

# *Bajo la Mirada del Halcón*

ESTADOS UNIDOS - AMÉRICA LATINA POST 11/09/2001

Claudio Fuentes  
*Editor*



FLACSO-Chile

© 2004, Fuentes, Claudio, editor.  
Inscripción N° 141.490, Santiago de Chile.

Derechos de edición reservados para todos los países por:

© FLACSO-Chile  
Av. Dag Hammarskjöld 3269.  
Vitacura, Santiago de Chile.  
Teléfono: 290 02 00  
Fax: 290 02 63  
www.flacso.cl

327 Fuentes, Claudio, ed.  
F954 Bajo la mirada del Halcón. Estados Unidos -  
América Latina post 11/09/2001. Santiago, Chile,  
FLACSO-Chile, 2004.  
260 p. Serie Libros FLACSO-Chile.  
ISBN: 956-205-1491-9

RELACIONES INTERNACIONALES / POLÍTICA EXTERIOR  
/ MULTILATERALISMO / POLÍTICA DE SEGURIDAD /  
AMÉRICA LATINA / AMÉRICA CENTRAL / CARIBE /  
ESTADOS UNIDOS

Ninguna parte de este libro, incluido el diseño de la portada,  
puede ser reproducida, transmitida o almacenada, sea por  
procedimientos mecánicos, ópticos, químicos o  
electrónicos, incluidas las fotocopias,  
sin permiso escrito del editor.

Esta publicación es posible gracias al aporte de  
Open Society Institute.

Texto compuesto en tipografía *Palatino 11/13*

© Fotografía portada: Juan Aguirre Castro, [jeac616@esfera.cl](mailto:jeac616@esfera.cl)  
Diseño portada y Producción editorial: *Marcela Zamorano, FLACSO-Chile.*  
Diagramación interior: *Marcela Contreras, FLACSO-Chile.*

Se terminó de imprimir esta  
PRIMERA EDICIÓN,  
en los talleres de LOM Ediciones,  
Maturana 9, Santiago de Chile,  
en agosto de 2004.

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

“Unilateralismo radical” y América Latina

*Francisco Rojas Aravena*

9

## ESTADOS UNIDOS Y EL NUEVO CONTEXTO GLOBAL

Estados Unidos 2000-2004: tendencias de política exterior

*Claudio Fuentes*

19

Multilateralismo y la política exterior de Bush en el mundo post 11 de Septiembre: ¿Ha habido algún cambio?

*David R. Mares*

51

## VISIONES SUBREGIONALES

Estados Unidos y los países del MERCOSUR después del 11 de Septiembre

*Ignacio Labaqui*

65

Los países andinos y los Estados Unidos en la primera década del milenio

*Fernando Bustamante*

93

La región Centroamericana

*Luis Guillermo Solís Rivera y Daniel Matul Romero*

135

Impactos de la política de seguridad de los Estados Unidos en el Caribe <i>Lilian Bobea</i>	167
---	-----

## MIRADAS NACIONALES

México-Estados Unidos: los consensos y las tensiones de una difícil e inevitable relación de seguridad. Mitos y realidades después del 11 de septiembre <i>Raúl Benítez Manaut</i>	191
---	-----

Impacto de los cambios de la política exterior estadounidense en la región: el caso de Bolivia <i>Antonio Aranibar</i>	205
--	-----

El caso colombiano <i>Fernando Cepeda</i>	221
--	-----

Impactos de los cambios de la política exterior estadounidense en la región. Análisis de casos. Cuba <i>Isabel Jaramillo Edwards</i>	229
--	-----

## CONCLUSIONES

Paradojas de la hegemonía <i>Claudio Fuentes</i>	243
---	-----

ACERCA DE LOS AUTORES	257
-----------------------	-----

# Impacto de los cambios de la política exterior estadounidense en la región: el caso de Bolivia

ANTONIO ARANÍBAR

## LA SITUACIÓN GENERAL DEL PAÍS

Bolivia acaba de sortear, en el plano político, una aguda crisis de gobernabilidad. Como se sabe, el 17 de Octubre de 2003 se produjo la renuncia del Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, dando lugar a la sucesión constitucional encarnada en la persona del hasta entonces Vicepresidente Carlos D. Mesa Gisbert. De ese modo y contra buena parte de los pronósticos de observadores, analistas y actores políticos y sociales e, incluso, contra el criterio y la posición de la Embajada de Estados Unidos de Norteamérica<sup>1</sup>, el derrumbe de la presidencia de Sánchez de Lozada fue seguido por una impecable solución institucional y democrática prevista por la Constitución boliviana.

Esta, para algunos, sorprendente muestra de madurez democrática de los actores políticos y sociales del proceso que viene viviendo el país no es, empero, algo que no resultara previsible y, sobre todo, posible y deseable. No en vano el país, sus actores y sus instituciones, han estado construyendo, con avances y retrocesos, una germinal cultura democrática y un difícil pero creciente camino de apego al estado de derecho en los más de 21 años que separan este tiempo de aquel en que se derrotó al ciclo dictatorial un 10 de octubre de 1982.

