

## El rol de Bolivia en el Consejo de Defensa Suramericano

Sergio Alberto Fernández  
OCTUBRE 2012

- Analizar el surgimiento y evolución de la seguridad y defensa en el contexto de las relaciones internacionales es una labor apasionante y profunda, y al mismo tiempo compleja y sumamente amplia debido a la enorme diversidad de Estados, de regiones, características políticas, económicas, sociales, lingüísticas y religiosas encontradas, que en conjunto, conforman un crisol de intereses diversos, a veces comunes, a veces contrapuestos, que deben convivir en una misma arena internacional.
- Solamente en el siglo XX, el desarrollo de ambos temas ha provocado un giro histórico en más de una ocasión y ha sentado el actual enfoque común en el que la mayoría de los Estados del mundo conviven.
- Con el establecimiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se ha demarcado un escenario internacional en el cual la diplomacia parlamentaria y la democratización de los asuntos globales se han unido a un cuerpo colectivo de fuerza coercitiva como es el Consejo de Seguridad, responsable de mantener el objetivo primigenio de la Organización: la paz y seguridad internacionales. Para este fin, la ONU cuenta con la capacidad de hacer cumplir sus decisiones por medio de embargos o sanciones económicas, o autorizar el uso de la fuerza.
- El funcionamiento de la ONU y de su brazo fuerte, el Consejo de Seguridad, ha sido ininterrumpido con situaciones de especial dificultad o hasta de crisis, pero ha sido sostenido en el tiempo. Han existido mecanismos para perfeccionar su funcionamiento y se debate actualmente posibles reformas a su estructura. Uno de estos mecanismos ha sido la creación de organismos regionales que, bajo tutela de la organización matriz, ha menester la adopción de instrumentos propios conducentes al mantenimiento de la paz, la vigilancia de la seguridad y el amparo de la defensa. En América Latina, ha sido el caso de la creación de la Organización de los Estados Americanos y, regionalmente más próximo, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).



## Contenido

1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. ANTECEDENTES.....	3
3. DESARROLLO .....	5
4. PROPUESTA DE POLÍTICAS Y ACCIONES A TOMAR POR PARTE DE BOLIVIA EN EL MARCO DEL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO.....	14
5. BIBLIOGRAFÍA .....	20



## 1. INTRODUCCIÓN

Analizar el surgimiento y evolución de la seguridad y defensa en el contexto de las relaciones internacionales es una labor apasionante y profunda, y al mismo tiempo compleja y sumamente amplia debido a la enorme diversidad de Estados, de regiones, características políticas, económicas, sociales, lingüísticas y religiosas encontradas, que en conjunto, conforman un crisol de intereses diversos, a veces comunes, a veces contrapuestos, que deben convivir en una misma arena internacional.

Solamente en el siglo XX, el desarrollo de ambos temas ha provocado un giro histórico en más de una ocasión y ha sentado el actual enfoque común en el que la mayoría de los Estados del mundo conviven.

Con el establecimiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se ha demarcado un escenario internacional en el cual la diplomacia parlamentaria y la democratización de los asuntos globales se han unido a un cuerpo colectivo de fuerza coercitiva como es el Consejo de Seguridad, responsable de mantener el objetivo primigenio de la Organización: la paz y seguridad internacionales. Para este fin, la ONU cuenta con la capacidad de hacer cumplir sus decisiones por medio de embargos o sanciones económicas, o autorizar el uso de la fuerza.

El funcionamiento de la ONU y de su brazo fuerte, el Consejo de Seguridad, ha sido ininterrumpido con situaciones de especial dificultad o hasta de crisis, pero ha sido sostenido en el tiempo. Han existido mecanismos para perfeccionar su funcionamiento y se debate actualmente posibles reformas a su estructura. Uno de estos mecanismos ha sido la creación de organismos regionales que, bajo tutela de la organización matriz, ha menester la adopción de instrumentos propios conducentes al mantenimiento de la paz, la vigilancia de la seguridad y el amparo de la defensa. En América Latina, ha sido el caso de la creación de la Organización de los Estados Americanos y, regionalmente más próximo, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).

En el marco de Unasur, existe una instancia de reciente creación llamada el Consejo de Defensa

Suramericano, el cual en fiel apego al Derecho Internacional y a los preceptos de la Carta de Naciones Unidas, se ha convertido en una entidad subregional especializada en temas de seguridad y defensa, y de la cual Bolivia es miembro.

En ese marco, el presente documento plantea llevar a cabo una investigación indagatoria respecto al marco político e institucional del Consejo de Defensa Suramericano de Unasur y el rol que juega Bolivia en la adopción de políticas de seguridad y defensa suramericanas.

La presente es una investigación documental, descriptiva y propositiva; es un estudio analítico. Se empleará el método deductivo para la revisión y recopilación de la literatura en el desarrollo del trabajo. Posteriormente se desarrollará de la generalidad para desembocar en verdades particulares y concretas que serán imprescindibles para la propuesta de políticas públicas en la materia.

## 2. ANTECEDENTES

A partir del 2 de septiembre de 1947, fecha de la firma del llamado Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), también llamado Tratado de Río, el continente americano ha contado con un instrumento internacional de consulta en materia de defensa. Se caracteriza por los siguientes aspectos: a) la renuncia a la guerra; b) el compromiso de someter las controversias a los métodos de solución pacífica; c) la ayuda inmediata en caso de legítima defensa individual o colectiva; d) el establecimiento de un órgano de consulta que funcionará en el ámbito de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores (TRIGO: 139). En la actualidad, Bolivia —junto con todos los demás países del ALBA— denunció el TIAR el 5 de junio de 2012.

Asimismo, se contaba con el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, conocido como el Grupo de Río, como mecanismo de consulta y concertación política, creado el 31 de diciembre de 1986 por la Declaración de Río de Janeiro, suscrita por Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. Se creó como un sistema de acción conjunta para promover la paz en Centroamérica, especialmente



frente a los conflictos armados entre El Salvador, Nicaragua y Guatemala, que amenazaban con desestabilizar toda la región.

No obstante, durante la XXI Cumbre de la CALC (Cumbre de América Latina y el Caribe), el 23 de febrero de 2010 se creó la llamada Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños – CELAC, la cual reemplazó y heredó el legado de la CALC y del Grupo de Río, promoviendo la integración y desarrollo de los países latinoamericanos, pero no así creando una entidad de deliberación y creación de políticas comunes de defensa.

En el marco de la OEA, existe la llamada Junta Interamericana de Defensa, constituida en Washington D.C. (sede de la Junta) el 30 de enero de 1942 y reorganizada en 1948. Se trata de un organismo militar interamericano dependiente de los Gobiernos del hemisferio para la consulta, preparación y recomendación en materia de defensa colectiva en caso de agresión. Debe desempeñar las funciones consultivas que le competen y las que pueda delegarle el Comité Consultivo de Defensa establecido en la Carta de la OEA. Consta de un Consejo de Delegados, un Presidente (que debe ser un General norteamericano); Estado Mayor; una Secretaría y el Colegio Interamericano de Defensa (FIGUEROA: 552 - 553).

Finalmente, en el marco de la Comunidad Andina (CAN), se cuenta con la Decisión 587 de 10 de julio de 2004, que adopta los Lineamientos de política de seguridad externa común andina, y con la Declaración de San Francisco de Quito sobre el establecimiento y desarrollo de la Zona de Paz Andina, que fijan un conjunto de principios políticos, instancias institucionales y mecanismos de acción para fomentar el compromiso por afianzar la paz, la seguridad y la cooperación en la subregión, como un factor del desarrollo integral de los pueblos andinos, dentro de una concepción regional de seguridad democrática. Con ello la CAN se constituye en un área libre de armas nucleares, químicas y biológicas, en la cual se desarrollen mecanismos de solución pacífica de controversias (CELI: 60).

