

Donación de
FLACSO - Sede Ecuador

Memorias del seminario
**Enfoques sub-regionales
de la seguridad hemisférica**

Washington, D. C., 1994

Oswaldo Jarrín, coordinador

Memorias del seminario
**Enfoques sub-regionales
de la seguridad hemisférica**

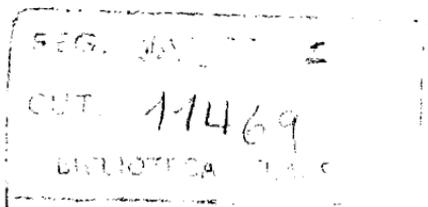
1991



341.72

552m1

34
0



BIBLIOTECA - FLACSO - E C	
Fecha:	dic. 2004
Compra:	
Proveedor:	
Categoría:	
Donación:	FLACSO - ECUADOR

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

Páez N19-26 y Patria,

Quito - Ecuador

Tel: (593-2-) 2232030

Fax: (593-2) 2566139

www.flacso.org.ec

Coordinación editorial: Alicia Torres

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: RISPERGRAF C.A.

Quito, Ecuador, 2004

1ª. edición: noviembre, 2004

Índice

Introducción	9
Claudia Donoso	
Inauguración	
Lucio Gutiérrez	11
Adrián Bonilla	19
Sección 1: las ponencias	
Retos e iniciativas para la seguridad hemisférica	
- Proyecciones de escenarios de seguridad	
y defensa en América Latina	27
Francisco Rojas Aravena	
- Retos e iniciativas para la seguridad hemisférica	51
Oswaldo Jarrín R.	
Bases para una política de seguridad subregional:	
experiencia del Mercosur	
Claudia F. Fuentes	67
Bases para una política de seguridad subregional:	
experiencia centroamericana	
Francine Jácome	79
Comunidad Andina: contribuciones al diálogo para la construcción	
de la Seguridad y la Paz Hemisférica Mundial	
Antonio Aranibar Quiroga	105

Transparencia en el presupuesto de Defensa	
Roberto Cajina	117
José Robles	139
La política común de seguridad andina y bases para un sistema de seguridad subregional	
César Montúfar	155
Sección 2: presentaciones	
Bases para una política de seguridad subregional: experiencia del Mercosur	
Luis Bitencourt	163
Luis Tibilleti	169
La transparencia en el presupuesto de Defensa	
Gustavo Sibilla	175
La política común de seguridad andina y bases para un sistema de seguridad subregional	
Bruce Bagley	185
Diego Cardona	193
Hugo Palma	199
Presentación de maestría en temas de seguridad y defensa	
José Paz	205
Síntesis y conclusiones	
Oswaldo Jarrín	213

Introducción

Claudia Donoso
FLACSO-Ecuador

Este es un documento de trabajo cuya intención inicial es presentar una propuesta desde la Academia para la VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas que se llevará a cabo en noviembre del presente año en Quito-Ecuador. La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO sede Ecuador con la dirección del General (r) Oswaldo Jarrín Ex Sub-Secretario de Defensa y actual profesor e investigador de esta institución coordinó el Seminario “Enfoques Sub-Regionales de la Seguridad Hemisférica” los días 19 y 20 de agosto.

Se trataron en este evento temas y concepciones de seguridad y defensa de América desde la posición de los Estados Unidos, Centro América, Región Andina y MERCOSUR. Los temas analizados en este encuentro fueron: “Retos e iniciativas para la seguridad hemisférica”, “Bases para una política de seguridad subregional, experiencia del MERCOSUR”, “La transparencia en presupuesto de defensa”, “Bases para una política de seguridad subregional, experiencia centroamericana”, “La política común de seguridad andina y bases para un sistema de seguridad subregional”.

Además, se contó con la presencia en la inauguración del Presidente de la República del Ecuador, Lucio Gutiérrez, el Mayor General Keith Huber, del Colegio Interamericano de Defensa (CID) de Washington y del Dr. Adrián Bonilla, director de FLACSO. Asistieron renombrados invitados nacionales e internacionales especialistas en temas de seguridad y defensa. Entre los académicos nacionales estuvieron presentes: César Montúfar, Pablo Celi, General Oswaldo Jarrín. Entre los expositores internacionales: Francisco Rojas, Craig Deare, Luis Bitencourt, Claudia Fuentes, Luis Tibilleti,

Francine Jácome, Javier Meléndez, Pablo Genta, Gustavo Sibilla, Roberto Cajina, José Robles, Marcela Donadio, Bruce Bagley, Embajador Diego Cardona, Embajador Antonio Aranibar y Embajador Hugo Palma. Y en el acto de clausura se firmó un convenio de cooperación académica entre FLACSO y el CID y se presentó una maestría en seguridad a cargo de José Paz.

Finalmente el presente documento se encuentra organizado en cuatro secciones. La primera corresponde a la intervención en el acto de inauguración del Presidente de la República del Ecuador, Ingeniero Lucio Gutiérrez y del Dr. Adrián Bonilla, director de FLACSO. La segunda consta de seis ponencias, la tercera de presentaciones sistematizadas respetándose el lenguaje coloquial y la cuarta de la síntesis del seminario con sus respectivas conclusiones.

Inauguración

Lucio Gutiérrez, Presidente del Ecuador

Señor Doctor Antonio Aranibar, director General de la Comunidad Andina de Naciones, señor General Keith Huber, Presidente de la Junta Interamericana de Defensa y director del Colegio Interamericano de Defensa, señores Generales de las Fuerzas Armadas ecuatorianas y señores Oficiales, asistente a este evento, señor Doctor Francisco Rojas Aravena, director General del Sistema Internacional de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, señor Doctor Adrián Bonilla, director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador, Doctor Crage Decano Académico del Centro de Estudios Hemisféricos, señor Oswaldo Jarrín, ex jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y profesor de FLACSO Ecuador, señores embajadores aquí presentes, señores agregados militares, delegaciones de los institutos militares académicos, señores invitados especiales, señores representantes de los medios de comunicación, damas y caballeros.

Una vez más el Ecuador y su hermosa capital Quito abren sus brazos a los hermanos del hemisferio, que ahora acuden a participar en este importante seminario: "Enfoques subregionales de la seguridad hemisférica".

El evento que estamos inaugurando es de trascendental importancia en la aspiración conjunta de nuestros países de vivir en un marco de seguridad con una visión multidimensional que garantice a todos los habitantes del hemisferio una vida digna en un ambiente de paz y confianza recíproca. La Asamblea General de la Asociación de Estados Americanos ha recomenda-

do que se propicien y que realicen foros académicos de alto nivel, contando con los valiosos aportes de expertos en seguridad de las naciones, dentro del contexto hemisférico. Particular atención debe ponerse en la prevención y solución de conflictos, tomando en cuenta que por ser países que compartimos el espacio geográfico regional y continental y una historia cargada de nobleza y heroísmo, somos hermanos destinados a caminar juntos en busca de un destino superior.

Un antecedente cercano al presente evento fue la Conferencia Especial sobre Seguridad realizada en México el 27 de octubre de 2003, cuya declaración fue posteriormente ratificada en la XXXVI Asamblea General de la OEA celebrada en Quito.

Los temas de mayor trascendencia son el nuevo concepto de seguridad en el hemisferio con un alcance multidimensional y el reconocimiento de las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los estados del hemisferio. En el marco doctrinario, la OEA recomendó a la Comisión de Seguridad Hemisférica que continúe el proceso de examen y evaluación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca así como de otros instrumentos hemisféricos vigentes en materia de seguridad colectiva teniendo en cuenta las realidades de la seguridad en el hemisferio, así como los mecanismos necesarios para fortalecer la cooperación entre los países de la región. Dentro de este contexto, considera que los acuerdos y mecanismos de cooperación bilaterales y sub-regionales en materia de seguridad y defensa son elementos esenciales para fortalecer la seguridad en el hemisferio. De la misma manera, son importantes los enlaces con otras instituciones y mecanismos sub-regionales, regionales y continentales, relacionados con los diversos aspectos de la seguridad y defensa.

En el mismo tema, la Conferencia de Ministros de Defensa inaugurada en Williamsburg en 1995 por iniciativa de la primera Cumbre Interamericana viene constituyéndose en un nuevo mecanismo de aporte funcional a la arquitectura de la seguridad continental, coincidiendo con la aspiración de la OEA de un remosamiento del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Igualmente, en la Declaración de Santiago, con motivo de la quinta Conferencia de Ministros de Defensa de América se propone fortalecer la coordinación interinstitucional e intergubernamental y conjuntamente, con la sociedad civil discutir los problemas comunes de seguridad y proponer iniciativas que permitan afrontar de manera cooperativa los desa-

ños de la seguridad, al tiempo de fortalecer las medidas de confianza mutua para preservar el ambiente de estabilidad y promover las oportunidades que conduzcan a la prosperidad de los pueblos de América.

Toda esta temática, desde luego, es muy técnica y va a ser estudiada durante este seminario internacional por los mayores expertos con los que cuenta nuestra comunidad que, por cierto, son ustedes. Conozco muy bien que los temas, el lenguaje a usarse y la capacidad analítica situacional corresponden a una visión eminentemente objetiva, realista, y por supuesto científica, ya que tengo el honor de ser egresado del Colegio Interamericano de Defensa. Sin embargo, en mi calidad de Presidente de la República del Ecuador deseo expresar un mensaje que implique, en la conciencia de todos ustedes la parte humana como eje fundamental en las decisiones y consideraciones que se tomen. Nos preocupan, a los presidentes de los países latinoamericanos, la seguridad y, por sobre todas las cosas, el bienestar de nuestras poblaciones. Nuestra misión esencial es que la vida de la gente esté garantizada dentro de un ambiente natural, sano y pródigo en bienes y servicios, sin alterar la biodiversidad y la seguridad ecológica. Estamos conscientes de la fragilidad de los ecosistemas y también de la vulnerabilidad de la paz social, que no han logrado hasta hoy alcanzar las garantías mínimas que todos los seres humanos requieren para vivir con dignidad.

La seguridad continental debe surgir como una supra estructura de la seguridad social en democracia. Esto es que todos los habitantes del continente deben tener garantías mínimas en educación, salud, alimentación, vivienda y trabajo. El no haber logrado estas metas es la causa primaria de todo riesgo contra la seguridad panamericana. Los conflictos sociales han rebasado los parámetros locales y adquieren dimensiones continentales y a veces universales.

Los nuevos riesgos que atentan contra la seguridad continental y mundial van de la mano de nuevos fenómenos cuya ominosa presencia se hace sentir en el terrorismo, el tráfico de personas, el narcotráfico, el lavado de dinero y muchos otros crímenes que surgen inesperadamente en cualquier escenario del mundo sin previo aviso, por la vía de un fanatismo irracional y entrópico. No dejemos que los neo delitos y mega delitos tomen la delantera a los organismos de paz y seguridad como el que hoy se inaugura en Quito.

Puesto que las reglas de un vivir civilizado han sido rotas por jugadores desalmados, hagamos un esfuerzo máximo por cortarles el camino, ponien-

do en el tapete a la persona humana como el epicentro de la existencia. El objetivo máximo de la seguridad es el ser humano, viviendo con dignidad y esperanza. Todas las estrategias deben apuntar en esa dirección.

Yo quiero subrayar que no podemos hablar de seguridad si nuestros pueblos continúan pobres. Y no podemos conocer las necesidades más elementales de nuestros pueblos si no recorremos nuestros países. Ustedes, que son expertos investigadores, saben que uno tiene que acudir al campo a conocer esas necesidades. Por eso, el presidente del Ecuador recorre el país. El año anterior recorrí el país y me enteré de las necesidades más vitales de mi pueblo y ahora, sigo recorriendo el país inaugurando algunas de esas obras y enterándome de otras necesidades elementales de mi pueblo. Y déjenme contarles algo, en mis recorridos les decía a los muchachos, ¿por qué se drogan? ¿por qué se emborrachan? ¿por qué forman pandillas? Las respuestas eran muy simples: “presidente, porque no tenemos canchas deportivas en donde recrearnos, en donde consumir nuestras energías”. Pues yo me comprometí con ellos a construir canchas deportivas, y hoy, a pesar de las críticas, voy a seguir construyendo más canchas deportivas. Todas dentro del presupuesto nacional, porque la economía hay que administrarla con total responsabilidad para que haya seguridad para nuestro pueblo. Y por qué construimos canchas deportivas, porque queremos darles un mensaje clarísimo al país y al mundo de no a las drogas, de no a los vicios, no al alcohol, no a las pandillas y sí a la vida, sí a la esperanza, sí a un cambio de actitud, sí a un país con gente que tenga el cuerpo sano y también la mente sana.

