

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



Woodrow Wilson  
International  
Center  
for Scholars

La Paz - 2008

*Seminario Internacional Límites y Desafíos  
de la Agenda de Seguridad Hemisférica*

© Observatorio de Democracia y Seguridad  
Calle Pedro Salazar, 537 Bloque B Dpto. G, La Paz  
Correo electrónico: [loretatelleria@yahoo.es](mailto:loretatelleria@yahoo.es)  
Website: [www.observatoriodeseguridad.org.bo](http://www.observatoriodeseguridad.org.bo)

© Woodrow Wilson International Center for Scholars  
Website: [www.wilsoncenter.org](http://www.wilsoncenter.org)

© Loreta Tellería

© Rut Diamint

Primera edición, La Paz, 2008

Edición: Mónica Navía

Diseño de cubierta: Richard Cornejo

Diseño y diagramación: Dalia Nogales

Producción: Preview gráfica

Teléfono: 248 8413

D.L.

Impreso en Bolivia

*Printed in Bolivia*

## ÍNDICE

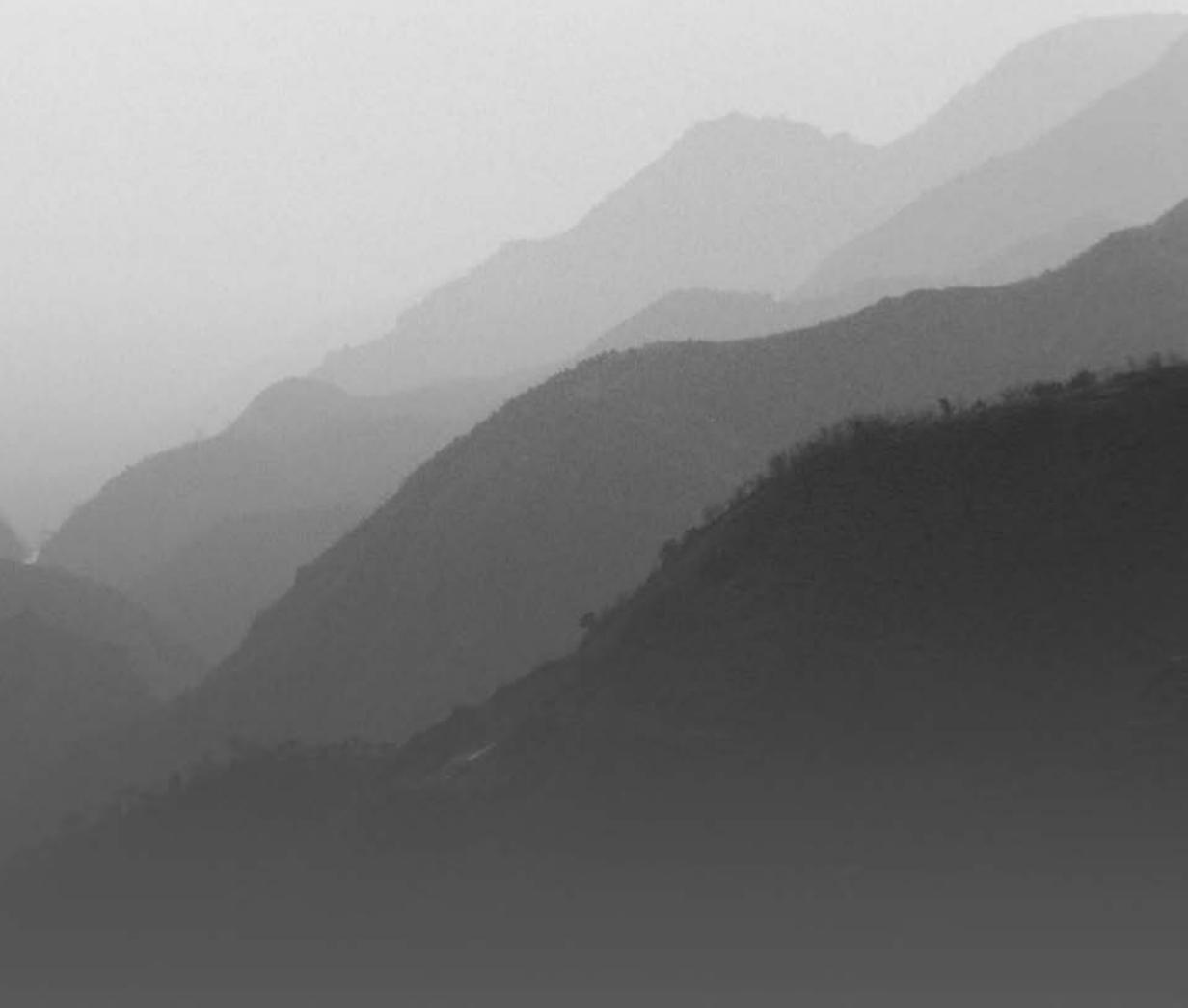
Presentación.....	5
<b>1 Seguridad y política exterior en la región andina.....</b>	<b>9</b>
Política de seguridad, gobernabilidad y cooperación en el área andina .....	11
<i>Pablo Celi</i>	
Tensiones en la región andina.....	22
<i>Arlene Tickner</i>	
Alianzas y fragmentación andina .....	30
<i>Juan Ramón Quintana</i>	
<b>2 Seguridad y política exterior en las Américas.....</b>	<b>41</b>
América Latina en las Políticas Externas de los EE.UU.....	43
<i>Deborah L. Norden, Ph.D.</i>	
Seguridad y defensa en el Cono Sur: avances y desafíos para la cooperación .....	54
<i>Carlos Gutiérrez P.</i>	
La geopolítica del hemisferio: desafíos.....	68
<i>Raúl Benítez Manaut</i>	
Brasil: política externa y defensa subregional.....	73
<i>Héctor Luis Saint-Pierre</i>	
<b>3 Avances, retrocesos y desafíos de seguridad.....</b>	<b>83</b>
Cooperación, militarismo y unilateralismo.....	85
<i>Rut Diamint</i>	
Avances, retrocesos y desafíos de seguridad	
El rol de la sociedad civil en cuestiones de seguridad .....	95
<i>Cristina Eguizábal</i>	
Instituciones y Seguridad Internacional.....	105
<i>Claudio Fuentes</i>	