A diferencia de los anteriores esquemas de seguridad, el sistema andino contempla una serie

de principios políticos adoptados por sus cuatro Estados miembros:

- Preservación del Estado de Derecho y la democracia como sistema de gobierno
- Promoción y protección de los derechos humanos
- Abstención del uso o la amenaza del uso de la fuerza en sus relaciones recíprocas
- La solución pacífica de controversias
- Respeto a la integridad territorial y a la soberanía de cada uno de los países miembros
- La no intervención en asuntos internos
- El respeto al derecho internacional y a los compromisos internacionales
- La prohibición del desarrollo, fabricación, posesión, despliegue y utilización de todo tipo de armas de destrucción en masa, así como su tránsito por los países miembros.

En el marco institucional, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (encargado de la definición y coordinación de la política de seguridad común andina); el Comité Ejecutivo de la Política de Seguridad Externa Común Andina; la Red Andina de Seguridad y la Secretaría General, encabezan este sistema de seguridad

De los esquemas anteriormente descritos, podemos apreciar que el caso andino es el más emblemático por su nivel de ambición en la creación de una política externa común y su desarrollo institucional. Sin embargo, estamos hablando de una instancia subregional de cuatro miembros y que no hace al subcontinente sudamericano en su conjunto, el cual ha carecido históricamente de una entidad encargada de articular temas de seguridad y defensa en una política común de seguridad:

“En temas de seguridad no existe un sistema subregional de índole colectivo y cooperativo, las relaciones entre los Estados son bilaterales, la región carece de una articulación de respuestas conjuntas frente a predominio de la política norteamericana, centrada en Colombia y en las acciones antinarcóticos, y se mantienen



desconfianzas heredadas de los conflictos interestatales o de aproximaciones bilaterales privilegiadas” (Celi: 45 – 46).

Ante ello es que surge en el seno de Unasur el llamado Consejo de Defensa Suramericano que, evidentemente, puede constituirse en aquella instancia de deliberación y adopción de políticas comunes de defensa entre los Estados que lo componen de cara hacia una integración en materia de seguridad.

### 3. DESARROLLO

#### **3.1 Análisis Propedéutico respecto a los Conceptos de Seguridad y Defensa y su Contextualización en el Marco Sudamericano.**

En las sociedades contemporáneas, aparecen tres conceptos permanentemente ligados: ‘la Seguridad’, entendida como la confianza que tienen los grupos sociales en sus capacidades para alcanzar su desarrollo de acuerdo a sus propias aspiraciones y el convencimiento de lograr sus objetivos; ‘la Defensa’, que es la integración de todos los factores de poder que se constituyen en el medio para efectivizarla; y ‘la fuerza’, destinada a materializar dicha Defensa (DEL REAL PEREZ: Pág. 5).

Desde la visión doctrinal, la seguridad es el resultado de un sistema de defensa estable aplicado con responsabilidad integral y producto de todas las expresiones de poder, donde el elemento especializado son las FFAA. La sociedad civil, por su lado, le confiere su poder social a través del Servicio Militar Obligatorio permitiendo a la institución cumplir con su mandato constitucional (POMMIER: 30).

También es pertinente acotar dos nociones más: ‘Seguridad Estatal Democrática’, la que se plantea en el marco de la institucionalidad y del Estado de derecho para preservar los elementos componentes del Estado mediante acciones políticas, sociales, económicas y militares, y equilibrar las aspiraciones de los sectores de la población y del país, constituyéndose como la condición permanente de libertad, paz y seguridad social; y la noción

de ‘seguridad cooperativa’, que apunta a que la Seguridad Internacional garantice la de los Estados en sus relaciones con el resto de los actores internacionales.

Naciones Unidas, por su lado, sostiene que: “la seguridad es el estado que alcanza una sociedad libre de presiones militares, coacción política y económica que le permita desarrollarse libremente”.

De estos elementos, producto de las teorías y corrientes emergentes sobre la ‘seguridad y defensa’, se puede labrar el concepto como un sistema orientado a crear y a mantener condiciones que garanticen la soberanía, independencia e integridad de un Estado, adoptando un conjunto de previsiones y acciones para disminuir o eliminar las vulnerabilidades y permitir el logro de los objetivos del Estado, así como de sus intereses, preservándolos de todo riesgo y amenaza del ámbito interno o externo (POMMIER: 30).

Desde una óptica, podemos afirmar que la seguridad no se trata de ‘acciones’, sino de una ‘condición’ que se logra como fruto de ‘acciones’ orientadas a atenuar o eliminar ciertas vulnerabilidades. Estas ‘acciones’ constituyen el concepto de defensa.

Existe otra percepción que afirma que Defensa del Estado es un concepto propio del nivel estratégico, y la Seguridad del Estado es del nivel político. Partiendo de esta percepción, existiría una relación de causa-efecto, siendo la defensa una de las principales causas de la seguridad, aunque no produce por sí sola la condición de seguridad deseada, pues requiere también del desarrollo integral. Mientras la defensa se orienta hacia neutralizar riesgos y amenazas externas e internas contra los intereses del Estado, el desarrollo integral aporta los componentes de estabilidad y recursos económicos necesarios para la seguridad.



De estas concepciones podemos apreciar que existen elementos constitutivos:

SEGURIDAD	DEFENSA	SEGURIDAD Y DEFENSA
Confianza de los grupos sociales en sus capacidades para alcanzar su propio desarrollo	Integración de todos los factores para efectivizar la seguridad	Sistema que crea y mantiene condiciones que garanticen la soberanía, independencia e integridad de un Estado, adoptando un conjunto de previsiones y acciones para disminuir o eliminar las vulnerabilidades y permitir el logro de los objetivos del Estado, así como de sus intereses, preservándolos de todo riesgo y amenaza del ámbito interno o externo
Resultado de un sistema de defensa estable	Producto de todas las expresiones de poder	
Institucionalidad y Estado de Derecho. Condición permanente de paz, libertad y seguridad social.	Preservación de los elementos componentes del Estado mediante acciones políticas, sociales, económicas y militares	
La seguridad es el estado que alcanza una sociedad libre de presiones militares, coacción política y económica que le permita desarrollarse libremente.	Instrumento que coadyuva a la consecución de la defensa.	
Condición – efecto – género	Acciones – causa – especie	

Es así que podemos concluir diciendo que la ‘seguridad’ es el concepto sustantivo e integral, el ‘qué es’ como una situación en la cual el Estado y su población pueden alcanzar su propio desarrollo, con paz y libertad, libres de presiones; mientras que ‘defensa’ es el concepto adjetivo, el ‘cómo se hace’, como el conjunto de acciones que se toman para garantizar esa situación y preservarla. Ambos conceptos se unifican indivisiblemente y se alanzan a través de un elemento especializado como son las FFAA.

### **3.2 Constitución, funcionamiento, objetivos y visión de políticas de Seguridad y Defensa del Consejo de Defensa Suramericano**

El CDS fue creado durante la Cumbre Extraordinaria de Unasur en Costa de Sauípe, Brasil, en diciembre de 2008. La decisión fue tomada en el seno del Grupo de Trabajo creado en la Reunión Extraordinaria de Brasilia (23 de mayo de 2008). Es integrado por representantes de los Ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores de los doce países. En tan sólo cuatro reuniones de trabajo, se pusieron de acuerdo respecto de los objetivos, funciones y estructura.

Posteriormente, el punto de partida del CDS es la Declaración de Santiago de Chile, de marzo de 2009. Allí se presentan iniciativas que buscan cooperar en materia de defensa, superar las diferencias sobre el gasto militar, convertirse en una plataforma de diálogo en conflictos entre sus miembros y coordinar la seguridad externa de las naciones.

El CDS es una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa. Se rige por los principios de la Carta de la ONU, la Carta Democrática de la OEA y las decisiones del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur. Destacan los principios de respeto por la soberanía y la autodeterminación, la integridad territorial de los Estados y la no intervención en asuntos internos. Asimismo, resalta el respeto



por las instituciones democráticas, por los derechos humanos y el ejercicio de la no discriminación en el ámbito de la defensa con el fin de reforzar y garantizar el Estado de Derecho.