<sup>1</sup> Existe, en efecto, la evidencia de que el Embajador David Grenlee visitó en su domicilio, la noche del 16 de octubre de 2003, al entonces Vicepresidente de Bolivia Carlos Mesa, para advertirle que no soñara con contar con el apoyo estadounidense en caso de promoverse la renuncia del Presidente Sánchez de Lozada. La actitud de firmeza y dignidad del Vicepresidente en su respuesta se objetivó, más allá de toda duda, en su conducta posterior a este acto de presión indebida. Antes que a propiciar otra solución que no fuera la constitucional es claro, a la luz del comportamiento del propio Embajador casi inmediatamente después de producido el juramento en el cargo del nuevo Presidente boliviano, que lo que pretendía con su actitud era presionar para evitar lo que a esas alturas era ya inevitable: la renuncia de Sánchez de Lozada como único camino para sortear el riesgo de una ruptura del orden institucional democrático.

Tampoco era imprevisible el derrumbe del gobierno de Sánchez de Lozada y con él de la clase política tradicional, en la medida en que toda ella –a la cabeza del ex presidente– se había mostrado insensible ante las evidencias de la realidad crítica del país e incapaz de asumir los retos y dar las respuestas adecuadas a ella. En efecto, más allá del debate teórico o ideológico acerca de si la actual es una “crisis de gobierno”, una “crisis de estado” o una “crisis nacional general” lo menos que cabía admitir, para actuar en consecuencia, era que el país se encontraba en una situación de “inflexión” en los campos económico y político<sup>2</sup>.

### ¿QUÉ SE ENTIENDE POR ELLO?

En el plano económico: Que las reformas económicas emprendidas desde 1985 (Decreto Supremo 21060 de agosto de ese año) con el sello de la ortodoxia neo-liberal dieron al país estabilidad macroeconómica pero muy escaso crecimiento. Consagraron y ampliaron las brechas de la inequidad social así como profundizaron la exclusión de amplias mayorías sociales, regionales y étnico-culturales. En suma, produjeron un crecimiento excluyente o un “desarrollo empobrecedor” que agudizó la confrontación social y generó vigorosos movimientos sociales con virtualidades para la renovación de la política pero a la vez con fuerte potencialidad disruptiva.

En el plano político: la existencia de una profunda crisis de representatividad que aísla cada vez más a los partidos y al Parlamento de la sociedad. La debilidad del Estado y la impotencia de la política son patéticas. El clientelismo, patrimonialismo y prebendalismo subsistentes como normas del comportamiento político partidario ahogan toda noción y práctica de una genuina ética del servicio público. La corrupción corroe casi todos los engranajes de la acción política y del ejercicio del poder; se convierte, por tanto, no sólo en un problema de moral pública sino de intolerable costo económico. La sociedad descrece cada vez más de la política y de los políticos. De la pasiva resignación pasa a la indignada protesta y constituye “una ciudadanía desapegada de la clase política pero no de la vida pública”.

<sup>2</sup> Corresponde al “Informe de Desarrollo Humano 2002”, producido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ampliamente sustentado desde el punto de vista empírico y analítico, el mérito de haber formulado esta caracterización.

A la luz de estas caracterizaciones es como se entienden la llamada "guerra del agua" en Cochabamba en abril del 2000; los estallidos aymaras de Achacachi en Septiembre y Octubre del 2000; el mayoritario pero disperso voto a favor de los, para ese momento, "outsiders" bolivianos –Evo Morales, Manfred Reyes Villa y Felipe Quispe– en las elecciones de Junio del 2002; los sucesos que a manera de terremoto político conmovieron la sede de gobierno y crearon un vacío de poder los días 12 y 13 de febrero del 2003 y, finalmente, la prolongada y multiforme confrontación, en pueblos rurales y en ciudades del occidente boliviano, con increíble saldo de muertos y heridos que dieron lugar al cambio de gobierno, el pasado 17 de octubre de 2003.

Así pues, ambas esferas, la económico-social y la política, con sus imposibilidades y distorsiones que confluían en el tiempo y se potenciaban mutuamente en su interacción ponían en cuestión la consolidación de la democracia. De allí el momento de inflexión que vivía el país: o se cambiaba de rumbo en ambas esferas o la democracia corría el riesgo de su inviabilización. "La inflexión hace insostenible la idea de una continuidad sin cambio", era el mensaje esencial que del análisis de la economía y la política bolivianas recogía el referido informe del PNUD.

Pues bien, ese cambio de rumbo es el que permite avizorar la situación actual. Una de las posibles lecturas –y la más plausible a nuestro juicio– de los resultados del cambio de gobierno producido en Bolivia es precisamente esa. Frente a quienes –desde fundamentalismos étnicos o regionales, anti-neoliberales o anti-cocaleros– piensan y actúan, o están tentados de hacerlo, para que el gobierno de Carlos Mesa sea el último de la democracia boliviana y caiga junto a ella, es posible entender, por el contrario, que dicho gobierno marca el comienzo de una "transición histórica" hacia la solución de la crisis que en lo económico, político, social y ético ha caracterizado la situación boliviana hasta el presente.

Para ello, resultará obviamente esencial el posicionamiento y la acción concreta del nuevo gobierno por una parte, de la ciudadanía y los movimientos sociales por la otra y de los llamados "poderes fácticos" que actúan en la realidad boliviana, uno de los cuales –la embajada norteamericana– resulta particularmente relevante.