Qué diferente sería el Ecuador, si todos nuestros políticos en lugar de utilizar sus capacidades para el mal, para desinformar al país la orientarían en beneficio de los altos intereses nacionales. Y no hay peor atentado contra la seguridad de una nación que desinformar a su pueblo y el Ecuador, lastimosamente, se encuentra desinformado. Calumnias, mentiras, escándalos que comienzan a bajar la autoestima al pueblo ecuatoriano, que desinforman al pueblo ecuatoriano, que comienzan a hacer perder la esperanza al pueblo ecuatoriano. Y no hay peor atentado contra la seguridad que un pueblo desinformado, que un pueblo sin esperanza, porque la suma de esas inseguridades de nuestros países va a hacer inseguro al continente, y por eso, el presidente del Ecuador recorre el país, informando a su pueblo, levantando la autoestima del Ecuador, recuperando la fe y la esperanza, porque el

pueblo no conoce, no sabe que la inflación en el Ecuador la hemos bajado al 2.2%, una de las más bajas de todo el continente, incluidos los Estados Unidos, y la más baja en toda la historia del Ecuador.

El pueblo ecuatoriano se ha olvidado, por tanta desinformación que, a enero de 2003, los créditos en los bancos superaban el 20% y ahora están dando créditos al 9%, especialmente para la pequeña y mediana empresa. El pueblo ecuatoriano se ha olvidado que a enero de 2003, la balanza comercial internacional del Ecuador bordeaba los 1000 millones de dólares de déficit y ahora tenemos una balanza comercial internacional de 178 millones de dólares, lo que nos hace prever con optimismo que este año terminaremos con una balanza comercial internacional positiva, que muchísimos años no la tenía el Ecuador.

El pueblo ecuatoriano no sabe que el Ecuador creció alrededor del 3% el año anterior. Uno de los crecimientos, o por lo menos, por sobre la media del crecimiento en América Latina. El Ecuador no sabe que el Ecuador fue el segundo país de Latinoamérica en recibir inversión extranjera y el primero, si esta inversión la comparamos con el número de habitantes. Y eso significa que hay confianza en el mundo internacional en el Ecuador.

El día martes inauguraba el IV Congreso de la Federación Interamericana Empresarial y a mi izquierda estaba la secretaria de la FIE, Federación Interamericana Empresarial, una argentina y me decía que ellos permanentemente en Argentina, en todos los foros ponen de ejemplo al Ecuador. De cómo un país con responsabilidad, tomando decisiones aun a costa de la popularidad del presidente de la república, comienza a salir de la crisis.

Cuando decimos cambio de poder se decía que venía una crisis peor que la de 1999. A comienzos de año, el 70, 80% según las encuestas querían regresar de la dolarización hacia atrás. Ahora prácticamente nadie habla de ello porque las decisiones responsables que se han tomado han fortalecido y han estabilizado la economía nacional.

La población ecuatoriana se ha olvidado de que, por primera vez en 25 años de democracia, iniciamos este año sin paquetazo. No hemos subido el gas y eso es un inmenso esfuerzo que realiza el gobierno nacional en beneficio de los pobres de nuestro país, más de 200 millones de dólares.

El pueblo se ha olvidado que nosotros no hemos subido los combustibles en este año, a pesar de que importamos gasolina a precios internacionales. Sin embargo, aquí en el Ecuador mantenemos congelado el precio.

Nuevamente inmenso esfuerzo fiscal que realiza el gobierno nacional en beneficio de los pobres.

El pueblo se ha olvidado que por primera vez, en una decisión histórica, mi gobierno ha bajado el costo de las llamadas telefónicas internacionales en un 35.7% y el pueblo se ha olvidado que ha sido mi gobierno quien ha bajado el costo de las tarifas eléctricas. Esto solo se lo puede hacer cuando se maneja la economía con absoluta responsabilidad, con disciplina y austeridad y eso, obviamente, no les gusta a los politiqueros de siempre. El pueblo se ha olvidado o no conoce que en el año 2002, Pacifictel dejó en pérdidas 57 millones de dólares y en este año 2003, en mi administración, Pacifictel dejó 3.5 millones de dólares a favor, 60 millones de dólares que no fueron a los bolsillos de los mismos ladrones de siempre y son los que utilizando cualquier medio desinforman al país, atentan contra la seguridad del Ecuador.

El pueblo no conoce que en Andinatel, en el año 2002 se dejaron en utilidades 46 millones y que en la administración se dejaron de utilidades 80 millones de dólares. Nuevamente, cerca de 40 millones de dólares no fueron a las manos de los mismos sinvergüenzas de siempre y que hoy atacan al gobierno y desinforman a la población. Y por eso recorro el país, informando a mi pueblo, en cada cantón, en cada provincia, diciéndoles que hay esperanza para salir adelante, diciéndoles que hace pocos días, el 6 de agosto se publicó un estudio técnico en el periódico El Nuevo Herald en donde reconocen al Ecuador como la cuarta economía entre veintiún países de Latinoamérica. Afuera, al Ecuador lo ponen de ejemplo en la Corporación Andina de Fomento, en el Banco Interamericano de Desarrollo, de cómo ir saliendo de la crisis. Un ex ministro de economía chileno me decía que él se siente admirado en el Ecuador, porque mientras en otros países hacen esfuerzos por unirse políticamente para levantar al país, aquí en el Ecuador hacen esfuerzos sobrehumanos para hundir al país que se está levantando económicamente.

Por eso, ecuatorianos y ecuatorianas, a pesar de que continúen las críticas, asumiré mi responsabilidad como jefe de estado que es la de levantar la autoestima de mi pueblo. Como conductor de masas debo tener a mi pueblo con esperanza, con fe, con optimismo, elevar esa autoestima para que sigan luchando, para que cada uno de nosotros haga nuestro propio cambio, nuestra propia revolución. En nuestro propio terreno, la suma de esos éxi-

tos individuales hará que el Ecuador sea finalmente exitoso y eso es contribuir a la seguridad y eso es fortalecer la seguridad, la seguridad de cada uno de nuestros países hará un continente seguro, por eso lucho por tanto empeño y con tanta pasión por mi pueblo y no me interesan las críticas de los mismos de siempre. De aquellos que cuando yo estaba en campaña electoral me decían que imposible que gane la presidencia de la república. A dos semanas de las elecciones, no aparecí en las encuestas, y decían “por usted no va a votar ni los de su barrio” y ganamos las elecciones. Y así es como se desinforma al Ecuador, y así es como se desinforma al país, y así es como se atenta contra la seguridad del Ecuador y por eso, insisto, voy a seguir luchando, voy a seguir informando al país que estamos dando créditos a través del Banco de Fomento al 8% y poniendo como techo los 5000 dólares para que se vea la filosofía social de mi gobierno, para que se vea el concepto social que tiene Lucio Gutiérrez porque antes el Banco Nacional de Fomento daba créditos de 80.000, de 100.000, de 150.000, 220.000 dólares. ¿Y acaso un campesino tiene capacidad de hacer un crédito de 150.000 dólares?, ¿acaso un campesino tiene la capacidad de hacer un crédito de 200.000 dólares?

Son los mismos de siempre, son los que se han robado el dinero de nuestro país, porque luego condonaban las deudas y esa es la peor manera de atentar contra la seguridad de un pueblo, contra la seguridad de un país, por eso yo puse el techo en 5000 dólares. Porque el Banco Nacional de Comercio y la mayoría de las instituciones tienen que estar al servicio de los más pobres, porque de esa manera se fortalece la seguridad. Si logramos satisfacer las necesidades más elementales de nuestro pueblo, estamos contribuyendo a la seguridad. El resto son solo palabrerías, el resto, son solo discursos, hay que ir allá, donde está el indio, donde está el campesino, hay que recorrer el país. No se puede gobernar únicamente sentado en un escritorio y hablando detrás de un micrófono, hay que conocer cómo viven esos campesinos, hay que conocer cómo viven los montubios, cómo viven los indios de la sierra y del oriente para ir poco a poco incorporando al desarrollo.

Este momento, definitivamente es histórico, los pueblos de América y la humanidad entera confían en ustedes.

Adrián Bonilla

Bienvenido Lucio Gutiérrez, presidente de la República del Ecuador, doctor Antonio Aranibar, director general de la Comunidad Andina de Naciones, General del Ejército Keith Huber, presidente de la Junta Interamericana de Defensa y director del Colegio Interamericano de Defensa, doctor Francisco Rojas, Secretario General de Flacso, doctor Craig Deare, decano académico del Centro Hemisférico de Estudios de Defensa, General Oswaldo Jarrín, profesor de FLACSO. Señoras, señores.

Quisiera, en primer lugar, dar la bienvenida a todos los académicos y funcionarios extranjeros que nos visitan. La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales quisiera que la consideren como su casa. Espero que disfruten de este seminario y su estadía en la ciudad de Quito.

FLACSO ha organizado este evento como un mecanismo de apoyo a la realización de la Conferencia de Ministros de Defensa, la sexta que se realizará en esta ciudad el próximo mes de octubre. Esto es parte de una serie de proyectos que en el ámbito concreto de seguridad trabaja la institución a partir de su programa de estudios políticos, uno de cuyos objetivos estratégicos inmediatos es la creación de un Centro de Estudios Estratégicos para ponerlo al servicio del Ecuador y de América Latina. El programa en estos momentos ofrece dos especializaciones de maestría en Relaciones internacionales y ciencias políticas y un doctorado único en la región y en América Latina que combina estudios políticos con antropología política.

Los países latinoamericanos, en la última década del siglo XX, son conducidos luego de un largo proceso de transición por gobiernos civiles, la realización de elecciones y la instauración de los mandatos políticos civiles, así como el fin de la amenaza percibida en grupos ideológicos antisistémicos y la imagen de ausencia de una amenaza extracontinental, cuestionaron en la última década del siglo XX y en los primeros años del XXI la misión de los militares y están forzando la recomposición de las agendas de seguridad doméstica incluyendo en estos temas los de presupuestos, gastos e inversiones.

Las cumbres presidenciales, que se realizan desde 1994 han enfatizado persistentemente en la necesidad de reducir estos gastos como consecuencia de la disminución de la percepción de amenazas convencionales o de la existencia de diferencias interestatales o de peligros como consecuencia de confrontaciones limítrofes.

Las sociedades nacionales desarrollan nuevas agendas de seguridad que combinan percepciones antes divorciadas en la doctrina convencional de seguridad. De ellas, probablemente la más notable es la confusión entre la idea de seguridad externa y de orden interno debido a la relevancia que adquieren temas de seguridad societales antes que estatales y al carácter transnacional y ubicuo de las amenazas que ahora se perciben. Efectivamente, las poblaciones se ven expuestas rápidamente a distintas formas de violencia cotidiana, las ciudades se transforman y las imágenes de seguridad interna, eventualmente, ciudadana se representan con mucha mayor intensidad que las de seguridad nacional, convencional en las agendas gubernamentales al tiempo que se incrementa sistemáticamente la demanda de las poblaciones por seguridad y por su imagen particular de estar a salvo.

Esta percepción de cambio en las agendas estatales se acentúa profundamente luego de los atentados terroristas. Luego de los atentados terroristas de 2002 en Nueva York se pone en evidencia de manera definitiva la ausencia de mecanismos institucionales hemisféricos que puedan dar cuenta de la nueva calidad de la percepción de la amenaza que se caracteriza por su capacidad de desbordar fronteras y órdenes políticos domésticos y por su capacidad de localizarse en muchas partes simultáneamente.