---

4	<b>Narcotráfico y seguridad hemisférica</b> .....	111
	Las frustraciones de la lucha antidrogas .....	113
	<i>Adam Isacson</i>	
	La Iniciativa Mérida y el combate al crimen organizado en México .....	123
	<i>Raúl Benítez Manaut</i>	
	Bolivia: Fuerzas Armadas y lucha contra el narcotráfico .....	133
	<i>Loreta Tellería Escobar</i>	
5	<b>Nuevas perspectivas de la lucha contra el narcotráfico en Bolivia:</b>	
	¿Política regional o hemisférica?.....	141
	Diagnóstico sobre la coca y el narcotráfico en Bolivia .....	143
	<i>Ernesto Justiniano</i>	
	Lineamientos de la Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y	
	Revalorización de la Hoja de Coca en la política boliviana .....	152
	<i>Jonás Rojas Guzmán</i>	
	Avances y retos que se enfrentan en Bolivia.....	164
	<i>Kathryn Ledebur</i>	
	Clausura .....	180
	<i>Cynthia Arnson</i>	

3

## Avances, retrocesos y desafíos de seguridad





---

# COOPERACIÓN, MILITARISMO Y UNILATERALISMO

Rut Diamint<sup>1</sup>

Sudamérica está nuevamente en la agenda internacional de las potencias. El gobierno de Chávez, el combate contra las FARC, y el liderazgo brasileño nos sitúan nuevamente en la mira de los países centrales. La región resurge, pero lo hace por condiciones negativas: la inestabilidad andina. Sin embargo, Sudamérica y, en general, América Latina y el Caribe tienen también elementos positivos para destacar. En esta presentación, me referiré a las perspectivas provechosas centradas en los procesos de cooperación. También me referiré a aspectos negativos en relación con el retorno del militarismo en nuestra región. Finalmente, haré alusión a las situaciones intermedias, ejemplificando con los riesgos que genera a nuestra región el predominio del unilateralismo.