**3.2.1 Funcionamiento.-** El CDS está integrado por las Ministras y Ministros de Defensa (o sus equivalentes) de los países de Unasur. Realizan reuniones anuales ordinarias. Asimismo, el CDS cuenta con una instancia ejecutiva, conformada por los Viceministros de Defensa. La Presidencia está a cargo de coordinar las actividades del organismo y es ejercida por el país que ocupa la Presidencia Pro Témpore de UnasurNASUR. Asimismo, cuenta con el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa como instancia de asesoramiento.

**3.2.2 Objetivos del CDS<sup>1</sup>.-** Los objetivos generales son los siguientes:

- a) Consolidar Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y su contribución a la paz mundial.
- b) Construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe.
- c) Generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa.

Algunos de los objetivos específicos del CDS son:

- a) Avanzar gradualmente en el análisis y discusión de los elementos comunes de una visión conjunta en materia de defensa.
- b) Promover el intercambio de información y análisis sobre la situación regional e internacional con el propósito de identificar los factores de riesgos y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial.
- c) Contribuir a la articulación de posiciones

1 UNASUR - Consejo de Defensa Suramericano. Objetivos del CDS [27.10.2012]. [http://www.unasurcds.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=64&Itemid=177&lang=es](http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=64&Itemid=177&lang=es)

conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa.

d) Avanzar en la construcción de una visión compartida respecto de las tareas de la defensa y promover el diálogo y la cooperación preferente con otros países de América Latina y el Caribe.

**3.2.3 Planes de Acción.-** Los dos Planes existentes (2009-2010 y 2012) incluyen 4 ejes:



En el ámbito de políticas de defensa, el Plan de Acción 2009-2010 contemplaba la creación de una red para intercambiar información sobre políticas de defensa, realizar un seminario sobre modernización de los Ministerios de Defensa, transparentar la información sobre gastos e indicadores económicos de la defensa, propiciar la definición de enfoques conceptuales, identificar los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial, y crear un mecanismo para contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa.

En el mismo ámbito, el Plan de Acción 2012 incluye la conformación de un Grupo de Trabajo responsable de establecer una metodología que permita estandarizar un mecanismo para



transparentar el inventario militar de los miembros y su actualización periódica, diseñar una estrategia e instrumentos de difusión sobre los principios y objetivos del CDS entre la sociedad civil y particularmente entre las instituciones educativas y de defensa de los Estados miembros, realizar un tercer Seminario para avanzar en la identificación de los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial, proponer el establecimiento de un mecanismo de consulta, información y evaluación inmediata ante situaciones de riesgo para la paz de las naciones de Unasur.

Durante la III Reunión Ordinaria de la Instancia Ejecutiva, el exviceministro de Defensa de Bolivia, Gral. Div. José Luis Prudencio, propuso en abril de 2011 la iniciativa de contemplar temas de biodiversidad, madre tierra, rol de la mujer en la defensa y multiculturalidad. Posteriormente, en la IV Reunión, Bolivia propuso incorporar específicamente los temas de protección de la Madre Tierra.

Es así como finalmente en el Plan de Acción 2012, Bolivia logró incorporar y encargarse del liderazgo del tema de Madre Tierra, en el marco del Eje 4: Formación y Capacitación, respecto a realizar un Seminario que determine los alcances del concepto de “Madre Tierra” y su relación con la Defensa y evalúe la posibilidad de proponer un programa de educación, dirigido al personal de los Ministerios de Defensa de los países miembros de Unasur<sup>2</sup>.

Para el desarrollo de estas actividades, el CDS ha venido conformando grupos de trabajo que examinan temas específicos y formulan sugerencias o recomendaciones. En la actualidad, algunos de los principales Grupos de Trabajo del CDS son los siguientes:

- Grupo de Trabajo para elaborar el Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación - Unasur
- Grupo de Trabajo para elaborar un Plan de Reducción de Contingente de la MINUSTAH

2 UNASUR - Consejo de Defensa Suramericano. Plan de Acción CDS 2012 [29.10.2012]. [http://www.unasurcds.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3333%3Aplan-de-accion-2012&catid=47%3Aplan-de-accion&Itemid=261&lang=es](http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=3333%3Aplan-de-accion-2012&catid=47%3Aplan-de-accion&Itemid=261&lang=es)

■ Grupo de Trabajo para establecer una metodología para estandarizar un mecanismo para transparentar el inventario militar de los países suramericanos

■ Grupo de Trabajo para realizar un taller para proponer mecanismos de cooperación entre los Ministerios de Defensa de los países miembros para responder de manera inmediata ante desastres naturales y antrópicos de magnitud.

Bolivia colabora en el desarrollo de estas actividades. No obstante, no lidera ninguno de estos grupos de trabajo y tampoco tiene una fuerte incidencia en los que participa.

### **3.4 Ejes y Elementos de la actual Visión de Seguridad y Defensa del Estado Boliviano**

#### **3.4.1 El Estado Boliviano en torno al**

**Bienestar y la Seguridad.-** En su artículo 9, la nueva Constitución Política del Estado reconoce seis fines y funciones esenciales. De ellos, uno engloba dos elementos que son la piedra angular para la doctrina de Seguridad y Defensa: el Bienestar y la Seguridad, conceptos indivisibles y a la vez, complementarios.

El Bienestar es un fin esencial que persigue todo el pueblo boliviano, en directa correspondencia al cumplimiento garantizado y protegido de sus derechos fundamentales; así como al libre acceso a los servicios de vivienda, alimentación, educación, salud, vestido, transporte, seguridad, servicios básicos, acceso garantizado a los alimentos y a los productos necesarios para Vivir Bien. Por otro lado, la Seguridad es el fin vital y es comprendida como la condición que permite al Estado la protección del pueblo boliviano, la preservación de la soberanía y la integridad territorial, la realización de los más altos intereses, sin amenazas, garantizando al ser boliviano el libre ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones constitucionales (POMMIER: 22 y 23).

“Seguridad y Defensa son transversales a los fines esenciales del Estado, debido a que su logro no sería posible sin una situación de paz y tranquilidad, condición imprescindible para el



desarrollo de actividades económicas, políticas y sociales, porque además, Seguridad, Defensa y Desarrollo son conceptos absolutamente interdependientes y complementarios entre sí” (POMMIER: 23).

### 3.4.2 Visión de Bolivia sobre la Seguridad y Defensa integrales en la actualidad.-

Desde 2006, el Estado ha incluido el principio filosófico del ‘Vivir Bien’, en el que su concepción de Seguridad y Defensa determina que Bolivia es un país pacifista, que promueve la cultura y el derecho a la paz, así como la cooperación entre los pueblos de la región y del mundo. Rechaza a la guerra de agresión y se reserva el derecho a la legítima defensa en caso de agresión. Este modelo debe garantizar la unidad y pervivencia como Estado.

Con estas modificaciones constitucionales introducidas en 2009, la seguridad y defensa se han alejado de la concepción tradicional en las que sólo estaban asociadas con asuntos militares; se ha incorporado una visión de integralidad y multidimensionalidad de la seguridad y la defensa del Estado boliviano como sus dos ejes articuladores:

- Primer Eje: Seguridad Integral del Estado.- Esta forma de seguridad involucra un conjunto de condiciones jurídicas, sociales, culturales e institucionales orientadas a proporcionar las garantías necesarias para el desenvolvimiento de las actividades económicas, políticas, sociales y militares del Estado, de manera que permitan un adecuado y normal funcionamiento de la comunidad, las instituciones públicas, organismos del Estado y la convivencia pacífica de la población en general con el fin de proteger la integridad territorial, soberanía, recursos estratégicos y su población, garantizar el desarrollo integral, todo lo cual constituye sus intereses vitales<sup>3</sup>.