Efectivamente, el andamiaje institucional hemisférico se articula a partir de la arquitectura de 1948, en la que se establece un sistema adecuado a las necesidades de la post II Guerra Mundial, él mismo que se perfecciona de acuerdo a las demandas planteadas por la Guerra Fría y se estigmatiza por las necesidades específicas de los Estados Unidos que fueron acogidas por el resto de estados miembros de la OEA y signatarios del TIAR.

Las necesidades de defensa de ese entonces, estaban dirigidas a prevenir la presencia de una potencia extracontinental y al no realizar sus potenciales aliados en el hemisferio, combinaron una constelación de políticas domésticas e internacionales y terminaron por involucrar en el centro del escenario político a los militares de todo el continente. Sin embargo, de que las agendas han cambiado ese régimen, no ha sido posible ser reformado. La reunión de México del año pasado avanzó notablemente en la definición de la naturaleza de la agenda y la necesidad de una aproximación multidimensional a estos temas, pero no fue capaz de imaginar, ni de insinuar, ni siquiera, de crear un nuevo régimen colectivo que reemplace, modifique o modernice al TIAR o a la HIP.

Un tema adicional es la participación de la sociedad civil en la gestión de temas de seguridad que se vuelve cada vez más importante por varias razones. Probablemente, una de las dinámicas centrales de las agendas actuales de seguridad es la que interpela políticas públicas domésticas, que superponen el orden interno y la protección de personas a la de preservación de las instituciones.

La gestión de la seguridad y aquello que se conoce ahora como nuevas amenazas supone políticas, por otro lado, que afectan a la población civil. Eventualmente, la seguridad de las personas se encuentra afectada no solo por el fenómeno que se intenta combatir, sino por las políticas que encarnan ese combate. La idea misma de seguridad se encuentra en debate como consecuencia de las nuevas agendas. En el sentido convencional de seguridad nacional, la simple ausencia de violencia presente potencial constituye la imagen de seguridad que intenta preservar las instituciones. Sin embargo, las percepciones de amenaza post 11 de septiembre refinan las imágenes posteriores a la Guerra Fría y se refieren a procesos generados por actores subnacionales, no necesariamente estatales que vinculan los procesos políticos y sociales domésticos con las dinámicas internacionales.

La salida a este dilema tiene dos posibilidades básicamente de concepción. Por una parte, se puede usar una aproximación situacional. La sensación de seguridad o seguridad dependería de situaciones concretas. Ausencia de iluminación, si se trata de un individuo en un barrio que está afectado durante las noches por la delincuencia. Por ejemplo, desequilibrios en las dinámicas de adquisición de armamento, al hablar de relaciones interestatales. La situación construye al objeto y al proceso de seguridad. La otra perspectiva es la de suponer el proceso político de la inseguridad como una dinámica multidimensional, es la de la discusión de México, que vuelve a poner el acento y la lógica de su procesamiento potencialmente en los aparatos del estado, en las instituciones, en las leyes y eventualmente, no en las personas.

Si se observan los temas relacionados con seguridad mencionados en las Declaraciones de Principios de las Cumbres Hemisféricas, se encuentra que solo uno de los ocho tópicos corresponden a las agendas convencionales que vienen desde la II Guerra Mundial, todos los demás son enunciaciones de dinámicas que combinan esta particularidad doméstica e internacional. Los temas que se mencionan en las cumbres son conflictos interestatal que es

presentado como un tópico que resume la idea de solución pacífica de controversias, medidas de confianza mutua, rechazo al uso de la fuerza para la resolución de diferencias, que es por ejemplo, lo que constituye la imagen de la zona de seguridad andina que recientemente se acaba de declarar y la zona de paz andina que recientemente se acaba de preparar.

Este tema sigue siendo central en el sistema interamericano, fue exitosamente procesado durante el conflicto entre Ecuador y Perú y se mantiene vigente por la presencia de visiones de disenso, por ejemplo, aquellas que existen entre Bolivia, Chile y Perú.

Otro tema que se reitera es el del terrorismo, pero la forma en que está enunciado en las declaraciones de las cumbres hace de él más un tópico que se refiere a una práctica delincinencial con potencialidades de internacionalización antes que a una dinámica política o ideológica asociada a los intereses de un estado, potencialmente enemigo, que era el caso de las imágenes típicas de amenazas que se representaron durante la Guerra Fría.

Un tercer tema constante es el del narcotráfico. En rigor, el narcotráfico encarna, creo, la ambivalencia de los nuevos temas. No es en sentido estricto, por el daño que se le atribuye a un tema de seguridad, es un tema de salud pública. Son los efectos de su ilegalidad y las dimensiones de los que generan estos retos para las poblaciones. Desde un punto de vista estatal, podría ser concebido, y más eficientemente combatido precisamente como tema de salud pública o de sanidad, pero efectivamente, es un tópico que vincula dinámicas políticas domésticas con internacionales, que militariza las policías, policializa a los militares, que giran alrededor de actores transnacionales, subnacionales y domésticos y que al mismo tiempo no han podido, por lo menos en la región andina, generar regímenes de seguridad colectiva o cooperativa interestatales estables.

El narcotráfico ha supuesto la multiplicación de compromisos bilaterales y ha puesto en evidencia la obsolescencia de los regímenes actuales hemisféricos de seguridad colectiva. El combate al narcotráfico ha expuesto a riesgos masivamente a segmentos de la sociedad civil, sin que se hayan propuesto, desde la misma sociedad civil, y esto es una deficiencia, políticas alternativas de carácter internacional que hayan incidido en la generación de políticas públicas.

Todos estos elementos y los ejemplos planteados confirman la necesidad de mantener viva la discusión sobre seguridad y aproximarla a la interven-

ción y participación de la ciudadanía. Este evento es un esfuerzo de acercar a la academia los temas de los gobiernos, intenta producir insumos para la toma de decisiones y conocimiento aplicable para el mejoramiento de la política. Si nosotros esperamos que lo que estas discusiones planteen durante estos dos días puedan ser útiles para los Ministros de Defensa, para sus gobiernos, para la seguridad del continente, pero sobre todo, para la seguridad de sus personas.

Retos e iniciativas para la seguridad hemisférica

Oswaldo Jarrín R.

Introducción

El nuevo escenario mundial de post Guerra Fría, ha sufrido grandes transformaciones debido al replanteamiento ideológico, la “unimultipolaridad” (Huntington, 1999:37; Huntington, 1994) y a la globalización, que ha modificado la conformación de las relaciones sociales, estatales e internacionales en una dinámica e intensidad que supera la capacidad del sistema y de las organizaciones internacionales.

No obstante, como reacción o repercusión de estas nuevas variables especialmente de carácter político y económico, se han obtenido modificaciones igualmente radicales en las relaciones internacionales: desde el concepto de seguridad, hasta transformaciones en las bases internacionales, como son la diplomacia, la política exterior de los países y las organizaciones internacionales.

En correspondencia a la rápida evolución de los acontecimientos y a la presencia de nuevos actores y amenazas en el sistema internacional se han multiplicado las organizaciones y mecanismos de seguridad internacional, para complementar y a veces suplir la acción de los sistemas continentales tradicionales, diseñados para una época que ha sido superada: así como por acontecimientos dramáticos que mantienen a los estados y a las comunidades en un ambiente de peligro e incertidumbre.

Basados en la teoría del las relaciones internacionales, se pretende en el presente trabajo, analizar y explicar la situación de la seguridad continental, valorar la importancia de la cooperación internacional y en forma mediática potenciar a la Conferencia de Ministros de Defensa, mediante el aporte de la reflexión y la temática, para que a su vez este mecanismo se vincule y fortalezca a la arquitectura del sistema de seguridad continental.

Globalización económica y seguridad

La Liberalización constituyó el factor decisivo para el avance acelerado de la tecnología y de la comunicación, elementos que en una simbiosis y reorientación cíclica impulsaron el desarrollo de las tele tecnologías para eliminar los obstáculos que representaron el espacio geográfico y el tiempo para las relaciones sociales, culturales, económicas e institucionales.

La tecnología como un nuevo elemento incorporado a la producción dio gran agilidad al sistema financiero revolucionando junto con la posibilidad de deslocalización y gran agilidad de transferencia del capital y del trabajo, para lograr una apertura comercial sin precedentes. La libre competencia, la integración de mercados transformó el orden económico internacional, pero también de la política y de la seguridad internacional.

La expansión económica a través de las fronteras de los países gracias a las capacidades de la comunicación y del progreso del transporte fue una de las primeras manifestaciones de la transnacionalización, que junto a la gran movilidad de personas, bienes y servicios, pronto alcanzaron cambios cualitativos en las relaciones culturales y políticas, paralelamente a las logradas en el orden económico y financiero abriéndose oportunidades para un mayor intercambio y alternativas de progreso.

Sin embargo las oportunidades de mayor universalización del avance tecnológico, de la información y beneficios para los individuos en cuanto a empleo, salud, educación y movilidad social debido al demasiado énfasis puesto en los aspectos materiales del denominado hipercapitalismo, que ha favorecido el posicionamiento de los países con mejor capacidad para obtener ventajas especialmente económicas mientras se ha afirmado la posición hegemónica de la superpotencia.

Las reformas liberales han sido conducidas por los poderes económicos por cerca de diez años y han impuesto políticas económicas basadas en privatizaciones, zonas francas, libre cambio e inversiones, al ritmo del *consenso de Washington*, y del FMI, desplazándose en consecuencia el conflicto este-oeste a norte sur.

Los efectos económicos demuestran que en Latinoamérica y el Caribe, según el Informe del Banco Mundial¹, la pobreza mundial se redujo a la mi-

1 Banco Mundial, Indicadores del desarrollo mundial, Washington Abril 2004. Véase también: Desigualdad en América Latina y el Caribe, Barómetro Latino, Octubre 2003.

tad desde 1981, pero el progreso es irregular ya que el crecimiento económico no llega a muchos países. Por esta razón la percepción de la población en cuanto a justicia en la distribución del ingreso a excepción de Venezuela, ningún país alcanza el 20%.

En cifras los pobres representan el 50 % de la población a los que se agregan el 9.5% que viven en extrema pobreza, con un ingreso de menos de un dólar por día

Frente a esta situación según la CEPAL² se necesita reducir la desigualdad mediante la profundización de la democracia. Compartir el poder, lograr instituciones mas fuertes y equitativas, ampliar la pertenencia de bienes de la salud, educación y distribución de la tierra.

Mientras esta situación socioeconómica no se resuelva, la marginalidad y elevadas tasas de desocupación conlleva una serie de problemas sociales, de entre los cuales la violencia de tipo político y organizada lleva a la población de los países a un círculo inseguridad-represión policial (García Delgado, 2000) ingobernabilidad e inestabilidad.

A estos problemas de fragmentación y exclusión social, se agrega un elevado nivel de corrupción, delincuencia, contrabando que fomenta el desarrollo de una economía ilegal y subterránea, diluye los recursos, destruye la confianza de las instituciones y vinculada a redes de contrabando, narcotráfico y de crimen organizado que amenazan a la seguridad y a la democracia.

Estos nuevos actores no estatales son los agentes de las nuevas amenazas, con gran capacidad, poder de penetración y eficaz empleo asimétrico, que han generado también una crisis del Estado-nación ante el debilitamiento de sus instituciones, disminución de su autoridad y reducción del monopolio de uso del poder.

La falta de efectividad en la atención a la protección y a las demandas de servicios de la sociedad, la revalorización de lo local, con un mejoramiento de la capacidad de gestión y los procesos crecientes de descentralización, valoran más lo local que lo estatal, con lo cual se fortalecen los aspectos subnacionales del estado.