## 1. Cooperación

El 17 de marzo, la Organización de Estados Americanos (OEA) aprobó una resolución por consenso que intentó solucionar la crisis entre Colombia y Ecuador. Tras 14 horas de deliberación, los cancilleres reunidos en la sede de la OEA lograron conformidad para rechazar la incursión colombiana a Ecuador. Pese a que no se condenó al gobierno de Uribe, como aspiraba el presidente Correa, se consiguió “Reafirmar el principio de que el territorio de un Estado es inviolable y no puede ser objeto de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado, directa o indirectamente, cualquiera fuera el motivo, aún de manera temporal,”<sup>2</sup> tal como se

---

1 Profesora de la Universidad Torcuato Di Tella y la Universidad di Bologna, representación en Buenos Aires e investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Trabajo presentado en el seminario “Límites y Desafíos de la Agenda de Seguridad Hemisférica”, 19-20 de Baril, La Paz, Bolivia, Organizado por Observatorio de la Democracia y Seguridad. E-mail: rutd@utdt.edu.

2 [http://www.oas.org/documents/events/200803\\_situacion\\_Ecuador\\_Colombia/cp19771s04.doc](http://www.oas.org/documents/events/200803_situacion_Ecuador_Colombia/cp19771s04.doc).

estipuló en la sesión extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA los días 4 y 5 de marzo del 2008. Estados Unidos, que impulsaba una condena similar para los Estados que no combaten el terrorismo, quedó aislado.

El consenso, alcanzado primero en la reunión de presidentes en el Grupo de Río en República Dominicana, y reafirmado en la OEA, es el segundo ejemplo de diplomacia preventiva y una “intuitiva” gestión de crisis —además de la iniciativa del 2x9, el grupo de los países latinoamericanos que cooperaron para una resolución pacífica en la crisis haitiana, conflicto que tenía muchos condimentos como para escalar.

El 13 de mayo de 2005, los Viceministros de Cancillerías y Ministerios de Defensa de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay iniciaron una modalidad de encuentros para tratar de hallar soluciones a la crisis haitiana y garantizar el mayor éxito posible de la misión de estabilización en la que participaban las Fuerzas Armadas de esos cuatro Estados. Había un compromiso generoso por mejorar las respuestas en el marco de la misión determinada por el Consejo de Seguridad, en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que por medio de la resolución 1542, del 30 de abril de 2004, estableció la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). Un año después, los funcionarios de los cuatro países coincidieron en reconocer que la crisis haitiana era de naturaleza política, económica y social y que, por lo tanto, su solución no era sólo de carácter militar. Por ello, y en reflejo de la historia de las propias naciones participantes, señalaron el potencial de la MINUSTAH para el fortalecimiento de los derechos humanos, económicos, sociales y políticos en Haití como un componente esencial de la gobernabilidad democrática y el desarrollo.

El resultado de esta confluencia fue constituir un Grupo de Trabajo informal entre las Cancillerías y los Ministerios de Defensa para coordinar posiciones y acciones en todos los niveles de la cooperación en Haití, aunque en ese momento aparecía como prioridad el apoyo al proceso electoral para reestablecer la legitimidad política en la isla, requisito previo de cualquier proyecto de superación de la crisis haitiana. Por eso, el mecanismo informal del 2x9 estaba planteando una mirada de largo plazo, una perspectiva estratégica para cumplir con los objetivos de la misión.

El Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, con esa misma filosofía dijo, ante la crisis entre Bogotá y Quito, que finalmente se recurrió al derecho in-

ternacional, que es la única herramienta que tienen los países para defenderse<sup>3</sup>. Se recurrió a la voluntad de los gobernantes latinoamericanos para hallar vías de recomposición a los vínculos de confianza entre los gobiernos de Colombia y Ecuador que han resultado gravemente afectados, como dice la resolución de la Vigésimo Quinta Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA. Esos medios eran exclusivamente diplomáticos, y buscaban abrir canales de negociación.