El gobierno parece haberlo comprendido con toda claridad. No de otro modo se explica, primero, la definición que –recogiendo los planteamientos esenciales de la movilización social– hiciera, la noche misma de su investidura presidencial, el presidente Mesa acerca de la agenda de su gestión: 1. Convocatoria a una Asamblea Constituyente para las reformas políticas que en profundidad requiere Bolivia. 2. Realización de un

referéndum vinculante para la definición acerca de la utilización y el futuro de la riqueza gasífera del país y 3. Revisión de la Ley de Hidrocarburos para mayor beneficio del país en su conjunto. En segundo lugar, la conformación de un gabinete ministerial con personalidades independientes, sin la participación de los partidos políticos y, con ello, la osada inauguración de una otra forma de gobernabilidad en el país.

A su vez la ciudadanía responde dando al presidente Mesa niveles históricos de aprobación y arrastrando al alza al conjunto de su gobierno. "El nivel de aprobación del presidente Mesa se ha incrementado de manera extraordinaria y sin precedentes del 68% en Octubre al 82% en Noviembre. El presidente consolida sus apoyos en todo el país y en todos los grupos socioeconómicos siendo sus plazas más fuertes los grupos más pobres (85%) y las ciudades de La Paz (85%) y, sobretodo, de El Alto (88%). La popularidad del Presidente se traduce en niveles de apoyo elevados a su gobierno (67%)"<sup>3</sup>. Asimismo la ciudadanía aprueba mayoritariamente la agenda política definida por el gobierno "aunque pide que el gobierno desvíe su foco de atención en los conflictos para resolver el tema económico"<sup>4</sup>.

Más ambigua y en algunos casos abiertamente contradictoria es la posición de los movimientos sociales. Mientras los indígenas y los cocaleros, cada uno por su lado, han definido treguas más o menos explícitas y más o menos amplias en sus alcances y tiempo, parecen no tener límites racionales ni paciencia política el comportamiento del llamado "Movimiento Sin Tierra" que ha desatado desde el primer día de la nueva gestión ocupaciones de propiedades que, a tiempo que evidencian la perentoriedad del tema de la distribución de tierras en el país como elemento clave de la agenda nacional, sitúan al gobierno frente a retos difíciles de encarar. El nombramiento de un "Delegado Presidencial para el tema de la tierra" apunta, con aparente pertinencia y puntualidad política, a encauzar las respuestas y, mejor aún, las iniciativas gubernamentales en esta delicada materia. De todos modos la amplitud y fragmentación de las demandas sociales plantea el más visible y aparentemente más difícil de los retos para la viabilidad de esta "transición histórica".

Menos visible pero en la realidad más difícil y probablemente más decisiva para dicha viabilidad es la conducta que viene asumiendo o

<sup>3</sup> Ver: PNUD-BOLIVIA Equipo de Desarrollo Humano, *Análisis de opinión pública* (Noviembre 2003), Documento mimeografiado en poder del autor. p. 1.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 3.



vaya a asumir el gobierno de Estados Unidos de Norteamérica dando continuidad a su línea de lucha contra el narcotráfico, subsumida ahora en su global enfrentamiento contra el terrorismo.

En resumen la situación boliviana atraviesa por una encrucijada que determinará la viabilidad y consistencia de su democracia o conducirá a su eliminación vía una regresión autoritaria de viejo o nuevo cuño. Si bien el gobierno del presidente Mesa da señales muy claras de haber comprendido la magnitud y la trascendencia de la “transición histórica” que le corresponde como tarea, su éxito, en lo concreto, dependerá de su capacidad de gestión y de la eficacia con la que asuma y lleve a su realización los temas de la agenda nacional inmediata que, como hemos adelantado, son los siguientes, en enumeración que no significa jerarquización ni implica calendarización sucesiva:

1. Asamblea Constituyente.
2. Referéndum vinculante en torno a la política gasífera.
3. Modificación de la ley de hidrocarburos.
4. Señales de inicios de recuperación de la economía.
5. Comienzo de solución al problema de la tierra.
6. Lucha contra el narcotráfico y coordinación con la comunidad internacional.
7. Lucha contra la corrupción y la impunidad.

## LOS TEMAS DE LA RELACIÓN BILATERAL CON LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

### 1. LA FORMULACIÓN OFICIAL Y LA REALIDAD DE LA AGENDA

Son conocidas las formulaciones que en torno a los temas principales de la agenda boliviano-estadounidense existen a partir de la postguerra fría: 1. Defensa y promoción de la democracia; 2. Apoyo a la economía de mercado y 3. Lucha contra el tráfico ilícito de drogas. Más conocida aún es, a nivel mundial con su reflejo en la agenda bilateral, la prioridad absoluta que a partir de los sucesos del 11 de septiembre de 2001 ha adquirido la lucha contra el terrorismo.

Menos clara es la jerarquización que en la realidad han tenido esos temas y, últimamente, la imbricación, y sus efectos, de la lucha contra el terrorismo y la lucha contra el narcotráfico dentro de los países andinos en general y en Bolivia en particular. En efecto, en la retórica oficial el orden de prioridades es el señalado líneas arriba pero en la

práctica, a juzgar por hechos concretos y verificables así como por la opinión de buena parte de los analistas sobre el tema, el eje articulador de la agenda bilateral ha estado situado en el tema de la lucha contra el narcotráfico y, a partir del 11 de septiembre, en esa conceptualización perversa y francamente errónea, al menos para el caso boliviano, de la lucha contra el llamado “narco-terrorismo”.