Los problemas internos de los países también se internacionalizan y provocan tensiones a nivel fronterizo, debido al incremento de la movilidad de personas, migración, intercambio de bienes, servicios, y del comercio en ge-

2 CEPAL, Informe económico 2001.

neral, que si bien favorecen la integración económica, al mismo tiempo se constituyen en un vector de las consecuencias que se derivan de los conflictos internos de los países hacia sus vecinos.

Frente a este nuevo tipo de amenazas a la seguridad de los países se han realizado convenios internacionales en el marco de la OEA, para en forma cooperativa, prevenir, contener y eliminar la acción del narcotráfico (CI-CAD), del terrorismo (CICTE), del contrabando de armas y explosivos (CIFTA), los cuales han sido llevados a la práctica por parte de los países, en forma aislada debido a la falta de una política multilateral de acción cooperativa.

El conflicto interno de Colombia, aparentemente localizado en la región norandina, posee potencialidad geopolítica y capacidad desestabilizadora regional.

El reforzamiento del Plan Colombia e intensificación de la ofensiva contra las FARC mediante el Plan Patriota, desde Junio del año 2003, se extenderá, con el objetivo de “llevar a los grupos armados a la mesa de negociación antes del 2006” (Hill, 2004).

Como una estrategia complementaria y una asignación de 731 millones de dólares, se desarrolla la iniciativa Andina para prevenir las consecuencias del desbordamiento de las consecuencias del Plan Colombia, a los países vecinos.

El apoyo para la solución del conflicto colombiano se encuentra dentro de la política económica y de seguridad hemisférica de los Estados Unidos junto con la creación del Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA, el fortalecimiento de la democracia y el combate al narcotráfico y al terrorismo.

Con el ALCA La idea es aprovechar la ventaja de la ubicación geográfica, la proximidad de los centros de producción, de los mercados y de la inversión dentro del continente, que le permita proteger el mercado de cerca de 800 millones de habitantes al que se orienta el un quinto de las exportaciones estadounidenses y que permitan a su vez hacer frente a otros centros de poder económico con Japón, el MERCOSUR, y especialmente a la China.

La estrategia económica de los Estados Unidos que combinada con la de Seguridad asegura las fuentes energéticas y preservar la estabilidad regional; así lo describe el informe del Consejo de Seguridad Nacional “... debemos mantenernos conscientes de la necesidad de la estabilidad y seguridad regio-

nales en áreas claves de producción a fin de garantizar nuestro acceso a recursos tanto como su libre circulación³.

Los países de la región, por su parte en forma aislada, en función de su propia seguridad y con criterio preventivo han diseñado y reajustado dispositivos. Estados Unidos ha mejorado e instalado bases: Manta en el Ecuador, Aruba y Curazao en las Antillas, Comalpa en El Salvador, Enrique Soto Cano en Honduras, Palmapampa y Santa Lucía en el Perú.

Ecuador ha reforzado sus destacamentos de frontera, hasta tener un dispositivo con 6000 soldados, y ha creado seis destacamentos: La Punta, Tobar Donoso, Lumbaqui, Carmelo, Mataje, Cooper, con dos unidades heli-transportadas, como Fuerza de Acción Inmediata.

Brasil ha construido 13 destacamentos, incrementará 2.500 soldados en sus fronteras con Colombia, con lo cual tendrá un dispositivo de 25.500, para prevenir un cruzamiento de la frontera de grupos irregulares ante la presión que ejercen las Fuerzas Militares Colombianas, desarrolla la Operación Cobra, en forma permanente para el control fronterizo con Colombia y ha desarrollado un sistema para la vigilancia de la Amazonía (SI-VAM), que incluye: una red de radares, información satelital y aviones interceptores.

Vista, la proximidad al Caribe y al Canal de Panamá existe un área de estrangulación del hemisferio de trascendencia estratégica para el comercio mundial.

De esta misma región depende Estados Unidos para su abastecimiento energético, México, Colombia, Venezuela y Ecuador producen diariamente más de dos millones de barriles de petróleo para el mercado estadounidense: el 20% del petróleo importado y pueden llegar a duplicar la cantidad de petróleo exportable, en vista de que sus reservas representan cuatro veces las reservas de petróleo de los Estados Unidos y ocho veces las del MERCOSUR (Wagner, 2004).

Todas estas características de la región demuestran una revitalización de la geografía política que en términos de Saul Cohen (1980), podríamos decir que en la región se está conformando *un cinturón de quiebra del continente*, sobre el cual inciden bloques geopolíticos, áreas de influencia y contrabalance de poderes.

3 Informe sobre Política de Seguridad del National Security Council. White House, 1999.

La subregión andina, como zona de alto riesgo, capta, la atención de la seguridad hemisférica, en el escenario actual y es donde convergen diversas iniciativas fructificadas con la integración, como es la proyectada para la Declaración de Zona de Paz Andina, con la cual se dará continuidad y refuerzo a la Declaración de Sudamérica como zona de paz, realizada en julio del 2002 en Guayaquil. “La consolidación de esta zona de paz se realizará mediante la determinación de una Política Común de Seguridad Andina (PCSA) para comprometerse con la preservación de la paz en la subregión” (Jarrín, 2004).

En la seguridad interestatal en forma paradójica a la nueva concepción de soberanía, se ha renovado la preocupación de los países por su territorio y la protección de los recursos, complementadas con tensiones étnicas y nacionalistas, revitalizándose los conflictos tradicionales que incentivan el dilema de la seguridad entre los países, que se suponía superados a partir del Tratado de Paz de Itamaraty, entre Ecuador y Perú en el año 1998.

Las denominadas hipótesis de conflicto propias de la Guerra Fría de carácter estado-céntrico, han aflorado con tendencia a una escalada de tipo domino.

Así lo ha demostrado recientemente la “fuerte ofensiva que ha venido desarrollando Bolivia para presionar a Chile a que se negocie de acuerdo con sus deseos de obtener salida soberana al Pacífico” (Martínez Bush, 2004).

Seguida de una petición por parte de Perú para que Chile se sienta a conversar y se fije el límite marítimo entre ambos países, que supone tema pendiente la cancillería de Torre Tagle, considerando a su vez la oportunidad adecuada para la aprobación de la Convención del Mar, tratado internacional que no ha sido ratificado por ellos.

En el ámbito de este sistema global emergente, como se puede advertir no se ha fragmentado la línea geopolítica. Los estados fuera del encuadramiento bipolar, más bien siguen una dinámica propia (Flanagan, Frost, Kugler, 2001) y buscan solución a los problemas económicos y de seguridad en los ámbitos subregionales, alternativa de transición que fortalece a los acuerdos regionales y la conformación de comunidades políticas y económicas supranacionales, como la CAN, NAFTA, CARICOM, MERCOSUR.

Bloques económicos tradicionales, complementados con iniciativas como el Tratado de Libre Comercio TLC o el Plan Puebla Panamá (PPP) (Moro, 2002), de iniciativa del presidente Vicente Fox, Febrero 2001, que

supone una inversión de cerca de 12 mil millones de dólares para un proyecto de desarrollo integral sostenido, destinado a una zona comprendida entre los nueve estados mexicanos y los siete países centroamericanos, en un total de 65 millones de habitantes, en donde viven 785 de pobres y el 60% en extrema pobreza.

Al mismo tiempo con esta iniciativa, se estaría estableciendo corredores de comunicación entre los dos océanos, para los productos norteamericanos, además de desarrollar un nuevo posicionamiento para el control del Canal de Panamá y de los países de América Central y de Colombia (Ibid).

Dinámica de conceptos y organizaciones

Los grandes cambios se dan en el ambiente internacional en el marco de la interdependencia, cambios económicos que son más rápidos que los cambios en materia de seguridad, provocando un incremento de la violencia de los grupos que utilizan medios ilegales (Houtart, 2003), oportunidad y previsión que resulta paradójica con el criterio preventivo que debe tener la seguridad.

Siendo por consiguiente la interdependencia, una de las principales características de la globalización y su principal agente motivador tiene también una significativa importancia en la seguridad internacional.

La interdependencia no obstante haber sido estudiada desde el enfoque económico, por la Comisión Trilateral⁴ en 1970, creada para compartir el pensamiento y el liderazgo en el sistema internacional, representa conjuntamente con el constructivismo, la regionalización y el funcionalismo, los fundamentos sobre los cuales se pueden interpretar la situación y la dinámica de la seguridad hemisférica.

El sistema internacional se ha constituido en un modelo complejo de variados actores que interactúan en redes múltiples, como respuesta a las urgentes demandas de la comunidad hemisférica por lograr preservar la paz y generar condiciones de seguridad. Esta visión de interdependencia compleja según Keohane y Nye (1988), propone percibir al sistema internacional

4 Comisión Trilateral formada en 1970, con empresarios privados de Japon, Corea, Estados Unidos y Canadá, para fortalecer la cooperación de los centros democráticos industriales y compartir el liderazgo en el sistema internacional

en función de las múltiples relaciones y procesos que ocurren en el interior de los estados y que se vinculan con los otros similares procesos que ocurren en el sistema internacional.

Desde la óptica realista en el que coincide con Waltz, el mundo es una estructura resultante de la distribución de capacidades materiales en función del poder y de los recursos que poseen y para los cuales resultan todavía importantes los factores políticos, militares y territoriales.

Desde la óptica económica, de post Guerra Fría, aumenta el papel de los consorcios internacionales, como actores principales, y por las transacciones comerciales surgen nuevas relaciones regionales, bloques, pero que se encuentran limitados cuando se afecten los intereses de los países industrializados.

A pesar de lo cual el apareamiento de nuevos actores y sus múltiples interrelaciones dentro de los estados y de sus relaciones con otros estados, da una nueva fisonomía al sistema internacional.

Reduce la importancia del poder militar, limita la jerarquía en política exterior entre los estados, diversifica el empleo del poder, hacia las áreas: económica, cultural, ecológica, en diversos grados e intensidad. En esta amplia gama de relaciones que se sale del concepto del poder consolidado único del estado, según la doctrina de la seguridad nacional de la década de los 60, se incrementa la vulnerabilidad y sensibilidad de los estados, momento en el cual hay necesidad de recurrir a las reglas colectivas, como factor concurrente a las demandas de condiciones de seguridad del sistema internacional. En consecuencia, el uso del poder tiende a la lógica de la integración, de las políticas y normas regionales.

La integración regional o regionalización, aprovecha las ventajas geográficas dentro de una perspectiva geopolítica, que integradas con las ventajas de la comunicación actual y el incremento de las aproximaciones político institucionales, comerciales, financieras, culturales, migratorias, que se realizan directamente entre los grupos sociales, organizaciones no gubernamentales y transnacionales, fomentan y fortalecen las concepciones integracionistas y sistémicas.

Este es uno de los fundamentos de la seguridad cooperativa como una versión actualizada del pensamiento Wilsoniano, de la Liga de las Naciones, de la OEA y de las Naciones Unidas. Conforme lo describe Augusto Varas, "un sistema de interacciones interestatales, que coordina las políticas gubernamentales, anticipa y contiene amenazas a los intereses nacionales" (Varas, 1994).

La prioridad preventiva apoyada en las organizaciones internacionales, es la perspectiva funcionalista que ofrece posibilidades de desarrollo y seguridades el marco del sistema de relaciones internacionales, cuyo esfuerzo se orienta a reducir las tensiones y anticiparse a la conformación de los conflictos, por medio de la transparencia y fomento de las medidas de confianza mutua, son la base de las relaciones internacionales actuales.

Esta nueva visión de la diplomacia preventiva⁵, es la que procura hacer pasar a los hombres de una lógica de destrucción a una lógica de desarrollo compartido. Con este propósito se inaugura por iniciativa del Presidente Clinton, en el año 1994, la “diplomacia de cumbres”, como la califica Francisco Rojas Aravena, que se ha convertido en la primera instancia del diálogo y concertación política para los países de la región.

En 1995, el Presidente Clinton en una integración de esfuerzos multilaterales, expresó que “la mejor estrategia para asegurar nuestra seguridad y para construir una paz mundial duradera es apoyar el avance de la democracia en el mundo entero” (Romero, 2000), planteamiento que llevaría en Septiembre del 2001 a firmar la Carta Democrática Interamericana, en la que resuelven que los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y protegerla.