- Segundo Eje: Seguridad Multidimensional.- Existen dos vertientes para afirmar estas múltiples dimensiones. La CPE y los estudios del PNUD

3 MINISTERIO DE DEFENSA. Anteproyecto de Ley de Seguridad y Defensa del Estado. Dirección General de Políticas de Defensa y Cooperación al Desarrollo Integral. 2011.

respecto a la llamada ‘Seguridad Humana’, que comprende siete niveles o categorías que se unen a la dimensión militar:

Dimensiones de Seguridad - CPE	Dimensiones de Seguridad - PNUD
Económica	
Alimentaria	
Social	
Industrial	Económica
Pública	Alimentaria
Jurídica	Salud
Fronteriza	Ambiental
Ciudadana	Personal
Ambiental y recursos naturales	Comunitaria
	Política

Estas dimensiones de seguridad deben vincularse a los objetivos estatales consagrados en el nuevo texto constitucional:

1. Preservar la existencia del Estado, con independencia, soberanía, dignidad e integridad de su patrimonio.
2. Consolidar la unidad en la diversidad plurinacional.
3. Profundizar la democracia.
4. Profundizar la justicia social, con inclusión y solidaridad.
5. Asegurar el desarrollo integral.
6. Preservar el medio ambiente y aprovechar nuestros recursos naturales.
7. Reafirmar y promover la presencia internacional del Estado.
8. Promover la reivindicación marítima con soberanía.

Es así como en la actualidad el Estado boliviano concibe a la seguridad y defensa como un conjunto integral de asuntos que involucran a todos los sectores de la población. Al mismo tiempo, la capacidad y especialización para su imperio son las FFAA.



Para sostener el elemento de integralidad de la seguridad y defensa es pertinente hacer una distinción entre el texto de la anterior Constitución Política del Estado (2004), que estipulaba en el Régimen de las FFAA, art. 208, lo siguiente:

“Las Fuerzas Armadas tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia nacional, la seguridad y estabilidad de la República y el honor y soberanía nacionales; asegurar el imperio de la Constitución Política, garantizar la estabilidad del Gobierno legalmente constituido y cooperar en el desarrollo integral del país”<sup>4</sup>.

Por su parte, la nueva Constitución Política del Estado establece en su art. 244: “Las FFAA tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia, seguridad y estabilidad del Estado, su honor y la soberanía del país; asegurar el imperio de la Constitución, garantizar la estabilidad del Gobierno legalmente constituido, y participar en el desarrollo integral del país”<sup>5</sup>.

Con esta distinción, el cambio cualitativo radica en el rol activo que ahora juegan las FFAA en el desarrollo integral del país, no sólo cooperando, sino siendo protagonista de él.



Objetivos de las políticas de Seguridad y Defensa de Bolivia – fuente: “Bases para la discusión de una doctrina sobre Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia, Ob. Cit., Pág. 59.

### 3.4.3 Políticas de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia

a) Para la Seguridad y Defensa Integral.- Que se traduce en:

- Optimizar la estructura operativa conjunta y el despliegue estratégico de las FFAA, potenciando su capacidad de respuesta inmediata ante situaciones de amenazas internas y externas.
- Modernización tecnológica y renovación logística de las FFAA para garantizar una razonable capacidad operativa, que facilite el cumplimiento de su misión esencial y le otorgue condiciones técnicas para su participación efectiva en el desarrollo integral.
- Fortalecer la seguridad y promover el desarrollo integral en las zonas de seguridad fronteriza.
- Fomentar la cultura de respeto de los derechos humanos y crear condiciones dignas, con equidad, e.

4 ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. Constitución Política del Estado. La Paz: Gaceta Oficial, 2009, Pág. 73.

5 ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. Constitución Política del Estado. La Paz: Gaceta Oficial, 2009, Pág. 73.



reciprocidad e interculturalidad para ‘Vivir Bien’ en los cuarteles.

e. Promover el empleo y explotación con fines pacíficos del espacio ultraterrestre y aplicar sistemas telemáticos que permitan garantizar la salvaguarda de la información sensible del Estado.

f. Generar cultura de defensa concientizando a la población boliviana sobre su importancia para la existencia y el desarrollo del Estado.

g. Constituirse en garante de la democracia y la institucionalidad en el Estado.

b) Para la defensa Civil.- Fortalecer el sistema de defensa civil del Estado con los medios y estructura del sector defensa, en el desarrollo de las actividades vinculadas con la atención de emergencias.

c) Para la participación en el Desarrollo:

a. Apoyar la política de protección social del Estado.

b. Fortalecer las empresas del sector defensa a favor de los emprendimientos productivos del Estado.

c. Promover el desarrollo de ciencia y tecnología en las FFAA para contribuir a la innovación y tecnificación del sector defensa y al desarrollo integral del Estado.

d. Proyectar el servicio militar como centro de tecnificación alternativa de los jóvenes bolivianos.

e. Defensa del medio ambiente y patrimonio cultural.

f. Promover la cultura de equidad de género y la eliminación de toda forma de discriminación en el sector defensa como eje para el desarrollo humano.

g. Reivindicación marítima.

h. Promover el desarrollo de los intereses marítimos, fluviales, lacustres y marina mercante.

d) Para la integración y la paz:

a. Fortalecer la integración militar regional para la seguridad y defensa.

b. Participar activamente en las iniciativas internacionales para fortalecer y mantener la paz regional y mundial.

c. Apoyar las iniciativas internacionales para reducir la producción de sustancias químicas destinadas a la fabricación de armas de destrucción masiva.

**3.4.4 Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas.-** El Ministerio de Defensa es la instancia político-administrativa del sector defensa. Tiene como misión fundamental la formulación y ejecución de políticas de seguridad y defensa, la gestión y administración del presupuesto de las FFAA, coordinando su participación en el desarrollo integral y garantizando su accionar en el mantenimiento de la independencia, seguridad, soberanía e integridad territorial del Estado.

La primera atribución del Ministerio de Defensa es la de formular y proponer la política de seguridad y defensa del Estado y someterla a la aprobación del Consejo Supremo de Defensa del Estado Plurinacional (ver infra § 3.4.5).

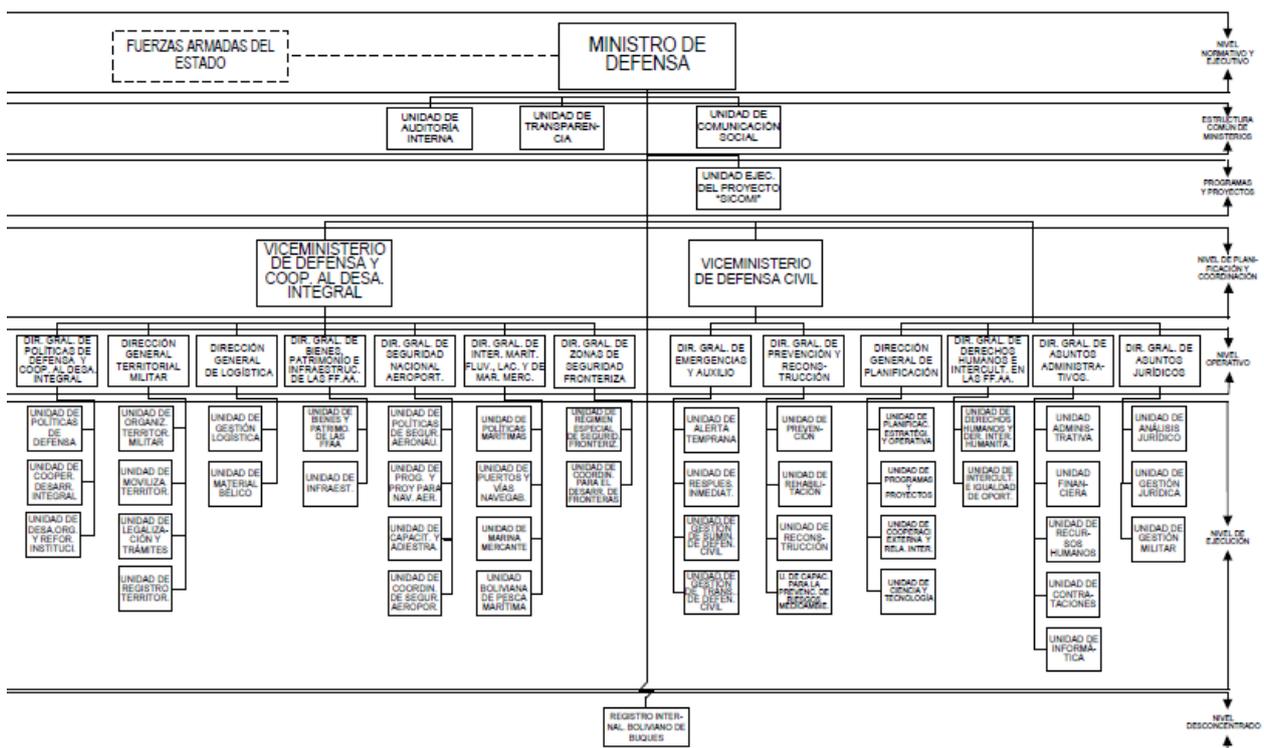


Los niveles de defensa en Bolivia están constituidos de la siguiente manera:

NIVEL	AUTORIDAD	FUNCION
ESTATAL	Presidente del Estado	Es Capitán General de las FFAA Define la política de seguridad y defensa Dispone el uso de la fuerza militar
		Tiene como instancias de asesoramiento en materia de seguridad y defensa al Consejo Supremo de Defensa del Estado Plurinacional (Cosdep) y al Alto Mando Militar
SECTORIAL	Ministro de Defensa	Desarrolla y propone políticas de seguridad y defensa Dirige administrativamente a las FFAA Planifica, organiza, controla y ejecuta las acciones de defensa civil
MILITAR	Comandante en Jefe	Mando y decisión técnico-operativa de las FFAA Coordina y dirige las acciones de las FFAA Coordina las acciones técnico-administrativas con el Ministerio de Defensa
OPERATIVO	Comandantes de Fuerza	Operativizan las políticas de seguridad y defensa del Estado a través del ejercicio de sus funciones específicas en la gestión de sus comandos. Preparan y desarrollan las operaciones de guerra Garantizan la seguridad y defensa del Estado Participan en el desarrollo integral del Estado

De acuerdo a la Resolución Ministerial 0065 de 26 de enero de 2011, se ha establecido la constitución orgánica del Ministerio de Defensa:

### ORGANIGRAMA DEL MINISTERIO DE DEFENSA





En ese marco, podemos apreciar que es la Dirección General de Políticas de Defensa y Cooperación al Desarrollo Integral, al menos teóricamente, la encargada de crear los lineamientos necesarios para el desarrollo de las acciones de seguridad y defensa. En la actualidad, ésta cuenta con tres unidades y 6 funcionarios cuya labor se traduce más que nada a brindar el soporte técnico a los informes que solicitan otras reparticiones del Ministerio (el caso más recurrente es el de la Dirección Jurídica), no así en el diseño de políticas de largo aliento y sostenibles como políticas de Estado. Trabaja también en el diseño y evaluación del Plan Operativo Anual (POA) del Ministerio y en su correspondiente evaluación.

Por otro lado, existe una aislada Unidad de Cooperación Externa y Relaciones Internacionales (UCERI), inexplicablemente dependiente de la Dirección General de Planificación, que es prácticamente su Jefe de Unidad y una secretaria.

El grave problema en la Dirección General de Políticas de Defensa y Cooperación al Desarrollo Integral

(DGPODECODI), y en sí de toda la institución, es que existe un nivel de rotación permanente que paradójicamente se encuentra debidamente respaldado por el Régimen Militar de Cambios de Destinos, el cual se sustenta en las Órdenes Generales elaboradas por los Comandos de Fuerza y aprobados por el Comando en Jefe, amparados en la Ley N° 1405 de 30 de diciembre de 1992, Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación. Es decir, el Ministerio de Defensa es un destino militar más, temporal, donde los niveles directivos se encuentran ocupados por altos oficiales de las FFAA, Generales o Almirantes (o Vicealmirantes), Jefes de Unidad equivalentes a Coroneles y Capitanes de Navío, y así sucesivamente llegando hasta suboficiales con tareas más administrativas. Juntamente con ellos trabaja una minoría de funcionarios civiles en áreas como la jurídica o asuntos administrativos.

El grave defecto de esta situación es que este destino (Ministerio de Defensa) dura aproximadamente un año. Esto, independientemente de su formación y nivel profesional, prácticamente impide el desarrollo de políticas de seguridad y defensa de largo aliento y sostenibles en el tiempo, ya que oscilan de acuerdo al personal que dirige el Ministerio y no se puede dar una continuidad ni seguimiento a temas de vital interés del país, como es el caso del CDS.

Por el lado de la UCERI, adicionalmente al hecho de que la agenda en asuntos internacionales del Ministerio de Defensa es amplísima (abarcando desde temas bilaterales con los países vecinos, hasta la participación de Bolivia en organismos internacionales especializados, caso del CDS), se debe tomar en cuenta que esta entidad es también una especie de Cancillería Castrense, ya que contamos en aproximadamente 26 misiones diplomáticas con Agregados Militares, quienes son también representantes del Estado y cuyas funciones amplían el alcance de acción del Ministerio hasta más allá de las fronteras. Ante ello, es imperiosa la necesidad de que esta unidad se convierta en una Dirección General autónoma que haga una gestión especializada ante en el CDS y otros foros.

**3.4.5 Consejo Supremo de Defensa del Estado Plurinacional (COSDEP).**- Antes llamado Consejo Supremo de Defensa Nacional (COSDNA, creado mediante la Ley N° 146 de 28 de diciembre de 1961), halla su asidero legal en la CPE, art. 248, cuya composición, organización y atribuciones determinará la ley y estará presidido por el Capitán General de las FFAA<sup>6</sup>. Se trata de un organismo superior de asesoramiento y consulta del Presidente del Estado, que facilita la toma de decisiones y la adopción de políticas y estrategias en temas relativos a la Seguridad y Defensa integral del Estado. Está compuesto por una Secretaría General Permanente y las máximas autoridades ejecutivas de los cuatro Órganos del Estado, además del gabinete ministerial, el Comandante en Jefe de las FFAA, los Comandantes de Fuerza y de la Policía Boliviana, Gobernadores y Alcaldes.

---

<sup>6</sup> A la fecha, el COSDEP cuenta tan sólo con un Anteproyecto de Ley del proponente que es el Ministerio de Defensa. Ante esa situación, se rige por las disposiciones de la Ley N° 146 en lo que corresponde.



Cosdep, desde su modificación a su figura actual, se ha venido desempeñando como entidad asesora. Ha delineado propuestas de políticas de defensa, así como trabajos en conjunto con el Ministerio de Defensa, el Comando en Jefe, los Comandos de las tres Fuerzas, el Estado Mayor y la Presidencia del Estado. Sin embargo, al carecer de una Ley de Seguridad y Defensa y una Ley Orgánica que determine su organización y funcionamiento, no puede desempeñarse plenamente como su naturaleza lo indica: un Consejo Supremo de Defensa.

#### 4. PROPUESTA DE POLÍTICAS Y ACCIONES A TOMAR POR PARTE DE BOLIVIA EN EL MARCO DEL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO

A continuación planteo una serie de propuestas de políticas públicas que apuntan a mejorar la capacidad de generación de políticas de seguridad y defensa de Bolivia, así como su proyección exterior de seguridad y defensa, en particular, ante el CDS desde el ámbito institucional y político.

Para ello, debemos partir del hecho de que la política exterior es la proyección soberana de la política interior de un país, por lo que depende indefectiblemente de ella para poder alcanzar consistencia, seriedad y sostenibilidad en el tiempo. En ese contexto, y primero que nada, se deben hacer reformas a nivel doméstico para luego aspirar a alcanzar resultados en un foro internacional, como en este caso, el Consejo de Defensa Suramericano.