El monopolio de la violencia está cuestionado por el hecho de que algunos Estados no pueden controlar efectivamente su territorio nacional. La violencia es la principal característica negativa de la época democrática. La desintegración social, el miedo, la pérdida de solidaridades, modifican negativamente la cultura republicana: “La violencia endémica —encapsulada en un contexto de amplias inequidades económicas y un sistema de relaciones sociales profundamente asimétrico— es, penosamente, un nuevo fenómeno en la región”<sup>4</sup>. El caso más evidente es el de Colombia y los asentamientos controlados por las FARC, pero es también el caso de las favelas en Río de Janeiro, que se convierten en un desafío a la institucionalidad. Cada vez más las Fuerzas Armadas acometen tareas policiales, como señala Jorge Zaverucha “En 2001, Cardoso decidió regular jurídicamente el ostensible poder de policía del Ejército mediante un decreto que estableció instrucciones sobre el despliegue de las Fuerzas Armadas para garantizar el orden y el cumplimiento de las leyes. El decreto, por primera vez, le confirió al Ejército el poder de policía para actividades hasta el momento a cargo de la Policía Militar”<sup>5</sup>. La Constitución de Brasil impide que los militares hagan seguridad interna. Sin embargo, la magnitud del desafío de la criminalidad organizada obliga a una respuesta más contundente que para las autoridades sólo puede brindar el ejército. De todas formas, se sabe que esta militarización del orden público no remediará la violencia de las favelas ni solucionará la exclusión so-

---

3 “Secretario General de la OEA implementará mecanismo para restablecer la confianza entre Ecuador y Colombia” Comunicado 034-2008, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Guatemala, 18 de marzo de 2008, [http://www.minex.gob.gt/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2185&Itemid=2](http://www.minex.gob.gt/index.php?option=com_content&task=view&id=2185&Itemid=2).

4 Paulo Sergio Pinheiro, “Democracies Without Citizenship”, *NACLA Report of the Americas*, septiembre-octubre de 1996, Vol. 30, N° 2, p. 17.

5 Jorge Zaverucha, “La militarización de la seguridad pública en Brasil”, *Nueva Sociedad*, N° 213, Buenos Aires, enero-febrero 2008, p. 139.

cial que alimenta a los movimientos sociales violentos. Además, y como una novedad en la región, la solución de estos problemas hoy importa a la región, la afectan y la comprometen a buscar soluciones que garanticen la gobernabilidad.

Hay numerosos intentos por recomponer la credibilidad de la región, eliminando toda sospecha de confrontación. La no alteración del balance estratégico regional está en la mente de muchos líderes sudamericanos. Desde el Estado y desde la sociedad civil, se fomentó la aplicación del derecho para resolver conflictos y para promover potencialidades activando su papel internacional como una zona de inversión. Si se pudo cooperar políticamente para colaborar con la construcción de la nación haitiana, hay expectativas de utilizar los mismos principios para resolver el problema de la violencia en Colombia o las tensiones no resueltas en la región sudamericana. No estamos tan mal. La cooperación es una herramienta aceptada para las mutuas vinculaciones en nuestra región.

## 2. Militarismo

Las naciones latinoamericanas dejaron incompleta la resolución de las deudas de su pasado autoritario y fueron demasiado tibias para ejercer una real conducción democrática de la defensa.

Las Fuerzas Armadas mantuvieron espacios de autonomía mientras los gobernantes y la sociedad civil no se abocaron a crear un pensamiento democrático de la defensa. Cuando Estados Unidos legitimó con contundencia el retorno del pensamiento realista, estos gobiernos no tenían recursos para contrarrestar la preeminencia del uso de la fuerza, mientras que los militares aún contaban con medios como para revalidar su propio discurso.

La década perdida de los años setenta en América Latina fue un periodo terminal de los proyectos autoritarios. Los ochenta surgen como la década de la democratización. En ese contexto, los estudios de seguridad quedan determinados por la preocupación central de las transiciones: el control civil de las Fuerzas Armadas.