A partir de la segunda cumbre, realizada en Chile, acordaron “promover el diálogo regional y la construcción de la confianza y la seguridad en el sistema americano, para revitalizar las instituciones tomando en cuenta los nuevos factores políticos, económicos, sociales y estratégico militares, en el hemisferio y en las subregiones”⁶.

En este marco de compromisos internacionales, con la democracia y la seguridad es en donde se ubican las diversas políticas y mecanismo como la Conferencia de Ministros de Defensa, que a partir de 1995 en que se realizó la primera reunión, y que “debe ser considerada como parte de un proceso de readecuación de la política norteamericana hacia la región principal, expresión de este giro estratégico es un movimiento que va desde lo unilateral -que caracterizó la política norteamericana desde la doctrina Monroe a la multilateralidad de Williamsburg” (Rojas, 1995)

5 DEFENSE NATIONALE, Logioques nouvelles, Etudes politiques, strategiques, militaires, economiques, scientifiques, Revue mensuelle, Paris, Janvier 1997,

6 Segunda Cumbre de las Américas, Santiago de Chile, Abril 1998, www.oas.org/summit-americas.

Esta iniciativa funcionalista ha sido un significativo aporte para la seguridad en el hemisferio especialmente en cuanto a reflexionar sobre los nuevos conceptos de seguridad y a fortalecer a la democracia y fomento de las medidas de confianza mutua.

Sin embargo se ha mantenido al margen de los temas y problemas concretos de seguridad del hemisferio. Han sido iniciativas individuales de los países las que han apelado al TIAR y motivado la reunión de la OEA, como fue en el caso del cruel atentado terrorista del 11 de Septiembre.

Los elementos que generan una gran dinámica en la seguridad del hemisferio son en la actualidad la política de seguridad de los Estados Unidos que rige las del mundo y las iniciativas subregionales, que se desarrollan al margen del sistema de seguridad hemisférico y del marco de la OEA generando cada vez más interdependencia.

Los avances logrados en seguridad hemisférica no alcanzan todavía un adecuado consenso social en cuanto al nuevo concepto de seguridad multidimensional y la determinación de las nuevas amenazas, logrado en la declaración de México, ratificada en la XXXVI Asamblea General de la OEA en Quito.

Estados Unidos en tanto promueve su política de seguridad en la que promueve la cooperación de las regiones en la defensa, entre FFAA, en la interoperatividad para combatir al terrorismo y al narcotráfico ilegal, que mediante la defensa anticipada y preventiva ha determinado detener esas amenazas antes de que se conformen y de que lleguen a sus fronteras.

Mientras se mantiene todavía en estudio el destino del TIAR, las organizaciones subregionales han sido las que transfieran sus experiencias y avances en materia de seguridad, para ser aprovechadas por los demás países, a través de las Conferencias de los Ministros de Defensa, de las Conferencias de Ejércitos, Armadas y Fuerza Aérea.

Desde 1993, representantes de los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas de América Latina participan en simposios anuales sobre estudios estratégicos, como el de 1997 de Montevideo, en el que trataron "El MERCOSUR y la seguridad subregional repercusiones para el rol de las Fuerzas Armadas" (Flemes, 2003).

La experiencia en Centroamérica, también es muy valiosa. Con el Tratado Marco de Seguridad Democrática, nacido de los acuerdos de Paz de Esquipulas II, han realizado avances notables para la seguridad en el hemisferio. Con el ejemplo de Contadora, proyectado hacia el Grupo de Río, han

demostrado la capacidad de los países centroamericanos y aun latinoamericanos de poder solucionar sus propios problemas. Han demostrado efectividad de la integración para la conformación de una comunidad de seguridad que es oportuna frente a los problemas de seguridad.

A raíz del atentado del 11 de Septiembre, el 19 emitió una declaración "Centroamérica unida contra el terrorismo" y para el 25 de Octubre adoptó el Plan de Cooperación Integral para prevenir y contrarrestar el terrorismo y actividades conexas.

En la Comunidad Andina, se están dando pasos interesantes en esta misma dirección, aunque no con la rapidez que la situación amerita. Se ha declarado La Zona de Paz Andina y se encuentra en estudio la determinación de una Política Común de Seguridad Andina.

No obstante la estrategia de integración para la globalización aborda temas de interés económico y de seguridad, que en la práctica no admiten diferenciación, como la emisión del Libro Blanco del Transporte Andino para Ecuador y Colombia propone mayor facilidad de movilidad fronteriza a la vez que mayor control.

Estos ejemplos demuestran que los niveles de comunicación e interacción social, cuando llegan a una convergencia de valores e intereses y de percepciones de seguridad con una base común aunque no idéntica, pueden perfectamente evolucionar de una sociedad anárquica hobbessiana hacia una comunidad de seguridad como propone Karl Deutch, que acompañada por sus instituciones y basadas en la fortaleza de su cultura e identidad resultan ser lo suficientemente fuertes para influir en las conductas y decisiones para asegurar la paz.

Podríamos decir que la seguridad hemisférica se encuentra en este espacio de transición, según la teoría social de las relaciones internacionales de Wendt (2002:89-91), tratando de salir de una cultura Lockeaniana basada en el balance de poder, de la competencia propia del ambiente realista internacional en la que la masa crítica de los estados les ubica como rivales, hacia una cultura kantiana, basada en la seguridad cooperativa, en la solución pacífica de los conflictos, en la auto limitación externa, en la interdependencia positiva, en la que la masa crítica de los estados les ubica como amigos, para cooperar no en la confrontación de un enemigo común, sino en la tarea común de cubrir las vulnerabilidades que produce el ambiente de la transnacionalización y de la internacionalización de los conflictos.

Condiciones de seguridad americana

El ideal se encuentra en mantener la estabilidad y preservar la paz mediante una política orientada a reducir la inseguridad, pero que al mismo tiempo genere condiciones para el funcionamiento de la democracia y el crecimiento económico.

Las condiciones de seguridad para ser fortalecidas deben orientarse hacia los objetivos esenciales de la OEA para preservar la paz y la seguridad de las Américas, fortalecer la democracia, prevenir las causas que originan los conflictos asegurando la solución pacífica, y limitar los gastos de defensa.

Dentro de este contexto se pueden considerar las siguientes áreas de para la reconformación de las condiciones de seguridad hemisférica:

- Determinación por consenso de los valores fundamentales de la seguridad hemisférica.
- Presencia más fuerte y decisiva de la OEA en el continente.
- Promover la integración interamericana.
- Fortalecimiento del multilateralismo en la seguridad.
- Revitalizar y modernizar la estructura del TIAR.
- Articulación y coordinación entre las organizaciones, conferencias y mecanismos de seguridad del hemisferio dentro de la OEA.
- Mejorar la capacidad de las organizaciones internacionales para responder a los nuevos desafíos.
- Promover la implementación de la seguridad cooperativa y de las medidas de confianza.
- Promover la determinación de una política común de seguridad.
- Generar una diplomacia preventiva común para el hemisferio basada en la seguridad, democracia, desarrollo humano y seguridad cooperativa.

A nivel Subregional:

- Fortalecer a los sistema de seguridad subregionales.
- Vinculación de la seguridad ciudadana, nacional e internacional en base de la acción intergubernamental.
- Coordinar las políticas sectoriales, institucionales y comunitarias a las políticas estatales.

- Operacionalizar los convenios internacionales relacionados con la seguridad hemisférica para llevarlos a la práctica.
- Promover la determinación de una política común de seguridad, coherente con la política común de seguridad hemisférica.

A nivel local:

- Afirmar la cultura de paz.
- Fortalecer el diálogo político y las estructuras institucionales.
- Socializar y concienciar sobre la seguridad multidimensional.
- Transformación de las instituciones de defensa y seguridad en base de las respectivas políticas de defensa y seguridad de los estados.
- Determinación específica de las misiones y funciones institucionales de las fuerzas de seguridad.

Aproximación a un modelo de Política de Seguridad

Valores, fundamentos

- La Seguridad según las Cartas de la ONU y OEA.
 - Nuevas dimensiones de la seguridad.
 - La Seguridad Cooperativa.

Perspectiva estratégica regional

- Escenarios de la Seguridad en el Continente.
- Dilema de la Seguridad.
 - Amenazas y Riesgos.
- Oportunidades.

Declaración de principios

- Del Derecho Internacional.
 - De carácter Político estratégico.
 - De gestión de conflictos y de crisis.

Objetivos generales

Instituciones

- Consejo Permanente.
- Reuniones Cumbre.
- Subsistemas de Seguridad.
- Comisión de Seguridad Hemisférica.
- Reuniones y Conferencias: de Ministros, de Fuerzas Especializadas.
- Políticas, Convenios, Tratados y Planes.
- Organismos Multilaterales y de Cooperación.

Modalidad de la cooperación

- Concepto Común de Cooperación.
- Mecanismos de Cooperación de Seguridad.

Organismos para la cooperación

Bibliografía

- BANCO MUNDIAL. 2004. *Indicadores del desarrollo mundial*. Washington.
- Barómetro Latino. 2003. *Desigualdad en América Latina y el Caribe*.
- CEPAL. 2001. *Informe económico*.
- Cohen, Saul Bernard. 1980. *Geografía y Política en un mundo dividido*. Madrid: Ed. Ejército.
- DEFENSE NATIONALE. 1997. *Logioques nouvelles, Etudes politiques, strategiques, militaires, economiques, scientifiques*. Revue mensuelle, Paris, Janvier.
- Flanagan, Stephen, Frost, Ellen, Kugler, Richard. 2001. *Challenges of the Global Century, Report of the project on globalization and nacional security*, INSS, NDU, WDC.
- Flemes, Daniel. 2003. *Seguridad Cooperativa en el Sur de América Latina, una propuesta teórica*. Instituto de Estudios Iberoamericanos, Hamburgo, Alemania, 51 Congreso Internacional de Americanistas, Santiago, Julio.
- García Delgado 2000. *Estado-Nación y Globalización, Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*. Ed. Ariel, 2da. Edición Abril.
- Hill T, James. 2004. Declaración Diario El Tiempo, Bogotá, Junio.

- Houtart, Françoise. 2003. *La Amérique Latine en effervescence*, Center Tro=continental et de la revue Alternatives sud Louvain-La_ neuve Belgique. Le Monde Diplomatique Juin.
- Huntington, Samuel. 1994. *La Tercera Ola, la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Huntington, Samuel. 1999. *The lonely superpower*, *Foreign Affairs*, March/April, pag. 37.
- Informe sobre Política de Seguridad del National Security Council. White House, 1999.
- Jarrin, Oswaldo. 2004. *Política Común de Seguridad Andina*, Noticias Andinas, La Can en la Prensa. Reproducción de el Diario El Universo, 2 de Julio.
- Keohane, Robert, Nye, Joseph. 1988. *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Martínez Bush, Jorge. 2004. Diario El Financiero, Santiago 16 Agosto.
- Moro, Braulio. 2002. *Une recolonisation nomme Plan Puebla Panama*. Le monde Diplomatique, Decembre.
- Rojas A. Francisco. 1995. FLACSO Chile, Primer Congreso Latinoamericano de Relaciones Internacionales e Investigaciones para la Paz, IRI-PAZ, IPRA, CLAIP, Guatemala, agosto 22-25.
- Romero, Maria Teresa. 2000. Conferencia de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Miami, Marzo. www.analitica.com/va/documentos/5618305.asp
- SEGUNDA CUMBRE de las Américas. 1998. Santiago de Chile, Abril. www.oas.org/summit-americas.
- Varas, Augusto. 1994. *La Seguridad Hemisférica Cooperativa de Post Guerra Fría*. FLACSO-Chile, Santiago de Chile, Agosto.
- Wagner, Alan. 2004. *Integración para la globalización*. Conferencia sustentada en la Universidad Andina, Febrero.
- Wendt, Alexander. 2002. *Acerca de la Via intermedia: una respuesta a los críticos*. Desafíos, Foro Social Theory of Internacional Politics, el pensamiento de Wendt, Revista Centro de Estudios Politicos e Internacionales, CEPI, U. Rosario Bogotá, N. 6, pag. 89-91.