Dentro de ese cuadro y asumiendo que cada uno de los temas de la agenda bilateral comprende variedad de sub-temas de mas o menos relevancia, cabe situar como los temas conflictivos de dicha agenda a los que tienen que ver con la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. Más aún, dadas las características de fragilidad económica y de vulnerabilidad externa del país así como la manera en que del lado de los gobiernos bolivianos se ha asumido en los últimos seis años dicha lucha<sup>5</sup>, podemos suscribir el punto de vista de que “la política norteamericana de control de las drogas puede ser el tema que marque el éxito o el fracaso de la presidencia de Mesa”<sup>6</sup>. En efecto, “la situación socio-económica en países pobres como Bolivia es exacerbada en exceso por las rigidez de las políticas estadounidenses de control de drogas. La inflexibilidad estadounidense en alcanzar objetivos de erradicación de coca ha dejado sin ingresos a muchas familias rurales bolivianas, ha generado conflicto social y violencia y ha contribuido a la creciente falta de legitimidad de Sánchez de Lozada (...). Su sucesor, Carlos D. Mesa, hereda una delicada y potencialmente explosiva situación”<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Nos referimos a un hecho poco conocido públicamente pero en torno al cual el autor tiene amplias y decisivas evidencias que llevan a la necesidad de registrarlo en esta oportunidad. Se trata del que llamamos “pacto de la indignidad nacional” que, a espaldas y con total desconocimiento del pueblo boliviano y del resto de líderes y partidos del sistema político, acordaron, en Washington en el mes de Julio de 1997, Hugo Banzer Suarez, Jaime Paz Zamora y Gonzalo Sánchez de Lozada –representados en la ocasión, los dos primeros, por Jorge Quiroga Ramírez y el último por Carlos Sanchez Berzaín– con el patrocinio de la administración norteamericana representada por un alto funcionario del Departamento de Estado. El contenido de dicho pacto se resume en 1. Elección democrática de Bánzer como Presidente con el apoyo del MIR en el Congreso Nacional. 2. Levantamiento del veto norteamericano a este último partido y consiguiente co-gobierno con Bánzer 3. Ningún juicio a Sánchez de Lozada en el Congreso Nacional por sus actos de gobierno 1993-1997. 4. Todo ello con el compromiso de convertir en “política de Estado” aquella de “sacar a Bolivia del circuito del narcotráfico” en los próximos cinco años. Dicha formulación que iba más allá de lo que hasta ese momento planteaba la propia administración norteamericana, suponía, como en su momento quedó claro, plantearse el objetivo de “coca cero”, proceder a la militarización del Chapare y sembrar las semillas de la violencia fratricida en el país.

<sup>6</sup> Ver: Ledebur Kathryn, “Popular Protest Brings Down the Government”, *Special Update: Bolivia*, Washington Office on Latin America (WOLA), November 2003. p. 6. La traducción libre del inglés corresponde al autor.

<sup>7</sup> Ver *Ibid.*, p. 1.

Más allá, empero, de la situación coyuntural –por importante y decisiva que sea– que atraviesa Bolivia, es claro que a lo largo de la década de los 90 y hasta nuestros días el tema que domina largamente la agenda bilateral es el de la lucha contra el narcotráfico y que el mismo, por su propia naturaleza y aunque esté planteado desde una óptica cooperativa entre los gobiernos de uno y otro país, tiene elementos y derivaciones conflictivo(a)s, cuya intensidad ha variado según la evolución de los asuntos internos de cada uno de los países.

## 2. LOS CAMBIOS PRODUCIDOS EN LAS POLÍTICAS BOLIVIANA Y ESTADOUNIDENSE

En lo que atañe a Bolivia la gama de matices va desde la “actitud de ‘acatar sin discrepar’ que caracterizó a los responsables de la gestión Banzer-Quiroga ... suprimiendo la misma noción de negociación entre ambos países”<sup>8</sup> –caracterización que es igualmente aplicable a la última gestión de Sánchez de Lozada– hasta la de los momentos de pulsiones negociadoras que vivieron, por propias convicciones y/o presión de la sociedad civil y política bolivianas, los gobiernos de Paz Zamora (1989-1993) y el primero de Sánchez de Lozada (1993-1997), sin que empero, en ninguno de ambos casos haya podido sortearse la constante de una “narcotización” de los lazos bilaterales que ambos gobiernos intentaron infructuosamente superar.