Un texto clásico de ese tiempo, los tres tomos de *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, de Guillermo O' Donnell, Philippe C. Schmitter y Lawrence Whitehead, analizaba las condiciones institucionales en las que emergían

y, con suerte, permanecían las nuevas democracias de América Latina en comparación con las de Europa del Este<sup>6</sup>. En la mayoría de los estudios, el papel de las Fuerzas Armadas era definitorio para circunscribir el tipo de transición y el lugar de los militares en la nueva etapa democrática.

A inicios de los años noventa, el escenario internacional había superado la tensión Este/Oeste y se abrían expectativas de una cooperación mas profunda y una paz más estable. El libro de Ashton Carter, William J. Perry, John D. Steinbruner, *A new concept of cooperative security*<sup>7</sup>, delinea el modelo teórico sobre el cual se edificarán, tanto la política norteamericana hacia la región, como muchas de las relaciones intralatinoamericanas, coincidiendo en que, al igual que en Europa, era posible establecer un mecanismo de fomento de la confianza, transparentando las capacidades militares.

Pero el mundo se volvía inseguro y las Fuerzas Armadas otra vez tenían un papel protagonista. Estados Unidos nos involucraba en el combate al narcoterrorismo y a extender las competencias de la JID y la CID hacia tareas de seguridad pública. Pero la Junta Interamericana de Defensa no está destinada a llenar el vacío de modernizar doctrina y estrategias militares. La JID, no sólo por la influencia de Estados Unidos, sino porque ha sido el coto de las relaciones militares/militares, evitó la conducción civil, que es la que puede poner en común las políticas de defensa y seguridad. Ese órgano de asesoramiento militar no es el más adecuado para fomentar la estabilidad, promover la gobernabilidad y contribuir a la paz y el equilibrio regional.

A partir de los conceptos elaborados por los neoconservadores en *The New American Century*, retorna el pensamiento realista con sus conatos de armamentismo y militarismo.

Los países de América Latina se embeben de neorrealismo, compran armamento, justificando guerras asimétricas y enemigos vecinales. La desconfianza se apodera nuevamente de la región y la cooperación lidia cotidianamente con la confrontación.

---

6 Guillermo O'Donnell, Philippe C.Schmitter, Laurence Whitehead, (1988) *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós.

7 Ashton Carter y William Perry (1999) *Preventive Defense: A New Security Strategy for America*, Washington D.C., The Brookings Institution, pg. 146-148.

Desde el punto de inflexión más bajo, 1997, los gastos en armas han venido aumentado de forma vertiginosa en relación a la deuda social. Situaciones arrastradas del pasado permiten que el incremento de los precios de *commodities* beneficien a las Fuerzas Armadas. Una vocación de protagonismo y el ridículo fantasma de la agresión externa están justificando compras de armamento. No hay voz de la sociedad ante estas compras, no hay mecanismos regionales para establecer techos como en Europa, ni hay Congresos donde los interesados tengan que defender el porqué de una nueva espiral de inseguridad. Aún más, la recuperación de los rehenes colombianos en los primeros días de julio de 2008 es un incentivo aleatorio para reforzar el papel del uso de la fuerza como herramienta esencial del Estado, legitimando las funciones militares sin que se haya asentado la contraparte: Ministerios de Defensa fortalecidos, con mandatos definidos y un cuerpo de especialistas que conduzca con eficiencia y en base a principios democráticos los aparatos militares.

### 3. Unilateralismo

Brasil, tal vez cansado de las crisis argentinas, la esquizofrenia paraguaya y el limitado peso de Uruguay, parece tender a congelar al Mercosur. El UNASUR es la respuesta que mejor se adecua a los objetivos brasileños. Un liderazgo sin contrapesos que le permita dialogar con el mundo como exclusivo articulador de una serie de naciones que presentan déficits importantes, pero que, al mismo tiempo, aceptan la propuesta de ser una zona de paz. Como augura *The Economist*: “Hay razones para creer que la potencia económica de Sudamérica con 190 millones de habitantes está empezando a contar en el mundo”<sup>8</sup>. Ese proyecto viene acompañado, más sorprendentemente, por la propuesta de subregionalizar la cooperación militar por medio de un Consejo de Defensa Sudamericano.