Bases para una política de seguridad subregional: experiencia del Mercosur

Claudia F. Fuentes

La próxima Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas representa una buena oportunidad para que los países del hemisferio consoliden los avances realizados en este ámbito en las últimas décadas y se articulen los desafíos planteados por la Conferencia Especial de Seguridad que tuvo lugar en México el año pasado.

Tal como se constató en las conferencias anteriores, los países de las Américas tienen intereses generales comunes en materias de seguridad y defensa, pero al mismo tiempo, cada país y cada subregión enfrentan desafíos que le son propios y requieren de enfoques e instrumentos específicos para resolverlos.

El elemento articulador a nivel hemisférico –tal como se constató en la Conferencia Especial de Seguridad– es la democracia y el compromiso en la defensa de los derechos humanos como el principio que orienta las acciones colectivas en el hemisferio.

En ese sentido, las estructuras o mecanismos de seguridad hemisféricos deben considerar, por una lado, la defensa de la democracia y el respeto de los derechos humanos como el eje para la paz y la estabilidad en las Américas y por otro, el reconocimiento de las singularidades de cada subregión.

Los procesos de integración económica y crecientemente política, como en el caso del MERCOSUR, también contribuyen de manera importante a la creación de condiciones propicias para un clima de confianza y cooperación en las relaciones inter-estatales en el hemisferio (Villagra, 2003).

En este contexto, esta presentación abordará cuáles son las principales amenazas a la seguridad en el MERCOSUR (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, además de los asociados Chile y Bolivia). Seguidamente, se abordarán las respuestas desde el MERCOSUR o de los países miembros o asociados en materia de seguridad y defensa. Finalmente, se plantean algunas sugerencias en términos de si es posible construir una agenda de cooperación en el MERCOSUR.

Análisis sub- regional

Al analizar las principales amenazas a la seguridad en América Latina y el Caribe es importante constatar dos temas centrales. Primero, que las amenazas a la seguridad no provienen enteramente de conflictos interestatales ni tampoco del ámbito doméstico. En la región se dan simultáneamente conflictos derivados de tres dimensiones fundamentalmente: desarrollo socio-económico y falta de institucionalización dentro de los estados; latencia de algunos conflictos interestatales de larga data; y emergencia de problemas transnacionales (narcotráfico, tráfico de drogas y armas, lavado de dinero) que tienen un fuerte impacto en las cuestiones de seguridad doméstica y regional. Estas tres dimensiones operan en forma simultánea, por lo que establecer una línea de causalidad directa, resulta inadecuado.

Segundo, la manifestación de las tres dimensiones que inciden en la seguridad de América Latina se presenta en forma diferenciada de acuerdo a la subregión que se trate.

En este sentido, distinguimos que América Latina es una región compleja que presenta subsistemas o subregiones que presentan particularidades que es necesario tomar en cuenta. Nuestra observación apunta entonces a cuatro subregiones¹: el Cono Sur (que tiende a coincidir con MERCOSUR), el Área Andina, Centroamérica y México, y el Caribe. Si bien existe una interrelación en los bordes de cada subregión, resulta analíticamente productivo el considerar las dificultades que enfrenta cada subregión.

1 Subregiones consideradas: a) Países del Cono Sur-MERCOSUR: Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay; b) Países Andinos: Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela. c) Centroamérica: Panamá, Nicaragua, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Belice y también se incluye México. d) El Caribe, que para este estudio incorpora Cuba, Haití y República Dominicana.

La siguiente tabla resume las principales vulnerabilidades que enfrentan los países de América Latina y el Caribe desde una óptica subregional.

Tabla 1
Síntesis cualitativa de vulnerabilidades 2004²

	VSE	VSIM	VDSE	VI
Argentina				
Uruguay				
Brasil				
Paraguay				
Chile				
Bolivia				
Perú				
Ecuador				
Colombia				
Venezuela				
Panamá				
Nicaragua				
Costa Rica				
El Salvador				
Guatemala				
Honduras				
Belice				
México				
Cuba				
Haití				
Rep. Dominicana				

- 2 En relación a la síntesis cualitativa se consideraron los siguientes indicadores o antecedentes.
 VSE: existencia de conflictos interestatales
 VSIM: existencia de conflictos derivados de fenómenos transnacionales como tráfico de drogas, armas y lavado de dinero y su incidencia en conflictos domésticos. En este caso se consideraron los datos proporcionados por la CIA en relación a los países de tránsito o productores.

VSE: Vulnerabilidades seguridad externa

VSIM: Vulnerabilidades seguridad Intermística

VDSE: Vulnerabilidades derivado de desarrollo socioeconómico

VI: Vulnerabilidades institucionales

Escala de vulnerabilidad: Baja Media Media-Alta Alta

En términos generales, se observa que mientras en Centroamérica y la región andina se advierte la concurrencia de los tres factores en forma casi simultánea (factores domésticos, Inter.-estatales y transnacionales) , en el Cono Sur- MERCOSUR, la problemática es otra.

En comparación con el resto de las subregiones, los cuatro estados del MERCOSUR³ presentan niveles más bajos de vulnerabilidad y mejores condiciones de estabilidad doméstica e inter-estatal. Dos factores explican esta situación: Primero, estos países presentan niveles altos-Chile, Argentina, y Uruguay- o medios de desarrollo humano según los informes del PNUD.

Segundo, en la década de los noventa se desarrollan importantes avances en cuanto a la resolución de conflictos limítrofes y territoriales; fortalecimiento de las medidas de confianza mutua a nivel bilateral y la Declaración de esta subregión como Zona de Paz.

En definitiva, las vulnerabilidades en los países del MERCOSUR no responden a una manifestación clásica de la seguridad (entendida como uso del instrumento militar para responder a un conflicto proveniente del exterior). Sin embargo, se debe colocar atención a aquellas vulnerabilidades no militares pues podrían tener una manifestación en términos de uso de la fuerza. Un ejemplo de esta vinculación es en el clásico dilema de los estados de buscar unidad política interna a través de externalización de un conflicto interestatal latente. El tema de la los límites marítimos entre Chile y Perú, así como la búsqueda de Bolivia de una salida soberana al mar puede ser analizada en este contexto.

VDSE: Nivel de desarrollo humano de acuerdo a índice de PNUD. (Ranking de 1-49 baja; 50-70 media; 71-99 media alta y 100 o más es alta).

VI: Nivel de corrupción según Informe de Transparencia Internacional.

3 Si se incorpora al análisis los países asociados (Chile y Bolivia), hay que considerar que este último país tiene vulnerabilidades importantes derivadas de la inestabilidad político-institucional, los niveles de pobreza y la incidencia del tema del narcotráfico.

Por otra parte, esto también se manifiesta en la permanente discusión sobre el involucramiento de las fuerzas armadas en el control del narcotráfico y control de tráfico de armas. Finalmente, otro caso es el empleo de las fuerzas armadas en el control de la seguridad pública, que en América Latina y el MERCOSUR comienza a debatirse en un contexto democrático.

¿Una política de seguridad Común en el MERCOSUR?

El MERCOSUR es un ámbito fundamental de análisis latinoamericano, ya que concentra la mitad del producto interno de la región, parte importante de su producción industrial y agrupa a la mitad de la población.

Si bien en el ámbito económico no se ha avanzado en forma tan significativa debido a que las economías nacionales integrantes de este acuerdo han limitado los resultados esperados, el MERCOSUR político sí muestra avances importantes y ello se ha expresado en temas de seguridad.

Dos temas aparecen como importantes: Primero, las resoluciones adoptadas por los países en el marco de esta asociación, MERCOSUR. Segundo, iniciativas bilaterales en este ámbito.

MERCOSUR y la seguridad

Así, en ocasión de la X Reunión del Consejo del Mercado Común en 1996 se suscribió la *Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR*, así como el *Protocolo de Adhesión de Bolivia y Chile* a dicha Declaración, instrumento que traduce la plena vigencia de las instituciones democráticas, condición indispensable para la existencia y el desarrollo del MERCOSUR. Posteriormente, en la Reunión del Consejo del Mercado Común de julio de 1998, los presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR y asociados suscribieron el *Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático*, por medio del cual los seis países reconocen que la vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y desarrollo de los procesos de integración y que toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración regional.

Asimismo, en dicha ocasión se suscribió la *Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como zona de Paz*, a través de la cual los seis países manifiestan que la paz constituye un elemento esencial para la continuidad y el desarrollo del proceso de integración regional. En ese sentido, los seis gobiernos acuerdan, entre otros puntos, fortalecer los mecanismos de consulta y cooperación sobre temas de seguridad y defensa existentes entre sus países y promover su progresiva articulación y realizar esfuerzos conjuntos en los foros pertinentes para avanzar en la consolidación de acuerdos internacionales orientados a lograr el objetivo del desarme nuclear y la no proliferación en todos sus aspectos.

Fue precisamente, posterior al Protocolo de Ushuia sobre el Compromiso Democrático, que los países integrantes del MERCOSUR tuvieron una activa participación en la resolución de la crisis de uno de sus socios, Paraguay en 1999 (ver cuadro). Sin embargo, esta actitud pro activa de parte del MERCOSUR no ha sido repetida en otras situaciones de crisis institucionales y de gobernabilidad como la que ocurrió con uno de sus asociados- Bolivia- en Octubre de 2003. En dicha oportunidad, esta instancia se limitó a hacer un comunicado público en el que se solicita que la crisis fuera superada en el marco del Estado de Derecho y dentro las normas democráticas.

Finalmente, es importante destacar que en el ámbito de las nuevas amenazas a la seguridad, el MERCOSUR también ha adoptado algunos acuerdos en aspectos vinculados a actividades ilícitas, como tráfico de drogas, lavado de dinero y tráfico de armas. Entre éstos destaca, el comunicado conjunto de los presidentes del MERCOSUR, Bolivia y Chile, producto de la reunión extraordinaria de Olivos del 2002, los estados decidieron crear un Grupo de Trabajo Permanente del MERCOSUR contra el terrorismo, comprometiéndose a reafirmar la cooperación internacional permanente contra el terrorismo y apoyar el trabajo de la OEA en este ámbito a través del CICTE (Saint-Pierre; Winard, 2004).

Cuadro 1**El caso de Paraguay y MERCOSUR**

En 1999 la situación política en Paraguay era de gran inestabilidad. Las violentas manifestaciones del 28 de marzo producto del asesinato del viceministro Argaña, produjeron la renuncia del Presidente de la República, Raúl Cubas, quien se asiló en Brasil. Paralelamente, el General Lino Oviedo fue acusado por la oposición de ser el gestor del asesinato de Argaña, asilándose en Argentina. Luis González Macchi, Presidente del Congreso, juraba esa misma noche como el nuevo Presidente la República de Paraguay. Al resultado anterior no se llegó sin la participación de los otros tres países miembros del MERCOSUR que no estaban dispuestos a permitir que uno de sus asociados se saliera del esquema democrático. Aunque tanto Brasil como Argentina se habían prestado a recibir a Cubas, en el primer caso, y a Oviedo, en el segundo, una condición tácita enmarcó ambos asilos: el MERCOSUR debía mantenerse como un conjunto de países vinculados no solo por una comunidad de intereses sino también por una de principios. Ahí radicó la mediación subregional, menos formal tal vez que en los otros casos de resolución multilateral, pero no por ello menos importante.

Fuente: Base de datos, FLACSO-Chile

Relaciones bilaterales y seguridad en el MERCOSUR

Además de los acuerdos a través del MERCOSUR, la profundización de la cooperación de defensa y seguridad por el marco bilateral, e incluso trilateral, de manera paralela a los acuerdos generales. Así se distinguen los ejes Brasil- Argentina y Chile- Argentina, en un estilo ABC, y el de Argentina-Uruguay. Es importante destacar que la cooperación a nivel bilateral ha transformado positivamente el escenario, subregional, en algunos casos impactando a la región completa, como fueron los acuerdos argentino-brasileño en el ámbito nuclear o la cooperación chileno-argentina en materia de la construcción de la confianza recíproca y la transparencia⁴.