Si bien desde el gobierno de Paz Estensoro (1985-1989) las estrategias de lucha antidrogas aprobadas por los distintos gobiernos bolivianos tuvieron todos los mismos cuatro pilares fundamentales, a saber, primero *la prevención y rehabilitación*; segundo *el desarrollo alternativo*; tercero, *la erradicación de la hoja de coca* y cuarto *la interdicción* referida explícitamente a los narcotraficantes, lo que podríamos denominar la variable clave o de ajuste la ha constituido permanentemente la de la intensidad, amplitud y métodos (voluntaria o forzosa; militarizada o no) de la erradicación de la hoja de coca, siendo ésta por consiguiente, la fuente mas concreta y directa de la conflictividad latente que esta problemática plantea en las relaciones bilaterales. Hoy mismo el tema de la erradicación de los cultivos excedentarios de coca, esta vez nada menos que en la región de los Yungas de La Paz (tradicional región productora de la hoja de coca de consumo lícito entre los cam-

<sup>8</sup> Ver: Barrios, Raúl, *Fuerzas Armadas, conflicto social y las amenazas emergentes en Bolivia*, Mimeo en poder del autor. p. 16.

pesinos e indígenas bolivianos), ha sido puesto en el tapete de las “tareas a cumplir” por la administración del presidente Mesa. En efecto, “un informe del Departamento de Estado de Estados Unidos estableció que hubo un incremento del 26%, entre junio de 2002 y el mismo mes de 2003, en la producción de coca en la región yungueña”<sup>9</sup>. Ese mismo artículo periodístico establece –dejando a juicio nuestro sentido el tipo de manejo manipulador que de tales datos hace lo que podríamos denominar la “diplomacia antinarcóticos” de los Estados Unidos– que “durante la revuelta popular de octubre, la Embajada de EE.UU. en Bolivia no dio a conocer los resultados de su informe, esperó que el ambiente social y político se calmara y el 17 de noviembre aseguró que la coca en Yungas se incrementó”<sup>10</sup>.

En el caso de Estados Unidos de Norte América la modificación más importante de su política anti drogas tiene que ver, ni duda cabe, con el ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001 que por primera vez en su historia tocó al pueblo americano en su propia casa. Es claro que a partir de ese suceso se diseminó aquello que diversos especialistas en el tema han tipificado como la “securitización” de la política exterior norteamericana que, en lo que a Bolivia se refiere, implicó la subsunción del tema de la lucha contra el narcotráfico dentro del más amplio paraguas de la lucha contra el terrorismo.

Si antes de tales sucesos temas de carácter comercial en lo bilateral y andino estaban directamente ligados con los de la lucha contra el narcotráfico como en el caso de la ATPA<sup>11</sup> pasaron luego de los sucesos del 11/9 a reforzar esta ligazón y a formar parte de la dupla narcotráfico-terrorismo tan cara a la visión simplificadora y esquemática de la administración Bush. De ese modo la APTDEA<sup>12</sup> que finalmente se adoptó entre EE.UU. y cuatro países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) está –como su nombre lo indica– inequívocamente ligada a los condicionamientos de la lucha antinarcóticos concebida como parte de la lucha contra el terrorismo.

Sea dicho todo esto sin perjuicio de constatar que los sucesos del 11/09 representaron en el plano bilateral y andino una retracción del ya escaso nivel de interés americano sobre el país y la subregión que

<sup>9</sup> Ver: *La erradicación no avanzó y la coca aumentó en Yungas*, en *Anuario 2003 del diario La Razón*, La Paz, Bolivia, edición del 17 de diciembre de 2003. p. 40.

<sup>10</sup> Ver *Ibid.*

<sup>11</sup> Sigla en Inglés de la “Ley de Preferencias Arancelarias Andinas”.

<sup>12</sup> Sigla en Inglés de la “Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas”.

llevó a los gobiernos de ésta última a temer por la suerte final de las negociaciones para la renovación del ATPA. En abono de esa percepción está la actitud del Presidente Jorge Quiroga que “a pocas semanas del 11 de septiembre efectuó una visita oficial a Washington, durante la cual expresó la solidaridad boliviana con los Estados Unidos en momentos de extraordinaria emergencia. En esa ocasión, sostuvo enfático que Bolivia había contribuido en la lucha contra el terrorismo enfrentando el narcotráfico, y erradicando la casi totalidad de los cultivos de la hoja de coca. A estos los llamó ‘hermanos siameses’... ‘El terrorismo en buena medida se alimenta en el mundo subterráneo del narcotráfico’ afirmó Quiroga”<sup>13</sup>.

### 3. LOS IMPACTOS EN EL ÁREA DE LA CONCEPCIÓN DE SEGURIDAD Y EN LA PRÁCTICA DE LA POLÍTICA EXTERIOR NORTEAMERICANA

Expresión coyuntural del “pacto de la indignidad nacional” y de esa actitud “más papista que el Papa” de la clase política tradicional boliviana y/o expresión de “un gran ‘oportunismo diplomático’ destinado a incrementar la atención de la administración norteamericana hacia Bolivia ...”, se advierte en su mensaje el impacto directo de la asociación entre el terrorismo y el narcotráfico para la formulación de políticas de seguridad en Bolivia. No porque allí, y con esas declaraciones se inicie recién tal formulación, sino porque con ellas se reforzó una tendencia en el diagnóstico de la seguridad en Bolivia que provenía de los círculos militares fuera y dentro del país. Una tendencia que ha deslizado con facilidad dicha asociación para reforzar las funciones de seguridad y vigilancia sobre actividades o acciones antigubernamentales, o para incrementar el nivel de alerta sobre los riesgos posibles contra el orden político en Bolivia. (Así) el costo más significativo fue ... exponer la realidad del conflicto boliviano asociado al narcotráfico en los términos en los que los actores suelen referirse a otros casos en los que dicho vínculo resulta ser más evidente, como es el caso de Colombia y en menor grado como lo fue el caso del Perú en la década de los 90’s. El argumento desarrollado por Quiroga y que se infiere corresponde a la realidad boliviana, entusiasmó a quienes se inclinan por encontrar soluciones de fuerza al problema de los productores de coca en el trópico cochabambino. Así, la retórica de la lucha antiterrorista

<sup>13</sup> Ver *Ibíd.*, p. 9.

aparece legitimando opciones no negociadoras de solución de un problema que tiene raíces sociales y económicas evidentes”<sup>14</sup>.

