

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>	

BRASIL: POLÍTICA EXTERNA Y DEFENSA SUBREGIONAL

Héctor Luis Saint-Pierre¹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4 *Idem* (traducción nuestra).

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

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

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

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

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

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

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

1. El Consejo Sudamericano de Defensa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A guisa de conclusión

- Consideramos que el proyecto y ejecución del CSAD satisface las necesidades de la Defensa y Seguridad Subregional y que su recorte geopolítico obedece al reconocimiento de las particularidades y diferencias latinoamericanas.
- Creemos que tanto las percepciones compartidas como las amenazas y desafíos subregionales justifican un mecanismo específico para la Defensa que permita reforzar, anticipar o intensificar los instrumentos hemisféricos que se mostraron inadecuados, morosos, omisos o inútiles.
- El proyecto se inscribe en la órbita de la política externa de los países en relación a la seguridad subregional y, como tal, pertenece a los intereses específicos tanto de la diplomacia como de la defensa. Por eso, nos parece que el mecanismo adecuado para gestionar el proceso es el 2 x n, que ya se mostró fructífero, en su versión *ad hoc*, en Haití.
- Existe una comunidad sudamericana de la Defensa que, en reuniones de académicos, especialistas, militares y políticos viene discutiendo los temas de Defensa. Creemos que su incorporación en función de consultoría y de asesoramiento dinamizaría los debates, además de que bregaría por la plena conducción política del mismo.
Entre nuestras preocupaciones, podemos citar:
 - La percepción subregional sobre la forma como Brasil colocó la cuestión entre sus vecinos, que es vista como impositiva.
 - A pesar de que las conversaciones sobre este tema hayan comenzado el año anterior, una vez colocada formalmente, y después de la crisis entre Colombia y Ecuador, América del Norte ve la presentación del CSAD como “oportunista”.
 - El papel de los equipos técnicos, así como de las cúpulas gubernamentales, será fundamental para el futuro del Consejo. Tememos que acabe siendo sólo un organismo técnico militar, una Junta Interamericana de Defensa del Sur, es decir, un nuevo foro privilegiado para que se reúnan las Fuerzas Armadas de la subregión.

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

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

