

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



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>	

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.