

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>	

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.