##### 4.1 Propuestas a nivel doméstico en cuanto al Marco Institucional y Legal.-

###### 4.1.1 En cuanto al Ministerio de Defensa

El Ministerio de Defensa, como la entidad política y administrativa del sector, carece de una estructura que le permita crear, proyectar y mantener políticas de seguridad y defensa de largo plazo y de reparticiones que se encarguen y especialicen de su gestión ante el CDS y otros foros internacionales. La discontinuidad de sus Directores Generales y Jefes de Unidad, a causa de que sus puestos son un destino militar, junto con la volatilidad de los cambios al nivel de la Máxima Autoridad Ejecutiva —la o el Ministro— hacen que la entidad tenga transcendencia en lo político en tanto y en cuanto estén las autoridades que diseñan las políticas. Empero, una vez que hay cambios de destinos o nombramiento de nueva autoridad política, lastimosamente, parece que hay “borrón y cuenta nueva”. Esta situación ha causado una reducción en la imagen del Ministerio a una mera instancia administrativa que autoriza provisiones, viajes, contrataciones públicas, etc.

PROPUESTA.- En ese sentido, tomando en cuenta la naturaleza sui generis del Ministerio de Defensa y su necesidad de especialización, es necesario instaurar la carrera administrativa contemplada en el art. 233 de la Constitución Política del Estado bajo el denominativo de Carrera Administrativa en Seguridad y Defensa. Con ello, lo que se pretende es atender sus principales falencias:

FALENCIAS	EFFECTOS
Alto nivel de rotación de personal y volatilidad en la gestión que realiza. Insostenibilidad en el tiempo de las políticas de seguridad y defensa.	Improvisación y gestión eventual de acuerdo a la autoridad de turno. Bolivia carece de un Libro Blanco de la Defensa y de una doctrina propia en seguridad y defensa.

Con esta medida se conseguiría la profesionalización y especialización de funcionarios en materia de



seguridad y defensa, se generaría competitividad de nuestros profesionales, a la vez que estabilidad laboral. Estaría abierta para civiles o militares, pero para estos últimos, sería necesaria una autorización expresa de sus respectivas Fuerzas para su mantenimiento en el puesto por al menos cuatro años.

La DGPODECODI será la encargada de la formulación, seguimiento, coordinación y modificación de las políticas de seguridad y defensa del país, así como la creación de doctrina y la elaboración del Libro Blanco de la Defensa en consulta y asesoramiento permanente con las entidades involucradas (FFAA, COSDEP, Cancillería, etc.).

Toda publicación oficial del Estado en materia de seguridad y defensa (además del Libro Blanco, la doctrina de defensa del Estado, doctrina de defensa concertada del ALBA, etc.) debe emanar de esta Dirección General como coordinadora y editora del material.

Otra dolencia que aqueja al Ministerio de Defensa es el divorcio que existe entre los temas internacionales en los cuales está involucrada la entidad. Cuando una entidad externa al Ministerio, por ejemplo, el Ministerio de Relaciones Exteriores, hace consultas sobre proyectos, posiciones o gestiones en particular, debe hacerlas a las Direcciones Generales por separado para conocer sus posiciones. Si es que existe una sola respuesta a estas consultas firmada por la Máxima Autoridad, es más que posible que la respuesta afirme que no se tiene antecedentes al respecto, o que se solicite mayor información, así como datos sobre quién al interior de Defensa estuvo a cargo de la gestión, para poder responder.

La UCERI, como la repartición responsable de asuntos internacionales, es inexplicablemente una Unidad dependiente de la Dirección General de Asuntos Administrativos y los temas que se encuentran bajo su responsabilidad son todos aquellos que no entran en la cartera de ninguna otra repartición.

PROPUESTA.- La UCERI debe ser elevada de Unidad al rango de Dirección General, dependiente directamente del Ministro y que cuente con al

menos tres unidades:



La relación de esta Dirección con el resto de las reparticiones será de coordinación directa y unificación de posiciones ante las organizaciones y organismos internacionales. La repartición encargada de la coordinación interna y externa para la elaboración de propuestas y posiciones ante el CDS sería la Unidad de Relaciones Multilaterales e Integración.

Debe ser esta Dirección General la que gestione toda la correspondencia en materia internacional, derivando si fuera el caso a otras Direcciones temas más específicos (por ejemplo las reuniones y gestiones referidas a la Convención sobre el Derecho del Mar, competencia de la Dirección General de Intereses Marítimos, Fluviales, Lacustres y Marina Mercante), pero conservando copias sobre los antecedentes y centralizando un archivo central en asuntos internacionales.

#### 4.1.2 En cuanto al Marco Legal y Educativo

Primero que nada, es imprescindible y urgente la discusión y aprobación de los Anteproyectos de Ley de Seguridad y Defensa y la Ley del Consejo Supremo de Defensa del Estado Plurinacional - Cosdep, ya que estas, juntamente con la Constitución Política del Estado, representan el marco principal normativo, administrativo y orgánico de Bolivia para la formulación y puesta en práctica de políticas de seguridad y defensa.

En la misma línea y como lo manda la Directiva Presidencial del Sector Defensa de 2009, es necesario aprobar las restantes 11 leyes referentes a este ámbito, las cuales se desprenden del tronco



común como es la Ley de Seguridad y Defensa.

Asimismo, es necesario adoptar un enfoque preventivo-educativo a ser incorporado a los sistemas formales y no formales de educación en Bolivia, que dirija su alcance de acción a los docentes, padres, educandos y sociedad en general. El objetivo será su concientización y desarrollo de un pensamiento crítico colectivo respecto al rol que todos cumplimos en la seguridad y defensa, lo cual no es limitativo a las FFAA y a situaciones de guerra, sino que es una integralidad que contempla aspectos vitales como la democracia, el Estado de Derecho y nuestras relaciones en sociedad, en lo cual todos (civiles y militares) debemos contribuir a su consecución.

PROPUESTA.- Como ciudadanos carecemos de autoridad legal para legislar, pero la Ley nos faculta para realizar el cabildeo con las autoridades del Órgano Legislativo para la pronta aprobación de leyes y reformas al sistema educativo. Otra alternativa que nos faculta la Constitución Política del Estado es la iniciativa ciudadana, la cual no debe ser descartada ya que si bien hace cuatro años que se tiene un anteproyecto de ley de Seguridad y Defensa listo y con una amplia discusión y de carácter participativa, la misma no ha sido sancionada por la Asamblea Legislativa posiblemente por intereses contrapuestos entre civiles, militares, policías, políticos, legisladores, etc. De ser el caso y con el objetivo de destrabar estas discusiones en el legislativo, debe ser el Órgano Ejecutivo quien, en alianza y con el respaldo del sector académico, impulse el proceso de redacción de una nueva ley y su posterior propuesta al Órgano Legislativo.

#### **4.1.3 En cuanto a una política de Seguridad y Defensa con Chile**

Bolivia viene preparando desde 2011 una estrategia de reivindicación marítima mediante la cual acudirá a tribunales internacionales para demandar a Chile una solución a su enclaustramiento marítimo, lo cual se encuentra bajo la responsabilidad de la Dirección Estratégica de Reivindicación Marítima.

Esta estrategia se ampara en el marco del Derecho Internacional, en acciones diplomáticas y en obligaciones bilaterales incumplidas en el pasado,

pero no ha sido acompañada por una estrategia de seguridad y defensa que la respalde. Una estrategia diplomática sólida debe apoyarse en una estrategia de seguridad y defensa igualmente sólida, sobre todo considerando las declaraciones con actitud belicista que vienen haciendo altas autoridades de Chile desde 2011<sup>7</sup>, las cuales por su lado infunden seguridad y serenidad al pueblo chileno, y por el otro crean zozobra, amedrentamiento e incertidumbre en el pueblo boliviano.

PROPUESTA.- Una vez constituido el marco legal e institucional boliviano respecto a la formulación de las políticas de seguridad y defensa, es esencial que se discuta y apruebe una estrategia en cuanto a la demanda de reivindicación marítima boliviana ante tribunales internacionales, de manera que actúe en dos ámbitos:

■ Interno.- Esta estrategia debe planificar la generación de condiciones de seguridad y defensa a nivel de las Fuerzas Armadas, así como de certidumbre entre la población civil, la conciencia de actuación integral y preparación que presupone la interacción de todos y cada uno de los bolivianos en situaciones de riesgo o más aún, bélicas.

