

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>	

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.