín Olivera Borja, Director UDESTRO. 10 de agosto de 2007 y el 15 de febrero de 2008.

35 “Desarrollo Integrado Objetivo estratégico acuerdo de subvención.” N° 511-0660. 11 de mayo de 2007.

También se han elaborado un conjunto de indicadores para demostrar el cumplimiento de USAID, aunque será difícil evaluar los resultados del proyecto, dada la serie de indicadores. Para el gobierno boliviano, la firma del acuerdo no debe ser interpretada como una aceptación tácita a la asistencia de los Estados Unidos en la reducción de la coca, sino como una estrategia de desarrollo viable, que muestra una voluntad de mantener la puerta abierta a ese país, ya que existe apoyo de otros donantes, como los gobiernos europeos, que compensarían la financiación de cualquier restricción o limitación. De hecho, la USAID tiene previsto trasladar la mayor parte de sus operaciones del Chapare a los Yungas de La Paz³⁶.

6. La variante de la UE para el “desarrollo alternativo”

Basándose en el éxito relativo de su iniciativa de desarrollo regional en el cultivo de coca en la región del Chapare mediante el Programa de Apoyo a la Estrategia de Desarrollo Alternativo en El Chapare (PRAEDAC), la UE ha colaborado estrechamente con el gobierno de Morales para hacer frente a la coca y su política de desarrollo de objetivos. Un precepto fundamental del programa de la UE es la decisión de apoyar directamente las iniciativas del Gobierno boliviano que reconoce que la producción de coca es una realidad que seguirá en Bolivia. También se le proporciona al gobierno recursos para permitir medir el impacto de la cooperación política de reducción de coca. Estratégicamente, ésta es una forma efectiva de medir la voluntad política del Gobierno para aplicar la reducción significativa de coca. En contraste con el gobierno de los Estados Unidos, la ayuda de la UE no está condicionada por la reducción de cultivos de coca³⁷.

Sus actuales esfuerzos de colaboración se centran en tres áreas claves, desarrolladas en estrecha coordinación con los productores locales de coca y los funcionarios del gobierno:

El apoyo al “Plan Integral Boliviano de Desarrollo de Coca”, mediante la financiación y orientación del Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL).

³⁶ AIN entrevista con funcionarios de USAID, 15 de febrero de 2008.

³⁷ AIN entrevista con Nicolaus Hansmann, Jefe Sección de Cooperación-Delegación de la Comisión Europea. 15 de febrero de 2008.

El estudio del mercado legal de la hoja de coca, acordado en 2004. Aunque la Ley 1008 de lucha contra las drogas establece que 12 mil hectáreas son suficientes para satisfacer la demanda de consumo legal de coca en Bolivia, se han realizado estudios no fiables e imparciales³⁸. El esfuerzo contiene ocho subestudios: el consumo de coca en los hogares y las empresas; la producción media por hectárea de coca en regiones de cultivo; el perfil de los nuevos consumidores; la evaluación y descripción de los mercados de coca; las rutas, el destino y el volumen del mercado interior; el ritual de consumo de coca; la aplicación y la evaluación de políticas públicas, y el consumo de coca tradicional en las zonas indígenas. El gobierno de Evo Morales ha elevado el límite máximo autorizado para la producción de coca de 12 mil a 20 mil hectáreas, y se ha comprometido a buscar usos lícitos para la cantidad por encima de lo que se necesita para el consumo local o para eliminarlo.

Un extenso programa de “control social” que desarrolla y aplica políticas de control de coca, un registro de la producción de coca, e iniciativas para generar ingresos sostenibles para complementar la producción de coca. El programa tiene por objeto entablar en las actuales y tradicionales estructuras comunitarias la aplicación de la ley de cooperación en las estrategias de reducción de coca, la vigilancia, completar los registros y el desarrollo de fuentes sostenibles de ingresos complementarios.

Este enfoque de colaboración apoya al gobierno boliviano en su esfuerzo por sustituir el “desarrollo alternativo” con proyectos integrales y con desarrollo económico sostenible. En claro contraste con la INCB, del gobierno de los Estados Unidos, el planteamiento de la UE tiene en cuenta la importancia de la producción de coca como una fuente de subsistencia y para el consumo local.