---

7 El 30 de mayo de 2011, el Ministro de Defensa de Chile, Andrés Allamand afirmó que se deben seguir las iniciativas de Bolivia con total tranquilidad, porque en estos temas es un país unido, porque tiene el amparo del Derecho Internacional, y que Chile tiene Fuerzas Armadas prestigiadas, profesionales y preparadas que están en condiciones de hacer respetar los Tratados Internacionales y de cautelar adecuadamente la soberanía y la integridad de Chile. Fuente: "Los Tiempos": Declaración del ministro de defensa de Chile, Andrés Allamand - Pedido de bilateralidad sobre tema marítimo. [http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20110530/declaracion-del-ministro-de-defensa-de-chile-andres-allamand--pedido-de\\_127910\\_257971.html](http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20110530/declaracion-del-ministro-de-defensa-de-chile-andres-allamand--pedido-de_127910_257971.html)

Asimismo, el 27 de septiembre de 2012, el presidente chileno Sebastián Piñera declaró que Chile va a hacer que se respeten los tratados que Chile ha firmado y va a defender con toda la fuerza del mundo su territorio, mar, cielo y soberanía". Fuente: "La Tercera" Piñera: "Voy a defender con toda la fuerza del mundo nuestro territorio, nuestro mar, y nuestra soberanía". <http://www.latercera.com/noticia/politica/2012/09/674-485413-9-pinera-voy-a-defender-con-toda-la-fuerza-del-mundo-nuestro-territorio-nuestro.shtml>



■ Externo.- La planificación de una “Hoja de Ruta” sobre los mecanismos de actuación internacional que deberán seguirse ante una posible acción hostil de parte de Chile. Esta hoja de ruta debe iniciarse en el Consejo de Defensa Suramericano y concluir en el Consejo de Seguridad de la ONU.

## **4.2 Propuestas a nivel internacional: participación en el CDS.**

### **4.2.1 En cuanto al fenómeno “apego a la novedad” en Latinoamérica**

La historia ha demostrado que en América Latina existe el fenómeno llamado “apego a la novedad”. Este fenómeno ocasiona que ante hechos pasados, aspiraciones no cumplidas y nuevos objetivos, se perciba a intentos pasados como la causa del problema (una suerte de chivo expiatorio) y que la adopción de nuevas decisiones o estructuras es la solución y el esfuerzo depositario de las nuevas y antiguas esperanzas. Todas aquellas decisiones de estas nuevas estructuras tienden a concebirse como valederas, legítimas y eficaces, por encima de otras que de encontrarse en contraste, se las puede llegar a considerar como carentes de sentido o legitimidad.

A causa de esta situación, en el marco de la integración y las organizaciones internacionales, este fenómeno ha provocado que hayamos y sigamos siendo parte de múltiples —aunque no siempre exitosos— bloques regionales. Es así como en 1960 nació la ALALC; en 1969 nació la CAN; en 1980 nació la ALADI; en 1994 nació el MERCOSUR; en 2004 se creó ALBA, además de pertenecer a la ONU desde 1945 y a la OEA desde 1948, como miembro fundador. Acotando a este escenario, se integran figuras como el TIAR y la Junta Interamericana de Defensa como mecanismos de consulta y deliberación en materia de seguridad y defensa; sin embargo, ninguna de ellas se ha constituido en una instancia de creación de una política de seguridad externa común, siendo el caso de la CAN el más ambicioso.

En 2004 nace Unasur como una alternativa más que desde entonces goza de la atención de todos sus miembros, es el depositario de las nuevas aspiraciones comunes de sus Estados miembros y

es el nuevo “fenómeno de apego a la novedad”.

PROPUESTA.- Considerando que este fenómeno es algo inevitable y que se comprueba cíclicamente en la historia del continente, que Unasur es la novedad actual, y que en su seno encontramos al CDS, los esfuerzos de armonización de políticas de seguridad y defensa de Bolivia, así como el enfoque de plataforma para la proyección de los intereses de Bolivia en la materia, deben ponerse en el Consejo de Defensa Suramericano, desde el más alto nivel político hasta las instancias técnicas de negociación, para procurar darle progresivamente fuerza de acción y relevancia internacional, de manera que eventualmente pueda convertirse en un “Consejo de Seguridad” petite para América del Sur.

### **4.2.2 En Cuanto al Fortalecimiento de la Posición de Bolivia.**

Bolivia en los últimos 7 años, desde la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado, las consiguientes reformas legales y administrativas, ha abordado la fijación de una agenda de elementos prioritarios de seguridad y defensa:

- a. Seguridad y defensa integrales, que involucra la modernización de las FFAA y la optimización de su capacidad operativa, además de su rol de garantes de la institucionalidad y la concientización de la población sobre el tema de seguridad y defensa y su importancia en la existencia del Estado.
- b. La defensa civil que fortalece su sistema de acción ante emergencias con los medios y estructura del sector defensa.
- c. La participación en el desarrollo, apoyando la protección social, las iniciativas productivas del Estado, promoviendo la ciencia y tecnología, la defensa del medio ambiente y patrimonio cultural, promoviendo la equidad de género y luchando contra la discriminación y por la reivindicación marítima.
- d. La integración y la paz, que busca fortalecer la integración militar regional para la seguridad y defensa, participar en las iniciativas para mantener la paz regional y mundial y apoyar las iniciativas internacionales para reducir la producción de



sustancias químicas para fabricar armas de destrucción masiva.

En el marco regional andino y la agenda de seguridad y defensa, la CAN se encuentra hace años debilitada en su proceso de integración económica; en los últimos siete años ha afrontado un choque de enfoques comerciales muy pronunciado entre los bloques de Bolivia y Ecuador, y el de Perú y Colombia, aspecto que incluso han motivado a Bolivia a tramitar su ingreso al Mercosur como miembro pleno. No obstante a esta situación, el sistema andino de integración SAI es vasto en cuanto a sus mecanismos y activo en materia de política exterior común andina, seguridad y defensa, en los cuales Bolivia participa con regularidad.

**PROPUESTA.-** Considerando que las políticas de seguridad y defensa de Bolivia como un solo Estado son difíciles de proponerlas y hacerlas prevalecer en el seno del CDS por sí sola, y considerando que los temas de seguridad y defensa identificados al interior de la CAN son los que más representan los intereses bolivianos, sería pertinente reducir a un mínimo común denominador las posiciones de los cuatro Estados Miembros, para que luego cada Miembro pueda incorporar específicamente temas propios.

Anteriormente, la agenda andina de seguridad estaba totalmente sujeta a la agenda norteamericana de seguridad, pero ahora se ha dado una amplitud de acción y libertad de fijación de temas prioritarios. Tomando en cuenta el avance actual a nivel andino y los intereses de Bolivia, la base sería:

- Política de paz internacional
- Abstención del uso o la amenaza del uso de la fuerza y fomento del diálogo y acercamiento entre partes para la solución de conflictos
- Narcotráfico, terrorismo, trata y tráfico de personas
- Estado de Derecho y democracia como sistema de gobierno
- Promoción y protección de los derechos humanos
- La prohibición del desarrollo, fabricación,

posesión, despliegue y utilización de todo tipo de armas de destrucción en masa, así como su tránsito por los países miembros.

#### **4.2.3 En cuanto a desarrollo institucional y participación de Bolivia**

Como se analizó previamente, podemos resumir que el CDS es una instancia de coordinación y deliberación, pero juzgando por sus objetivos, como las acciones planificadas y llevadas a cabo que plantean el avance, la promoción y la contribución en lo que respecta a posiciones y políticas comunes entre los países miembros, su naturaleza lo aleja de convertirse en una entidad política a nivel Unasur, y lo acerca a un foro de discusión e intercambio de información, no así una entidad de formulación y adopción de políticas de seguridad y defensa comunes.

De igual manera e institucionalmente hablando, el CDS carece de una instancia permanente de registro, coordinación y que provea los mecanismos de evaluación y seguimiento de los acuerdos alcanzados en sus mecanismos de concertación.