Los dirigentes han manifestado que no es un modelo como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), sino más parecido a una Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), o sea, un dispositivo para el diálogo y la transparencia. Vuelta de tuerca llamativa para un Estado que ha

---

8 “¿Brasil será, por fin, potencia mundial?”, *The Economist*, Londres, 18 de abril de 2008.

rehusado continuamente a limitar su campo de acción con acuerdos bilaterales o multilaterales.

En la primera reunión de trabajo del Consejo de Defensa, realizada en Santiago de Chile el 23 de junio de 2008, el canciller chileno Alejandro Foxley aclaraba que el Consejo no es una alianza militar convencional, como la OTAN, sino una instancia de diálogo entre los ministros de Defensa y los gobiernos para formar una política regional de Defensa<sup>9</sup>. Foxley expresó que el nuevo Consejo de Defensa Sudamericano complementa y no sustituye las actuales estructuras interamericanas de defensa, ya que a Chile le interesa preservar el papel del sistema interamericano en la solución pacífica de las controversias<sup>10</sup>. Por su parte, el viceministro de Defensa de Ecuador, Miguel Carvajal, dijo que un punto vital a tratar por el Consejo de Defensa Sudamericano debe ser el de la violación de fronteras<sup>11</sup>.

El Consejo parte de una decisión del gobierno de Brasil, país históricamente resistente a cercenar su libertad individual de acción detrás de cualquier tratado, algo que es fácil reconocer en la debilidad institucional del Mercosur. En las cuatro reuniones realizadas para fijar los criterios comunes, se está alcanzando una lógica democrática para la defensa. No obstante, queda la duda de si se cumplirá con los acuerdos o sólo será una retórica para mostrarnos más previsibles ante los ojos de los grandes inversores.

Tal vez podría admitirse que la experiencia de concertación latinoamericana en Haití, el mecanismo ad hoc 2x9, en donde Brasil tuvo un rol protagónico comandando la misión de Naciones Unidas, modificó las históricas resistencias brasileñas a institucionalizar los acuerdos regionales. Puede ser que Brasil entendiera que su generosa cooperación militar con los países vecinos requiere ahora de un paraguas político donde se armonicen las misiones.

Esta propuesta se entiende si se analiza el papel que el mayor país sudamericano quiere jugar en el ámbito global. Brasil se legitima ante los ojos europeos como el

---

9 “Unasur se reúne en Chile para definir Consejo de Defensa Sudamericano”, *El Comercio*, Quito, Ecuador, 18 de julio del 2008.

10 “Foxley inauguró cita del Consejo de Defensa de Unasur,” *La Nación*, Santiago, Chile, 24 de junio de 2008.

11 “Marcan diferencias instalación de Consejo de Defensa de la Unasur”, *Milenio.com*, 23 de junio de 2008, <http://www2.milenio.com/node/37156>.

gran constructor de la seguridad sudamericana. Ello conduce, obviamente, a que se le ofrezca un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, frustración indigerible para la clase política de Brasilia.

Esto también le permite neutralizar a Chávez, un socio que defiende hacia afuera y critica adentro. No hay disputa de hegemonía, pues por más caro que esté el barril de petróleo, Brasil no ve a Venezuela como un aglutinante de la diversidad sudamericana. No es competencia.

Esta asociación le permite a Brasil crear un bloque propio prioritario para la compra de equipamiento militar producido por ellos mismos, de forma unilateral, o a través de *Joint Ventures* con algunas naciones de la región como Argentina, Chile y Perú. La industria bélica brasileña, de esta forma, se asegura un mercado y aumenta en escala como para competir mejor en los mercados internacionales. De paso, el uso de armamento diseñado por Brasil también ayuda a que los militares sudamericanos compartan entrenamiento y visiones, que pueden aplicar, por ejemplo, en una defensa conjunta de la Amazonia, obsesión que no han abandonado desde que Margaret Thatcher hiciera referencia a esa “reserva de la humanidad”<sup>12</sup>.