El éxito a largo plazo de la iniciativa dependerá de la capacidad del gobierno boliviano para negociar pacíficamente la reducción de coca y generar fuentes de ingresos complementarios que compensen las pérdidas que vienen con la reducción del cultivo de coca. El éxito dependerá también en parte de la capacidad del gobierno boliviano de lograr un equilibrio entre la satisfacción de las demandas de Washington

38 Aunque CELIN, una organización de investigación financiada por el gobierno de los Estados Unidos, publicó varios estudios que sugieren significativamente más bajos niveles de demanda tradicional, estos resultados han sido ampliamente rechazados como una motivación política.

para obtener más resultados inmediatos a largo plazo y los objetivos de desarrollo económico. Un oficial norteamericano de alto rango en Bolivia ha declarado que “Éste va a ser un año difícil para el gobierno boliviano, tendrá que mostrar resultados. No quiero decir que esperamos que todos los problemas se resuelvan de inmediato, sino la voluntad de hacer ajustes a los esfuerzos que no son de trabajo es importante”³⁹. Al mismo tiempo, el representante de la UNOUD en Bolivia observa, “Hay una gran necesidad de asistencia... no se puede adoptar una actitud de confrontación. Hemos visto claramente que la gente mantenga cultivo de la coca, porque les proporciona un ingreso, y, evidentemente, no se puede privar a los agricultores de que los ingresos sin darles algo en adición o en intercambio”⁴⁰.

7. Conclusiones y recomendaciones de política

Existe un creciente reconocimiento internacional sobre la necesidad de un enfoque más eficaz para reducir los cultivos destinados al mercado de drogas ilícitas —una que se centra en la promoción de medios alternativos de subsistencia y mejoría en la calidad de vida en general—. Un reciente informe de la ONU señala que “hay pocas pruebas de reducción en la erradicación de cultivos ilícitos en el largo plazo —los cultivos de drogas han evolucionado con tecnologías de producción, y la producción total disminuye muy lentamente—.” El informe pone de relieve la necesidad de un “largo plazo para el desarrollo”⁴¹. El director Ejecutivo de la UNODC, Antonio Maria Costa, se hace eco de esta preocupación: “La erradicación es muy costosa. Una enorme cantidad de dinero se gasta con muy poco logrado”⁴².

Si bien hay un reconocimiento creciente de la necesidad de centrarse en los medios de vida alternativos, con una perspectiva a largo plazo, la perspectiva del desarro-

39 AIN entrevista con José Manso, Director NAS La Paz. 15 de febrero de 2008.

40 Restrepo, Norha, “Cristina Albertin: Debemos entender la realidad en que viven los agricultores”. [Http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/the-reality-in-which-farmers-live.html](http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/the-reality-in-which-farmers-live.html).

41 Informe del Director Ejecutivo de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito a la 51ª reunión de la Comisión de Estupefacientes, Plan de Acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos y desarrollo alternativo, de marzo de 2008.

42 Molly Moore, “Luchando por soluciones como el opio del Comercio Blossoms,” *The Washington Post*, 21 de marzo de 2008.

llo es todavía sólo un apoyo limitado para la eliminación de la hoja de coca de la lista de la ONU como estupefaciente. Sin embargo, para un país como Bolivia, el cambio de Estado coca paria internacional es importante por razones simbólicas y de orden práctico, ya que podría ampliar el uso lícito de la coca. Si bien la desclasificación de coca como un estupefaciente se enfrenta a enormes obstáculos, es hora de reconocer y abordar las contradicciones en las convenciones de las Naciones Unidas y corregir este error histórico.

Actualmente, los países miembros de Naciones Unidas están llevando a cabo una evaluación de los progresos realizados en los últimos diez años en el consumo de drogas ilícitas y su producción. Este periodo de revisión es un momento apropiado para que el gobierno de los Estados Unidos y otros Estados miembros de la ONU y los organismos de control de drogas reevalúen las estrategias de fiscalización de drogas y trabajen en pro de alternativas más humanas y eficaces.

- al reconocer y abordar las incoherencias y contradicciones existentes en la fiscalización internacional de drogas relacionadas con la hoja de coca;
- reconociendo el fracaso de las políticas de erradicación forzosa de forma sostenible disminuyendo el cultivo de coca destinada al mercado ilícito;
- promoviendo la eliminación de las fuerzas militares de los esfuerzos de reducción de los cultivos, y
- apoyando el desarrollo sostenible e integrado de esfuerzos, sin condicionar la asistencia en la reducción de coca, en Bolivia y en otros países productores de coca.

CLAUSURA
Cynthia Arnson¹

Me han pedido comentar brevemente sobre las presentaciones, y, sin hacer un discurso largo, quisiera resaltar unos puntos que me han parecido importantes.