Ahora bien “ese vínculo declarado oficialmente por el ex-Presidente está en la base de las consideraciones de seguridad dominantes en y hacia Bolivia. También, dicho argumento tiende a situarse en el corazón de las prioridades institucionales de las fuerzas militares y policiales para su definición de las amenazas a la seguridad. En otros términos, la naturaleza de los conflictos que afectan al orden público interno en Bolivia, tiende a ser comprendida de manera artificial y forzada como el resultado de la relación estrecha entre narcotráfico y terrorismo. Esta visión no solo tiene asidero interno en la comunidad de seguridad, sino que podría ser el punto de partida de las percepciones externas sobre los conflictos en Bolivia, desde Washington y desde los países vecinos”.

A esta percepción se debe sin duda la cadena de acciones y/o declaraciones desplegadas por los representantes de EE.UU. con relación a Bolivia. Desde la grosera intervención política del ex-embajador Rocha en las elecciones del 2002 en contra del candidato Evo Morales –al que paradójicamente terminó favoreciendo en su capacidad de convocatoria–, hasta el recientemente expresado temor del jefe del Pentágono Donald Rumsfeld por “la situación en Bolivia y la posibilidad de que el conflicto boliviano pueda extenderse a otros países”, preocupación que transmitió el subsecretario adjunto de defensa de Estados Unidos, Roger Pardo, en una última visita a Bolivia cuando “le expresó al ministro boliviano del área Gonzalo Arredondo, que existe vinculación entre el tráfico ilícito de drogas y los actos terroristas que se vienen denunciando a partir de la crisis social que vivió Bolivia”<sup>15</sup>.

Claro está que a tal diseminación contribuye no sólo la citada toma de posición del ex-Presidente Quiroga sino últimamente la campaña desatada desde Washington por el ex-Presidente Sánchez de Losada quien “repite el mismo libreto desde el 18 de octubre, cuando llegó allí autoexiliado: que de la primera magistratura lo sacó una conspiración narcoterrorista internacional cuyos operadores fueron Evo Morales, Felipe Quispe y hasta su propio vicepresidente, Carlos Mesa”<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Ver *Ibíd.*, pp. 9 y 10.

<sup>15</sup> Ver: *EE.UU. teme que el conflicto boliviano contagie a la región*, en *Diario La Prensa*, La Paz, Bolivia, edición del domingo 14 de diciembre de 2003, p. 7<sup>a</sup>, citando como fuente al periódico *El Tribuno de la Argentina*.

<sup>16</sup> Ver: *El descontento, el gas y el autismo tumbaron a Goni*, en *Anuario 2003 del diario La Razón*, La Paz, Bolivia, edición del 17 de diciembre 2003, p. 20.

#### 4. LA CONDICIONALIDAD CRUZADA DE LA POLÍTICA ESTADOUNIDENSE

Tratando de establecer si existen en el caso boliviano señales o evidencias acerca de si Estados Unidos condiciona la agenda bilateral al apoyo político que puedan obtener para alcanzar objetivos estratégicos globales, es de dominio público que en efecto eso ocurre. Tal es el caso de la postura que exige del gobierno boliviano en torno al convenio de inmunidad para los ciudadanos de EE.UU. ante la Corte Penal Internacional que, en los hechos, implica, para Bolivia, borrar con el codo lo que firmó con la mano al haber suscrito y ratificado el acuerdo de Roma constitutivo de la Corte Penal Internacional. Recientemente el diario LA RAZON, afirmaba que “si ese convenio no es ratificado hasta el 31 de diciembre (2003) Estados Unidos amenazó a Bolivia y a los países que no lo hagan, con quitarles la ayuda militar”<sup>17</sup> y aún más, informó, al día siguiente, que “según el gobierno, si el Congreso no ratifica el convenio de inmunidad para Estados Unidos, el país se expone a perder no sólo la ayuda militar, sino el dinero de la cooperación internacional destinado a cerrar el déficit fiscal”<sup>18</sup>.

De tal modo la cooperación económica estadounidense que forma parte de los rubros de apoyo a la economía de mercado y a la democracia en Bolivia queda claramente subordinada al tema de la lucha contra el terrorismo.

Hay que decir que la necesidad de aprobación congresal derivaba del hecho de que “el 19 de mayo de este año el ex-canciller Carlos Saavedra (MIR), firmó ese convenio con Estados Unidos que generó gran polémica en el ámbito político por lo que el asunto quedó postergado indefinidamente”<sup>19</sup>. Aquella firma fue parte de la forma concreta en la que “Bolivia aceleró su compromiso de lucha contra el terrorismo después del 11 de septiembre y ciertamente forma parte de su agenda externa. Un número significativo de instrumentos internacionales han sido aprobados lo que ha puesto al país en la posición inequívoca de compromiso para combatir esa amenaza”<sup>20</sup>. La lista de instrumentos jurídicos internacionales suscritos por Bolivia en tal afán es muy ilustrativa y la registramos a continuación:

<sup>17</sup> Ver: *El Congreso está en aprietos por la inmunidad para EE.UU.*, en diario La Razón, edición de 16 de diciembre 2003, La Paz, Bolivia, p. A20.