4 Libro de la Defensa Nacional de Chile, 2002.

Tres temas aparecen con particular fuerza en el ámbito durante la década de los noventa:

- *Transparencia.*- La mayoría de los países del MERCOSUR más Chile- excepto Bolivia- han avanzado en términos de la publicación o preparación de libros de defensa. Otro avance significativo en este ámbito se refiere a la aprobación en el 2001 a la Metodología Estandarizada Común para medir los gastos en defensa entre Chile y Argentina, diseñada por la CEPAL.
- *Control de armamentos.*- En los años 90 se pone fin a la competencia estratégica en asuntos nucleares entre Argentina y Brasil, lo que hizo efectiva la vigencia el Tratado de Trateloelco y el Tratado de no Proliferación Nuclear. Esto hizo posible además la Declaración de Mendoza sobre armas químicas y bacteriológicas, a la cual se adhieren todos los países del MERCOSUR y asociados, más Ecuador. Esto posibilitó que América Latina sea hoy una región libre de armas de destrucción masiva.
- *Medidas de confianza mutua.*- A partir de los noventa se han desarrollado una serie de actividades que han contribuido a afianzar la cooperación militar en los países del ABC. Destacan la realización de ejercicios militares conjuntos entre Chile y Argentina, y lo mismo ocurre entre Argentina- Brasil.

En definitiva, es el MERCOSUR como sub-región donde se hacen sentir con mayor fuerza los nuevos enfoques de seguridad. “Es la zona donde los temas de seguridad de la agenda de seguridad tradicional han quedado más claramente subordinados a los nuevos temas de una agenda de cooperación e integración”(Gaspar, 2003).

Las diversas subregiones de América Latina muestran diferentes énfasis en sus preocupaciones de seguridad. Es por lo mismo, un área en la cual las MCM han avanzado a mayores niveles de intensidad: pilotos navales argentinos entrenan en portaviones brasileños y el buque insignia argentino se repara en astilleros chilenos (Ibíd.). Por otra parte, las tropas de los países del MERCOSUR participan en forma creciente en operaciones de paz, como lo demuestra la misión de la ONU en Haití.

Sin embargo, ¿son estos esfuerzos suficientes para señalar que existe una política o una visión de seguridad y defensa común en el MERCOSUR?. Al

menos tres argumentos favorecen una respuesta negativa.

Primero, en el ámbito de la cooperación en materia de seguridad, prevalecen acuerdos y medidas bilaterales por sobre los acuerdos y medidas comunes de todos los miembros del bloque. En este sentido, el MERCOSUR aparece como un mecanismo de integración que no ha apostado por una mayor institucionalización, lo que impide generar acuerdos en este marco.

Segundo, a pesar de que se ha avanzado en términos de transparencia, no se ha avanzado a nivel de bloque en una metodología común para comparar los gastos en defensa.

Tercero, un legado histórico pendiente (caso Chile- Bolivia/ Perú- Chile) que impide una mayor integración en materia de seguridad y defensa.

Finalmente, es importante analizar la ampliación del bloque MERCOSUR en este contexto que está incluyendo a los nuevos asociados Perú, Venezuela y a México por el momento como observador. ¿Es posible avanzar en materias de integración en materias de seguridad y defensa con un MERCOSUR ampliado?

Desafíos

¿Cómo avanzar en la construcción de una agenda de cooperación sub-regional?

- *Avanzar en la resolución de los conflictos vinculados a la agenda histórica pendiente.* En este sentido, hay que generar espacios de diálogo en el marco de una agenda diversificada, pero que contemple las demandas de los diversos actores.
- *Ampliación de los acuerdos bilaterales existentes.* Un tema sustantivo en este ámbito se refiere al tema de la transparencia y las MCM. Dos temas aparecen como fundamentales:

La asignación de recursos y las definiciones presupuestarias. Un tema donde es posible avanzar. Se vincula a la expansión de la Metodología Estandarizada Común para medir los gastos en defensa basada en la experiencia entre Chile y Argentina, diseñada por la CEPAL.

Avanzar en el entrenamiento y cooperación militar. La interoperatividad aparece en un lugar importante en el desarrollo de capacidades a nivel sub-regional.

- *Intercambio de experiencias en ámbito de operaciones de paz.* Es importante establecer mecanismos para evaluar de manera conjunta las tareas realizadas por los países en este ámbito. Caso Haití, como experiencia.

Fortalecimiento de la capacitación conjunta en el marco de los Centros de Operaciones de Paz de la sub- región. El tema de la incorporación de civiles en este marco aparece como importante en este campo.

- *Promoción de una agenda de prevención de conflictos transnacionales.* Los estados debieran concertar mayores niveles de cooperación en la prevención de problemas transnacionales. Dos temas son fundamentales en este contexto:

Dimensionar el problema en cada país a partir de la sistematización de información sobre estos temas (narcotráfico, tráfico de armas, crimen organizado, y lavado de dinero).

Generar políticas públicas para enfrentar temas de carácter transnacional en forma coordinada por parte de los estados, distinguiendo cuáles son los mejores instrumentos para enfrentar estas amenazas. Por otra parte, es importante favorecer la legislación nacional común en esta materias.

- *Fortalecer mecanismos de prevención de conflictos en MERCOSUR.* Esto a través de una aplicación del compromiso democrático del MERCOSUR en casos de crisis que afecten la estabilidad de los países miembros.
- *Promover reformas en el marco de la modernización de los Ministerios de Defensa.* Es necesario fortalecer las capacidades de los Ministerios de Defensa para generar políticas y planes de defensa y militares en todos sus aspectos, incluida la asignación de recursos y que este proceso fortalezca la capacidad ministerial para planificar y operar en este marco. Es importante favorecer buenas experiencias nacionales en este ámbito.

Bibliografía

- Gaspar, Gabriel. 2003. "Desafíos y dilemas de la seguridad en América Latina en la Posguerra Fría". En Rosas, María Cristina (Ed.) *Seguridad Hemisférica: un largo y sinuoso camino*. UNAM.
- Saint- Pierre, Luis & Winard, Erica. 2004. *Elaboración de una visión común en el MERCOSUR*. Paper del Seminario internacional FLACSO-Chile, enero. www.flacso.cl

Villagra, Pedro. 2003. "Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas: tópicos sobre defensa y seguridad en el hemisferio". En *Seguridad y Defensa en las Américas: la búsqueda de nuevos consensos*, editado por Rojas, Francisco y Milet, Paz, FLACSO-Chile.

Bases para una política de seguridad subregional: experiencia centroamericana¹

Francine Jácome²

Introducción

Con el fin de la Guerra Fría y el avance del proceso de globalización, en las últimas décadas se ha desarrollado un extenso debate en torno a la problemática de la seguridad, especialmente en torno a una perspectiva tradicional o “restringida” frente a una concepción “amplia” (Buzan et.al. 1998). La primera se fundamenta en utilización legítima de la fuerza, centrándose en los temas de la guerra y la paz, privilegiando los aspectos militares y de defensa. Fruto de ello, predomina el análisis de las amenazas convencionales a la seguridad que giran en torno a conflictos armados domésticos, fronterizos o con actores extrarregionales, razón por la cual la toma de decisiones e implementación de políticas públicas han estado fundamentalmente en manos de los militares y del poder ejecutivo.

Sin embargo, ante los cambios que se han producido en el escenario mundial y sus efectos sobre los ámbitos domésticos, la segunda perspectiva

1 Este trabajo forma parte del proyecto “Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica: revisión y reforma desde la perspectiva de la sociedad civil” ejecutado por la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) bajo el patrocinio del Centro de Investigaciones Internacionales para el Desarrollo de Canadá.

2 Directora del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESEP) y Directora de Investigaciones de la red CRIES.

se fundamenta en la propuesta de una reconceptualización de la seguridad. Uno de los insumos más importantes ha sido el *Informe sobre Desarrollo Humano* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1994, en el cual se introdujo el concepto de seguridad humana. Esta definición privilegia la seguridad de las personas y plantea que “The concept of security must change – from an exclusive stress on national security to a much greater stress on people’s security; from security through armaments to security through human development, from territorial security to food, employment and environmental security.” (en Puchala/Blachman 1998: 131).

Por lo tanto, desde esta perspectiva se hace necesario abordar el análisis de las amenazas no-convencionales a la seguridad, lo cual lleva a la discusión de una nueva agenda de seguridad que incorpora temas adicionales a las tradicionales cuestiones militares y de defensa, entre ellas los conflictos económicos, políticos y sociales, las migraciones, los problemas ambientales y el narcotráfico. En este marco, se plantea la necesidad de “desmilitarizar” la seguridad y llevarla al campo de la negociación en la esfera política (Buzan et.al. 1998), lo cual implica que se amplían los actores que participarían en los procesos de toma de decisiones y formulación de políticas públicas sobre estos temas. De esta forma, se produce una ruptura con la visión estatista y militarista, creándose un espacio que involucra a otros actores políticos (poderes legislativo y judicial y partidos políticos) así como también a las organizaciones y redes de la sociedad civil³ y a los ciudadanos en general.

En el ámbito específico de América Central (Olson 2001; RECAL 2001; Salomón 2001), en los últimos años ha existido un proceso a través del cual los temas de seguridad se han desvinculado de la confrontación política-ideológica de las décadas anteriores. En un principio se produjo una transición hacia la concepción amplia asociada al concepto de seguridad humana arriba señalado. Bajo esta última perspectiva, se pasó de un énfasis militar a uno social que, frente a las amenazas, privilegió la prevención más que el combate o control (Salomón 2001). Por lo tanto, este proceso de reconceptualización de la seguridad en la región, que se produjo en el marco del impacto del

3 Se considera que la sociedad civil está compuesta por: agrupaciones sectoriales (entre otros, derechos humanos, ambiente, étnicas y mujeres); organizaciones de desarrollo y comunitarias de base; ONG y otros grupos de apoyo así como de asistencia técnica; grupos organizados que representan intereses sociales (entre otros, sindicatos, cooperativas, movimientos campesinos, pequeños y medianos productores); y organizaciones académicas y centros de investigación (de la Ossa, 1996).

fin de la Guerra Fría, significó el tránsito de la tradicional concepción de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) hacia nuevas perspectivas como las de seguridad democrática, seguridad ciudadana y seguridad humana.

En función de estas modificaciones, el presente trabajo tiene la finalidad de examinar el desarrollo del modelo de seguridad democrática en Centroamérica, en el marco del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), con el objetivo de evaluar sus avances y limitaciones. A tal fin, la primera parte se orientará hacia un breve análisis de la problemática de la seguridad humana y la seguridad democrática en la región. En la segunda sección se discutirá el desarrollo del modelo de seguridad democrática, como instrumento regional básico para el desarrollo de una nueva concepción de seguridad que emergió de los procesos de paz de la década de los noventa. En la tercera parte, se realizará una evaluación preliminar señalando las principales limitaciones de este modelo para finalizar con una serie de recomendaciones para el proceso de revisión y reforma del instrumento jurídico de este modelo que es el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (TMSDCA).

Seguridad democrática y seguridad humana

Se ha señalado que el tema principal de la seguridad humana es “la reducción del riesgo colectivo (y compartido), por medio del análisis, decisiones, prevención y acciones que disminuyan ... las causas y circunstancias de la inseguridad.” (Nef 2002:41). La matriz analítica que propone el autor para la seguridad humana incluye, por un lado, las variables ecológica (capital ambiental), económica (capital económico), social (capital social), política (capital político) y cultural (capital cultural) que se cruzan con el contexto, cultura, estructura, procesos y efectos. A pesar de la importancia de todas estas variables, advierte que la democracia así como el consenso, por lo tanto la variable política, juega un papel determinante en la seguridad humana, pues son el mecanismo para manejar y resolver los conflictos. El aumento de la inseguridad política por el manejo inefectivo e ilegítimo de los conflictos generará mayor inseguridad en las otras esferas.