Primero, y comenzamos con este tema y terminamos con este tema, ha habido una fuerte crítica de la militarización de la lucha antinarcóticos y las medidas represivas contra los productores. También se subrayaron mucho los factores sociales que son importantes para entender todo el fenómeno del cultivo de la coca.

Segundo, debajo de todo, existe la sensación de que los problemas de seguridad subregional están estrechamente vinculados a los problemas de la gobernabilidad democrática, la fragilidad de los sistemas políticos, las graves crisis de representación, la debilidad fuerte de las instituciones, no solamente nacionales, sino regionales y subregionales. Sobre estas debilidades, y debido a ellas, se interponen los criterios y las prioridades de la política norteamericana.

Tercero, hubo énfasis en el rol central del conflicto colombiano en la región, visto por algunos como la más grave amenaza para la región, al crear, en lugar de una comunidad de seguridad, una comunidad de inseguridad, en la cual los vecinos se ven mutuamente como amenazas. También hay desacuerdos en cómo definir las amenazas a la seguridad. En Bolivia, se dice que la más grave amenaza es la ausencia del Estado y de las instituciones estatales, no el terrorismo y el narcotráfico, como afirman los Estados Unidos. Según los representantes del gobierno boliviano, el dominio territorial también es indispensable para garantizar la producción energética boliviana a los vecinos.

¹ Directora del Programa Latinoamericano, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C. E-mail: cynthia.arnson@wilsoncenter.org.

Cuarto, si bien persisten los conflictos bi-nacionales y fronterizos (Argentina-Chile, Bolivia-Chile-Perú, por ejemplo), hay también nuevas amenazas que constituyen un riesgo aún mayor: el crimen organizado, el tráfico de armas y armas pequeñas, etcétera. Esto hace que la agenda de seguridad esté cambiando y que la nueva definición incluso esté promovida por las organizaciones de la sociedad civil, como nos señaló Cristina Eguizábal.

Quinto, otro tema fue qué significa Brasil para la región. ¿Es un instrumento de poder alternativo en la búsqueda de la estabilidad de América Latina, o está Brasil defendiendo a sus propios intereses?, ¿su conducción es benévola o es de tipo unilateral y, como algunos han alegado, hasta imperial?

Si bien hubo fuertes desacuerdos en cuanto a lo que representa Brasil para la región, creo que hubo consenso en cuanto a la crítica de la política de los Estados Unidos. Fue un consenso de rechazo, más bien, rechazo a la militarización de la lucha antinarcóticos y al fracaso de la misma, y rechazo a la manera de ayudar a Colombia. Varios usaron palabras como injerencia, tutelaje, etcétera.

Termino mencionando a una preocupación. Hemos logrado tener un diálogo muy enriquecedor sobre el estado actual de las relaciones internacionales en América Latina. No obstante, en un país tan polarizado y conflictivo como es la Bolivia de hoy, creo que apenas hemos comenzado a conocer la realidad del país. Los bolivianos que han participado han manifestado con elocuencia sus puntos de vista y sus verdades, pero la presencia de las voces de oposición al gobierno ha sido muy poca. Entonces, lo que hemos logrado es sólo una primera etapa del debate amplio y honesto que debe prevalecer en una democracia abierta a todos. Creo que en Bolivia hay opiniones y realidades totalmente encontradas y opuestas a lo que se ha expresado durante el seminario, y también es válido escuchar a estos puntos de vista y tratar de comprender estas realidades. Me siento muy satisfecha por haber participado en este importante foro, pero veo la necesidad de seguir hablando.

Sin saber cuál sería el resultado de las elecciones presidenciales y del Congreso en los Estados Unidos, me parece que ofrecen una importante oportunidad para repensar y redefinir la política hacia América Latina. Este proceso ya está en camino; muchas organizaciones y centros de investigación —algunos con una gran incidencia en

la opinión pública y en la política norteamericana— han creado grupos de trabajo o están publicando informes dirigidos a una redefinición de la política norteamericana hacia la región. Veremos qué cambios habrán, y cuál sería el futuro de las relaciones entre Bolivia y los Estados Unidos, pero el proceso mismo demuestra que muchos reconocen la necesidad de repensar y refundar las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina.

La finalidad de este libro es contribuir a consolidar una política de defensa democrática en nuestras sociedades que, al mismo tiempo, esté muy integrada regionalmente y que se proyecte hacia el mundo global.