<sup>18</sup> Ver: *EE.UU. presiona al país con la ayuda para el déficit fiscal*, en diario La Razón, edición de 17 de diciembre 2003, La Paz, Bolivia, p. A18.

<sup>19</sup> Ver: *El Congreso está en apuro por la inmunidad para EE.UU.* Ibid.

<sup>20</sup> Ver: Barrios, Raúl, *Ibid.*, p. 12.

1. Convención de la OEA para la prevención y represión de los actos de terrorismo encuadrados como delitos contra las personas y actos conexos de extorsión de alcance internacional (1971).
2. Convención sobre la prevención y castigo de delitos contra las personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos (1973).
3. Convención Internacional contra la toma de rehenes (1979).
4. Convención sobre la protección física de los materiales nucleares (1980).
5. Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la Aviación Civil Internacional (1988).
6. Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación (1988).
7. Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental (1988).
8. Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección (1991).
9. Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas (1997).
10. Convenio Internacional para la represión del financiamiento del terrorismo (1999).
11. Convención Interamericana contra el Terrorismo (2002)<sup>21</sup>.

#### 5. LA PRESENCIA DEL “NARCOTERRORISMO” EN LOS VÍNCULOS BILATERALES

Siguiendo en este escrutinio acerca de la forma en que ha repercutido en Bolivia el cambio de prioridad de la agenda de las seguridad nacional estadounidense después de los sucesos del 11/09, resulta muy útil referirse al “contenido del Informe sobre Tendencias del Terrorismo Mundial publicado por el Departamento de Estado para el año de 2001. En el se mencionan dos incidentes que ocurrieron en Bolivia en los siguientes términos: ‘Aunque en 2001 no ocurrieron en Bolivia actos de terrorismo internacional, hubo numerosos incidentes de *terrorismo local*, que culminaron en el estallido de un automóvil cargado de explosivos el 21 de diciembre, cerca de la entrada de la oficina distrital en Santa Cruz del Departamento de Policía Nacional Boliviano. El ata-

<sup>21</sup> Ver: Torres Armas, William, *Bolivia en la lucha contra el terrorismo*, Mimeo, 2002.



que mató a una persona y causó numerosas heridas; los edificios cercanos, entre ellos uno que alberga las oficinas de la Agencia de Estados Unidos para el Control de Drogas, sufrieron también daños colaterales. Funcionarios bolivianos sospechan que el atentado pudo haber estado relacionado con los éxitos de la policía al capturar a un grupo de sospechosos de robo, entre ellos algunos peruanos, dirigidos aparentemente por un ex funcionario policial boliviano<sup>22</sup>. Pero enseguida el mismo documento menciona que: 'Se cree que la mayoría de los otros incidentes los perpetraron *cultivadores ilegales de coca* ("coccaleros"), lo que incluye el empleo de tiradores contra las fuerzas de seguridad y el minado de zonas donde tienen lugar los esfuerzos de erradicación, principalmente en la región del Chapare, en el Departamento de Cochabamba<sup>23</sup>. [Así pues] la referencia de los incidentes del Chapare, vinculados a enfrentamientos con las fuerzas de seguridad ingresan en la categoría del departamento de Estado como acciones terroristas de los "cultivadores ilegales de coca". Bolivia no había sido incluida en el informe sobre tendencias del terrorismo mundial del año 2000, a pesar de la gravedad con la que se produjeron ese año la confrontación entre las fuerzas policiales y militares y los campesinos coccaleros, y que arrojó un número muy significativo de bajas y heridos. Resulta sugestivo que las referencias a los productores de la hoja de coca involucrados en actividades "terroristas locales", se mencione recién en el año 2001, gracias muy posiblemente al clima de rigidez en el diagnóstico de las actividades terroristas en el mundo después del 11 de septiembre. Esto significa que la atención sobre Bolivia por parte de los organismos de seguridad de Estados Unidos y aquellos que tratan los asuntos hemisféricos incluyen a Bolivia con ese perfil"<sup>24</sup>.

Concomitante con esas caracterizaciones se intensificó la militarización en Bolivia de los temas de la seguridad interna. En efecto "el uso de los militares en tareas de seguridad interna, principalmente para enfrentar los conflictos sociales, ha sido un recurso constante de los gobiernos de Bolivia en los veinte años de democracia. Sin embargo, este uso se ha pronunciado de una manera dramática en los últimos años, junto con el severo deterioro de las condiciones económicas, el incremento de la protesta y movilización sociales, el menoscabo de los

<sup>22</sup> Ver: Departamento de Estado de Estados Unidos, Programas de Información Internacional, 21 de mayo de 2002.

<sup>23</sup> Ver *Ibíd.*

<sup>24</sup> Ver: Barrios, Raúl, *Ibíd.* pp. 11 y 12.

mecanismos de representación política (los partidos políticos), y el descrédito del liderazgo político en niveles alarmantes”<sup>25</sup>.