En términos de la participación de Bolivia en el CDS, pudimos observar que sus acciones han sido muy incipientes. Estas se limitan a coparticipar en la organización de actividades de los Planes de Acción, sin liderar ninguno en específico.

Analizando ambas variables, la situación institucional del CDS y la participación de Bolivia, se puede llegar a un escenario como el siguiente:

- Que en el actual Plan de Acción (2012), Bolivia únicamente es responsable de una actividad (seminario sobre alcances del concepto “Madre Tierra”) y participa como corresponsable en dos otras actividades.
- El CDS no tiene un desarrollo institucional propio, sino que depende directamente de Unasur, las Reuniones de Ministros de Defensa y de su Instancia Ejecutiva. Cuenta únicamente con una instancia específica que es de asesoramiento (CEED), la cual se reúne por lo menos dos veces al año.



■ Diversas actividades del CDS se han enmarcado en identificar mecanismos de intercambio de información, de coordinación de posiciones y avanzar en una visión compartida, pero no se ha materializado ninguno de estos resultados.

PROPUESTA.- Bolivia debería aprovechar esta oportunidad para ejercer su rol, postergado hasta ahora, de respaldarse en el carácter específico y la naturaleza sui generis de la defensa y dar el salto hacia proponer la creación de una Secretaría Permanente, a través de una actividad para el Plan de Acción 2013 (o 2014), por ejemplo: Políticas de Defensa, para liderar y conformar un Grupo de Trabajo destinado a:

N/A	ACTIVIDAD	RESPONS- ABLE	LUGAR	CORRESPONSABLE	OBSERV.
	Crear la Secretaría Permanente del CDS y desarrollar la estructura institucional propia del Consejo.	Bolivia	La Paz	--	Primer semestre 20XX

A través de este Grupo de Trabajo, por un lado, se aglutinaría el trabajo de una serie de otros grupos que han venido desarrollando mecanismos de acción del CDS (caso del mecanismo para transparentar el inventario militar; mecanismo para enfrentar amenazas naturales y cibernéticas, y el mecanismo de consulta y análisis de amenazas para la paz de nuestras naciones), y por otro, se convertiría en el avance más importante en la creación de una estructura institucional del CDS para que finalmente se constituya en un Consejo de Defensa en sentido estricto.

La Secretaría tendría un carácter fijo y de duración indeterminada, con sede en Bolivia y con personal permanente<sup>8</sup>.

La Secretaría también podrá realizar el estudio para el desarrollo institucional del CDS que dé forma a los diversos mecanismos que se han venido analizando y estudiando para que, según su factibilidad, puedan ser diseñados y propuestos a su máxima instancia para su creación. La Secretaría cumpliría el rol del regente de cumplimiento de las decisiones del CDS y garante del diseño y cumplimiento de políticas de seguridad y defensa.

#### 4.2.4 En cuanto a la demanda de reivindicación marítima de Bolivia

En la misma línea que la anterior propuesta, tomando en cuenta que en el continente existen temas delicados que ameritan un tratamiento especial debido a su potencial de escalada de conflicto —caso de la demanda marítima boliviana—, es necesario la creación de un mecanismo al interior del CDS donde se inserte, discuta, proponga y adopten acciones, se capte la atención de toda la región, se logre el acercamiento de las partes en conflicto y la mediación de ser el caso.

Es necesario separar la creación de una Secretaría Permanente del tema marítimo para que se vea lo menos obstaculizada posible de parte de todos los Estados miembros.

PROPUESTA.- Se debe crear un Grupo de Trabajo sobre Alerta Temprana, el cual relevará todos los riesgos para la región, así como los escenarios de conflicto que pueden o podrían amenazar a Sudamérica, sugerir acciones y servir de espacio de discusión de los países miembros ante las acciones, políticas o posibles normas legales adoptadas por países miembros, así como externos a Unasur que afecten sus intereses y que amenacen la seguridad de un miembro.

<sup>8</sup> Alternativamente y con la finalidad de darle la fuerza del “hermano mayor” a la entidad, la Secretaría podría tener como sede a Brasilia.



N/A	ACTIVIDAD	RESPONSA- BLE	LUGAR	CORRESPONSA- BLE	OBSERV.
	Conformar un Grupo de Trabajo responsable de Alerta Temprana del CDS y el relevamiento de posibles conflictos para la región.	Bolivia	La Paz	--	Primer semestre 20XX

Bolivia insertaría inmediatamente su demanda por una solución a su condición de enclaustramiento marítimo por los riesgos que representa para la región las acciones y declaraciones de Chile y solicitaría al Grupo de Trabajo el debate del tema y la evacuación de propuestas de solución. Asimismo, tendrá la capacidad de fijar alertas amarillas, naranjas y rojas para la seguridad y defensa de la región.

Tomando en cuenta que un Grupo de Trabajo tiene un carácter ad hoc, posteriormente a lograr ambos objetivos (Secretaría y Grupo de Trabajo), se debe proponer la fusión del Grupo sobre Alerta Temprana con la Secretaría Permanente, como un foro regular y sostenible en el tiempo para su discusión y eventualmente, la mediación en conflictos.

En casos de alerta y dependiendo de su importancia, la Secretaría informará a la Presidencia Pro Témpore y podrá recomendar la convocatoria a reuniones extraordinarias de todos los miembros para tratar el tema, garantizando así la atención a las demandas de los miembros sin tener que esperar a reuniones anuales.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

CELI, Pablo et. al. Integración, seguridad y conflictos en la subregión andina. Quito: Gráficas Arauco, 2007.

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. Constitución Política del Estado. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia, 2009.

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA - MINISTERIO DE DEFENSA. Anteproyecto de Ley de Seguridad y Defensa. La Paz: DGPODCODI, 2011.

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA – MINISTERIO DE DEFENSA – POMMIER ROCHA, Samuel et. al. Bases para la discusión de la doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia. La Paz: Weimberg S.R.L., 2010.

FIGUEROA PLA, Uldaricio. Organismos internacionales. Santiago: Ed. Jurídica de Chile, 1991.

REPÚBLICA DE BOLIVIA. Constitución Política del Estado. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia, 2004.

TRIGO GANDARILLAS, Carlos. Derecho Internacional Público con relevancia al problema marítimo y temas bolivianos. La Paz: Campo Iris s.r.l., 2006.

Páginas web consultadas:

Diario “La Tercera”, declaración del Presidente Sebastián Piñera: “Voy a defender con toda la fuerza del mundo nuestro territorio, nuestro mar, y nuestra soberanía”. [20.10.2012] <http://www.latercera.com/noticia/politica/2012/09/674-485413-9-pinera-voy-a-defender-con-toda-la-fuerza-del-mundo-nuestro-territorio-nuestro.shtml>

Diario Los Tiempos”: declaración del ministro de defensa de Chile, Andrés Allamand - Pedido de bilateralidad



sobre tema marítimo. [20.10.2012] [http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20110530/declaracion-del-ministro-de-defensa-de-chile-andres-allamand--pedido-de\\_127910\\_257971.html](http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20110530/declaracion-del-ministro-de-defensa-de-chile-andres-allamand--pedido-de_127910_257971.html)

Unasur - Consejo de Defensa Suramericano. Plan de Acción CDS 2012 [29.10.2012]. [http://www.unasurcds.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=333%3Aplan-de-accion-2012&catid=47%3Aplan-de-accion&Itemid=261&lang=es](http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=333%3Aplan-de-accion-2012&catid=47%3Aplan-de-accion&Itemid=261&lang=es)

#### Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung Bolivia  
Av. Hernando Siles C/14 Obrajés N° 5998  
La Paz - Bolivia

**ISBN:** 978-99974-0-328-5  
**DL:** 4-4-2476-18

#### Contacto

Tel: +591 2-2750005  
Fax: +591-2-2750090  
[www.fes-bolivia.org](http://www.fes-bolivia.org)  
[info@fes-bolivia.org](mailto:info@fes-bolivia.org)  
Facebook: Fundación  
Friedrich Ebert Bolivia  
Twitter: @BoliviaFes