La experiencia en Haití fue una clara demostración de que Brasil está en condiciones de liderar una fuerza multinacional y que, si bien tecnológicamente tiene un notorio retraso, está en condiciones de disputar cierta influencia norteamericana en Sudamérica.

El resto de los países no parecen pensar en alternativas para moderar esa influencia. La noción de comunidad internacional (o regional) refiere a una forma de coordinación entre Estados que permite poner límites o generar influencias sobre las naciones en función de un bien general. Ni el Mercosur ni el Unasur tienen principios o normas internacionales que garanticen el juego conjunto de intereses para sobreponerse a los designios de un solo país. El unilateralismo atenta contra la conformación de comunidades internacionales integradas y co-participativas. Por cierto,

---

12 Daniel Zirker, “The Brazilian Military and the Amazon Region: National Security vs. the Environment?” (Paper presented at the conference, “*Security in the Post-Summit Americas*,” University of Miami North-South Center, Fort Leslie J. McNair, Washington, D.C., March 1995) y Joao R. Martins, and Daniel Zirker, (2000) “The Brazilian Military Under Cardoso: Overcoming the Identity Crisis.” *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 42, N° 3, Fall.

hay una diferencia importante entre un unilateralismo agresivo sostenido en el uso de la fuerza y un unilateralismo benévolo, proseguido por medio del *soft power*: cultura, ayuda, liderazgo consensual. La imagen de que el poderoso no explotará su poder, finalmente deja en manos del más fuerte un amplio margen de acción individual. No obstante, para la consolidación de una propuesta regional, decisiones que representen el desmedido peso de uno de los actores tienen como consecuencia debilitar las políticas de la unión y las iniciativas de concertación plural.

#### 4. Conclusión

Un concepto en boga en las relaciones internacionales es el de la cohesión social: pacificar, proyectar actitudes democráticas, generar confianza en el sistema político, en la justicia y en las virtudes cívicas es crear capital social. El predominio de valores y un compromiso amplio de los países darán pie a una esperanza, a una expectativa de que esta etapa conforme una unidad de naciones, impulsando normas de convivencia social, con criterios de comunidad tanto al interior de cada país como entre los países vecinos. Es de esperar que se reconozca la potencialidad de esta cooperación cimentada en el diálogo y la concertación para resolver problemas regionales y para incrementar el papel de nuestros países en el concierto de naciones.

En la columna de los logros hay que reconocer que la democracia se afianzó como sistema político, es el único juego aceptado. El recurrente temor a los golpes de Estado desapareció de la escena. Asimismo, y como aprendizaje de la censura política vivida en los años de dictadura, la sociedad civil surgió vigorosa, adquirió más presencia y protagonismo, atestiguando el desempeño democrático. En grandes líneas, América Latina tiene perspectivas positivas. Es una región libre de armas de destrucción masiva y con muy baja probabilidad de confrontar en guerras tradicionales. Asumió compromisos en los temas de derechos humanos y en la defensa medioambiental. Participa en los mecanismos multilaterales y avanzó notoriamente en la integración regional. La justicia mejoró y los países son signatarios de la Corte Penal Internacional. Sólo Chile, a pesar de haber suscrito el Estatuto de Roma junto a otros 119 Estados, no lo ha ratificado aún. El predominio del derecho internacional y la resolución pacífica y diplomática de los conflictos, han dado legitimidad y

demuestran una voluntad política de vincularse al sistema internacional desde una perspectiva democrática.

Estas tres tendencias están presentes en la región, en un delicado equilibrio que puede quebrarse por cualquier desborde interno, por una mala lectura de la realidad externa. Tenemos las condiciones como para avanzar en el entendimiento y la cooperación: lo hemos demostrado. Tenemos las condiciones como para avanzar por la desconfianza y la competencia: lo hemos demostrado. Tenemos la oportunidad de elegir. No durará mucho tiempo. Para ello, hay que construir pensamiento nacional y regional y actuar en consecuencia, sin las presiones militares, las falsas seducciones regionales y evitando innecesarias crisis nacionales.