## 6. LA INERME BOLIVIA Y LA NECESIDAD DE ESCENARIOS DE CONCERTACIÓN INTERNACIONAL

Frente a estas evidencias acerca de la manera en que la adopción por EE.UU. de una nueva prioridad en torno a las amenazas a su seguridad nacional han afectado la relación bilateral con Bolivia resalta de manera negativa su actitud inerme, luego del 11/09 ha caracterizado a su accionar en el plano de la política exterior sobre estos temas. En efecto, a más de aquella iniciativa del ex Presidente Quiroga con relación a la negociación de las preferencias arancelarias andinas, ninguna otra destinada a concertar políticas y/o a discutir escenarios de acción colectiva subregional andina o sudamericana ha sido adoptada o promovida por la cancillería boliviana. Es preciso, empero, añadir que si en el pasado fue posible insertar el tema en las agendas del Grupo de Río para, por ejemplo, concertar posiciones a ser discutidas en el seno de la Cumbre Hemisférica de Miami, e incluirlas luego en las reuniones que éste desarrollaba a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores con los de la Unión Europea, resultó lamentablemente frustránea toda iniciativa para posicionar seria y consistentemente el tema a nivel andino o siquiera al nivel bilateral con países con Perú y Colombia, tan directamente afectadas por el problema como es el caso de Bolivia.

Dependiente en extremo de la cooperación económica internacional y de las condicionantes impuestas por la política antidrogas norteamericana; sin instrumentos de concertación política eficaz a nivel subregional andino o sudamericano, el tema de la lucha contra el terrorismo y de la lucha contra el narcotráfico está, sin embargo, en el corazón de la realidad boliviana y del debate interno de carácter político que tiene a Bolivia en la encrucijada de su propio destino, tal como lo hemos descrito y analizado en la primera parte de este trabajo.

Más allá de la mayoritaria posición de la ciudadanía boliviana así como de los movimientos sociales y de las fuerzas políticas emergentes por la búsqueda de definiciones realistas así como genuinamente nacionales en la lucha contra el narcotráfico el desenlace de toda esta historia dependerá en alto grado de la actitud y la conducta del gobierno

<sup>25</sup> Ver: Barrios, Raúl, *Ibíd.*, p. 13.

norteamericano. Si inmediatamente después de asumido el mando el Presidente Mesa anunció que la erradicación de la hoja de coca era una política de estado a la que se le daría continuidad y de que el Embajador Greenlee confirmó que la política antidrogas de EE.UU. no sufriría cambio alguno, nos encontramos ante la realidad de que el nuevo gobierno boliviano estaría a punto de introducir variantes que intentarían ser “razonablemente viable(s), tanto desde el punto de vista de los compromisos con la comunidad internacional como con los sectores sociales del país.(...) [En ese sentido] el replanteo de la Estrategia Boliviana de Lucha Contra el Trafico Ilícito de Drogas que fue presentada en abril del 2003 en Viena está en manos del Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID). La nueva política antidroga –según esta nota de prensa– descartará la coca cero en Bolivia y dará mayor prioridad a las acciones de interdicción de droga y de precursores que sirven para producir cocaína. Ajustará los proyectos de desarrollo alternativo y hará énfasis en la prevención y rehabilitación social”<sup>26</sup>.

Que a partir de tales definiciones pudiera entablarse un diálogo constructivo con la administración norteamericana para encontrar un punto de equilibrio razonable para ambas partes resultará crucial para el rumbo de la democracia boliviana y de la estabilidad y la paz sudamericanas. Ayudar a Bolivia en la dirección de que los Estados Unidos comprendan que “la política internacional de control de las drogas será mejor servida en el largo plazo asegurando un estable gobierno civil en Bolivia antes que por medio de la presente política de corto plazo obsesionada en alcanzar objetivos de erradicación de coca”<sup>27</sup> podría ser un objetivo compartido por los países de la región andina y sudamericana para lo cual se requiere desplazar el foco de las preocupaciones y acciones hacia escenarios donde la discusión se centren en los componentes de una genuina seguridad democrática colectiva, por un lado, y en los aspectos del desarrollo económico y la gobernabilidad democrática por el otro.

<sup>26</sup> Ver: *El nuevo plan antidroga descarta la coca cero*, en Anuario 2003, en diario La Razón, edición de 17 de diciembre 2003, La Paz, Bolivia, p. 40.

<sup>27</sup> Ver: Ledebur, Kathryn, *ibidem*. La traducción libre del inglés corresponde al autor.

## BIBLIOGRAFÍA

- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2002) Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002, Plural Editores, La Paz, Bolivia, marzo.
- PNUD-BOLIVIA EQUIPO DE DESARROLLO HUMANO, ANÁLISIS DE OPINIÓN PÚBLICA (2003). Documento mimeografiado en poder del autor, Noviembre.
- LEDEBUR, KATHRYN (2003) Popular Protest Brings Down the Government, *Special Update: Bolivia*, Washington Office on Latin America (WOLA), November.
- BARRIOS, RAÚL (2002) Fuerzas Armadas, conflicto social y las amenazas emergentes en Bolivia. Documento mimeografiado en poder del autor.
- TORRES ARMAS, WILLIAM (2002) Bolivia en la lucha contra el terrorismo. Documento mimeografiado.
- PERIÓDICOS LA RAZON y LA PRENSA de La Paz, B.