

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](mailto:loretatelleria@yahoo.es)  
Website: [www.observatoriodeseguridad.org.bo](http://www.observatoriodeseguridad.org.bo)

© Woodrow Wilson International Center for Scholars  
Website: [www.wilsoncenter.org](http://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
<b>1 Seguridad y política exterior en la región andina.....</b>	<b>9</b>
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>	
<b>2 Seguridad y política exterior en las Américas.....</b>	<b>41</b>
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>	
<b>3 Avances, retrocesos y desafíos de seguridad.....</b>	<b>83</b>
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	<b>Narcotráfico y seguridad hemisférica</b> .....	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	<b>Nuevas perspectivas de la lucha contra el narcotráfico en Bolivia:</b>	
	¿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>	

---

## ALIANZAS Y FRAGMENTACIÓN ANDINA

Juan Ramón Quintana<sup>1</sup>

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

---

<sup>1</sup> 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.

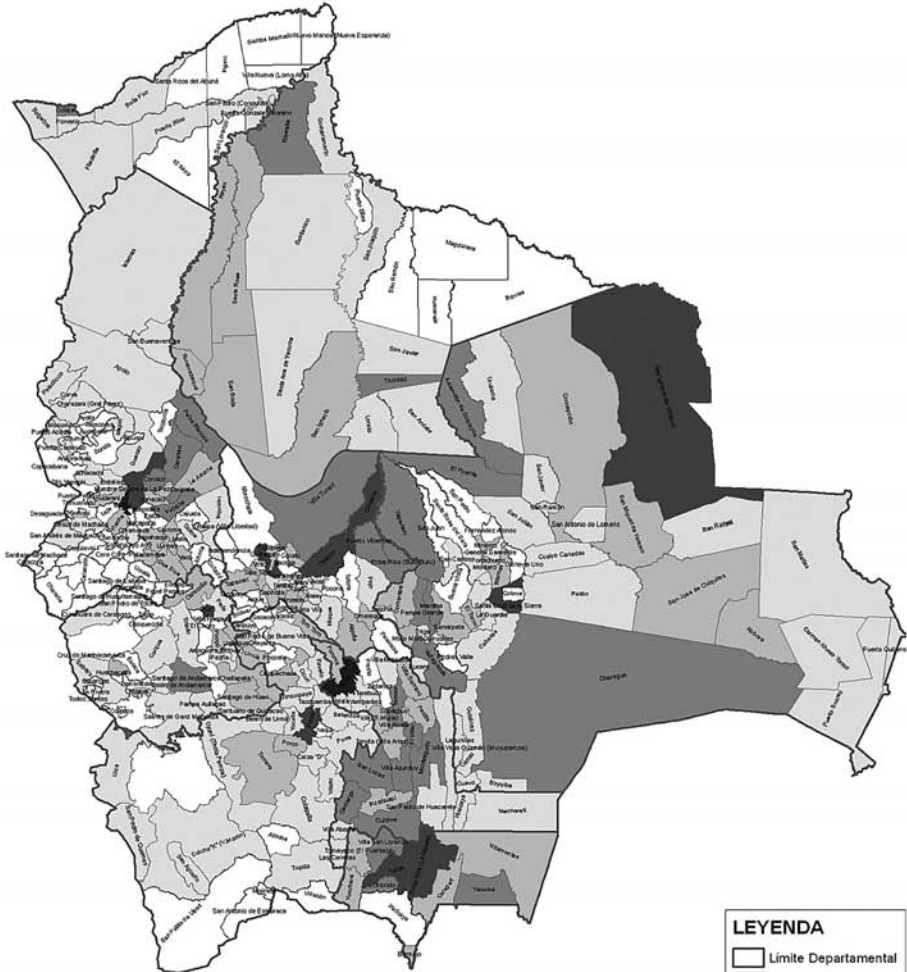
Consecuentemente, una de las condiciones para convertir a Bolivia en un país confiable, seguro y predecible para llevar adelante toda su oferta energética a los mercados vecinos tiene que ver con la necesidad de ejercitar soberanamente dominio territorial. Por ello, esta propuesta de la renuncia a la 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



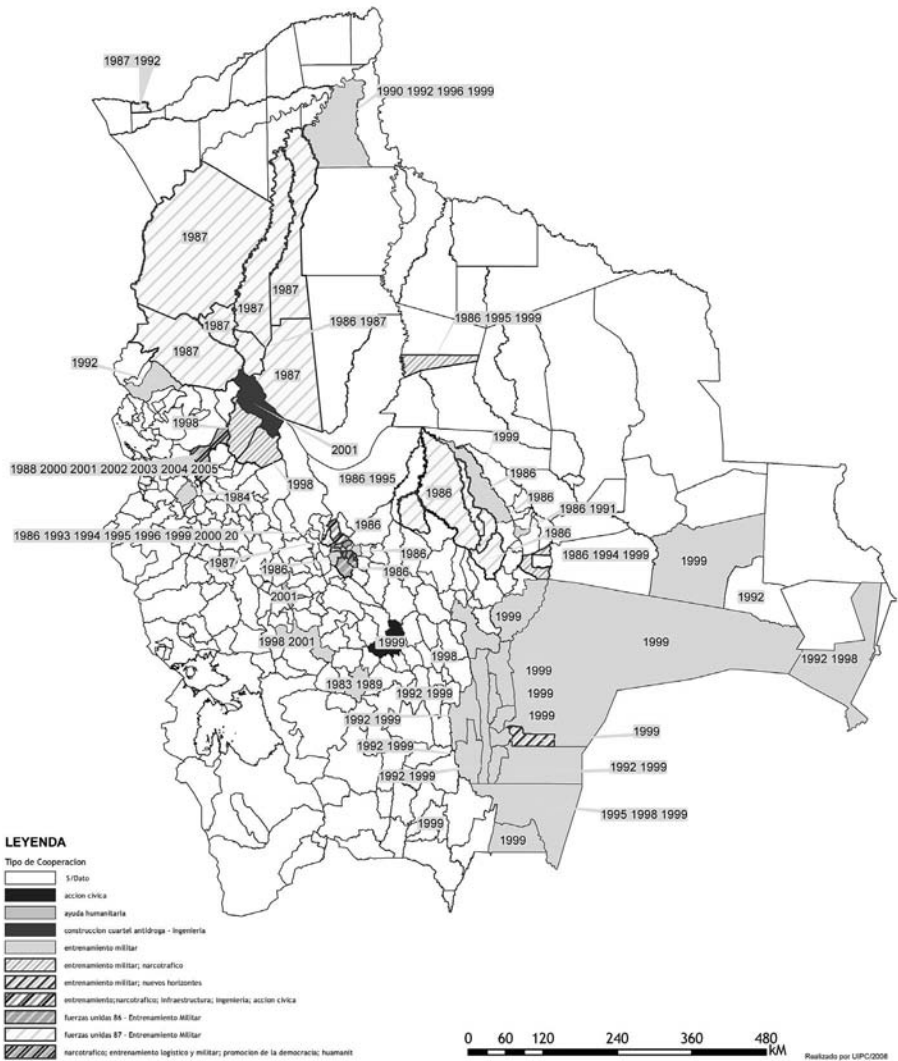
Realización: UPC/0005

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.