Una crítica a la concepción de la seguridad humana ha sido que se considera que minimiza los problemas de seguridad de las naciones y de los Es-

tados y, por lo tanto, deja en un segundo plano los problemas de paz y seguridad (Gómariz/García 2002).

Ante ello, podría señalarse que la seguridad democrática supera este problema. Ésta se ha definido (Somavía/Insulza en Arévalo de León 2002a:38) como “la aplicación al nivel de los problemas de la seguridad de los estados de los principios y valores de la democracia, y por lo tanto, entiende como seguridad a todas aquellas condiciones que propicien el bienestar de los seres humanos: el desarrollo de las formas representativas en la vida política, la ausencia de riesgos o amenazas físicas, la generación de condiciones mínimas de ingreso, vivienda, salud, educación, etc.” En este sentido, el modelo de seguridad democrática, que buscó superar la DSN que había prevalecido y que se centraba en la destrucción del enemigo interno en detrimento del estado de derecho, según está definido en el TMSDCA “se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza y de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas”.

Las definiciones de seguridad humana y seguridad democrática han enfrentado una crítica fundamental que es el hecho que son tan amplias que la agenda de seguridad deja de ser operativa y, más específicamente, se crea una superposición entre la agenda de seguridad y la agenda de desarrollo (Arévalo de León 2002a; Rosada 2002), lo cual va en detrimento de ambas. Adicionalmente, dicha generalidad conduce a que se enfrenten serios problemas para su implementación en el ámbito regional e incluso nacional.

Esta discusión conceptual se complica aún más después de los acontecimientos del 11-S y de sus impactos sobre la problemática de la (in)seguridad no solamente en los ámbitos mundiales y hemisférico sino también en el regional. La nueva agenda de seguridad está ahora dominada por la lucha contra el terrorismo, lo cual tiene repercusiones importantes sobre las perspectivas de análisis en torno a ésta, especialmente dado el hecho que no existe una definición ampliamente aceptada de terrorismo. Es previsible, y ya hay indicios importantes, que en el corto plazo pueda desarrollarse una tendencia hacia retomar una perspectiva restringida de la seguridad en la cual se privilegia la utilización legítima de la fuerza frente a las amenazas del terrorismo, en primer lugar, y del narcotráfico, en segundo término. Es posi-

ble que dicha tendencia lleve a que los militares y el poder ejecutivo tiendan a retomar su papel preponderante en la definición e implementación de las nuevas agendas de seguridad.

Un posible escenario, que ocasiona preocupaciones especialmente en los ámbitos de las organizaciones y redes de la sociedad civil y entre sectores académicos, es la posible (re)militarización de las agendas de seguridad, la “seguritización” de una diversidad de temas así como un predominio de la seguridad nacional que desplazará definitivamente a la problemática de la seguridad regional (Chamorro 2002; Duggan/Baranyi 2002). En función de ello, el modelo de seguridad democrática cobra una importancia aún mayor para la región centroamericana, especialmente en el marco de un proceso de revisión y reforma del TMSDCA.

Integración regional y seguridad en Centroamérica

Este Tratado forma parte de la reingeniería del proceso de integración en Centroamérica que tuvo sus antecedentes en la década de los ochenta con los procesos de concertación política de Esquipulas I y II y que se cristaliza a comienzos de los noventa. Una vez que se ratificó el Protocolo de Tegucigalpa en 1991, una de las preocupaciones del recién creado Sistema de Integración Centroamericana (SICA) fue el de la problemática de la seguridad en la región (CSC 1992; Herrera Cáceres 1996). En la VI Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica (El Salvador, 1992), se decidió iniciar la discusión sobre un nuevo modelo de seguridad regional sobre la base del establecimiento de un esquema que definiría los temas que serían incluidos en el nuevo acuerdo. Asimismo, dado los avances realizados hasta ese momento, se determinó que el primer tema a ser discutido sería el de medidas para el fomento de la confianza.

En 1994, en Costa Rica, se reafirmó la necesidad de establecer un acuerdo sobre seguridad regional que reflejara la nueva realidad política, jurídica e institucional. En la Conferencia Internacional de Paz y Desarrollo de Centroamérica, realizada en Tegucigalpa en octubre del mismo año, se decidió reactivar la Comisión de Seguridad de Centroamérica (CSC) con la finalidad de que elaborara un nuevo modelo de seguridad democrática que debía sustituir la concepción de la DSN. A la CSC se le encomendó diseñar di-

cho modelo en el marco del SICA y de lo establecido en la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES).

De esta forma, en función de la convocatoria realizada por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la CSC solicitó la elaboración de un anteproyecto de este nuevo modelo de seguridad al ministerio de Relaciones Exteriores de Nicaragua y a la Secretaría General del SICA (SG-SICA). El TMSDCA fue firmado en San Pedro Sula, Honduras el 15 de diciembre de 1995 constituyéndose en un instrumento complementario del Protocolo de Tegucigalpa. El Tratado entró en vigor el 26 de diciembre de 1997 al ser ratificado por los gobiernos de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Las reservas de Costa Rica y Panamá (Leis 2001; Solís/Matul 2001) se referían fundamentalmente a temas de orden militar⁴, especialmente en vista del hecho que ambos no cuentan con fuerzas armadas nacionales. En primer término, destacaron que existía una falta de delimitación clara entre las tareas de seguridad ciudadana y las de defensa. Igualmente, sostuvieron que en varios artículos se abría un espacio para que las fuerzas armadas pudieran participar e intervenir en asuntos que deberían estar circunscritos a la seguridad ciudadana y al poder judicial.

Se ha señalado (CRIES 2001a) que a través del Tratado se pasó de una agenda de seguridad centrada en la doctrina de defensa y de seguridad nacional a una que incorporó nociones de seguridad democrática, seguridad regional y seguridad ciudadana. Igualmente, se sostiene que la importancia fundamental de este Tratado fue que se elaboró sobre la base de una perspectiva de seguridad fundamentada en la cooperación así como en la construcción y fortalecimiento del sistema democrático.

En resumen, se produjo una transición desde la perspectiva tradicional y restringida de la seguridad a una amplia. Los principales lineamientos del TMSDCA fueron (Aguilera 2003): la separación de los asuntos militares de los policiales; el control civil de los asuntos militares y policiales; elecciones; las nuevas amenazas a la seguridad de las personas; y la aceptación del hecho que el desarrollo social es un requisito necesario para la seguridad.

El Tratado se elaboró en torno a cuatro ejes, cada uno de los cuales abor-

4 Las reservas se han realizado con respecto a los artículos 26 (literales g y h), 27 (literales a, b y c), 28, 29, 32, 33, 35, 36, 37, 38, 42 y 43 (Solís/Matul, 2001).

dan temáticas específicas (CRIES, 2001b). En primer término, el estado de derecho, sección en la cual se señalan como principios la supremacía del imperio de la ley, el fortalecimiento y perfeccionamiento de las instituciones democráticas en cada uno de los países, la subordinación de las fuerzas militares, policiales y de seguridad pública a la autoridad civil así como el mantenimiento de un diálogo y colaboración permanente, activo y flexible sobre los aspectos de seguridad. En resumidas cuentas, como ha señalado Aguilera (2003:12) “es un dibujo de la Centroamérica deseada.” La segunda sección está orientada hacia la seguridad de las personas y sus bienes, la tercera plantea la problemática de la seguridad regional, entendida básicamente como los temas de seguridad de la agenda de defensa y de las medidas de confianza mutua. La cuarta sección se refiere a la institucionalidad y organización del Tratado.

Igualmente es preciso señalar que en el texto del Tratado están previstos dos mecanismos para la participación de la sociedad civil. El primero consiste en la canalización de las opiniones del Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericano (CC-SICA) a la Comisión de Seguridad por medio de la Secretaría General del SICA (Artículo 47). El segundo es la contribución de la sociedad civil, entre otros actores, en la elaboración de los programas anuales de actividades para fomentar la confianza mutua que debe preparar la Comisión de Seguridad (Artículo 52).

En la agenda de integración centroamericana hay un período de auge de los temas de seguridad que va desde 1995 hasta 1997, etapa en la cual se firmó y ratificó el Tratado. Sin embargo, posteriormente, hasta el 11-S, hay poco tratamiento de este tema. En sus inicios, hubo mucho optimismo respecto al importante papel que jugaría el Tratado, junto con la ALIDES, en la integración regional. Se consideraba que la integración, definida a partir de una perspectiva amplia que buscaba superar el enfoque tradicional que la reduce a términos económicos y comerciales, permitiría la inserción de la región en el proceso de globalización. Sin embargo, en la medida en que el proceso de integración centroamericano se ha debilitado y fragmentado después del ímpetu de la década pasada, el Tratado también ha estado sujeto al olvido. Asimismo, la integración regional se ha orientado fundamentalmente hacia los temas comerciales y económicos de acuerdo al paradigma tradicional que se pretendía superar, lo cual se evidencia no solamente en la importancia de los tratados de libre comercio sino en el predominio que tiene

la Secretaría Permanente del Tratado de Integración Económica Centroamericana (SIECA) dentro de la estructura del SICA.

Al realizarse una evaluación del funcionamiento del TMSDCA⁵ se ha determinado que su puesta en práctica en los últimos seis años (1998-2003) ha respondido más a una concepción tradicional de la seguridad que al enfoque novedoso que pretendía desarrollar. De igual forma, su implementación se ha visto obstaculizada por una serie de limitaciones relacionadas con el sistema y la institucionalidad de la integración regional.

Los límites de la seguridad democrática: un primer balance

Preliminarmente se han detectado cinco limitaciones fundamentales que están asociadas tanto a problemas conceptuales y de diseño del TMSDCA como a su implementación. En primer término, existe una discusión en torno al concepto de seguridad democrática y a la factibilidad de operacionalizar los principios que éste formula. Como consecuencia de ello, hay una gran inquietud con respecto a los impactos del problema de la superposición entre la agenda de desarrollo y la de seguridad. El segundo aspecto y quizás el más importante, está relacionado con los temores sobre la creciente participación de los militares y una mayor militarización de la agenda de seguridad así como la de desarrollo. En este sentido, se percibe que la ejecución de una agenda de seguridad fundamentada en una concepción amplia, como las de seguridad humana y seguridad democrática que contemplan amenazas tanto convencionales como no-convencionales, puedan conducir a un desplazamiento cada vez mayor de los civiles por los militares.

En tercer lugar, en cuanto al diseño, existen críticas marcadas en relación a los principales actores que participan en el Tratado por el hecho que pese a que se fundamenta en una concepción amplia, continúa predominando en la práctica una visión estatista y militarista. La excepción a ello es la importancia que ha cobrado el sector policial. En cuarto lugar, una seria limitación es la brecha que existe entre las concepciones y la implementación de la agenda de seguridad en los contextos nacionales y en el contexto regio-

5 Ver: Jácome Francine: *Avances y limitaciones del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica: recomendaciones para su revisión y reforma*, papel de trabajo presentado en el Foro Centroamericano sobre Seguridad, Guatemala, julio de 2003.

nal. Por último, también se enfrenta el obstáculo de los impactos del proceso de modificación de la agenda de seguridad hemisférica sobre el modelo de seguridad democrática, especialmente si persiste la tendencia de Estados Unidos de restringir la agenda de seguridad básicamente a las amenazas del terrorismo y el narcotráfico.

Operacionalización del modelo de seguridad democrática

El Tratado se enmarcó en una perspectiva de adelantar un nuevo modelo de seguridad democrática, tal como lo demuestran sus contenidos. En un principio, después de su firma, se dieron algunas referencias a la seguridad democrática y humana pero estos temas fueron rápidamente desplazados, en gran medida como consecuencia de la sustitución que se produjo en el entorno regional de la racionalidad política y social de la integración por una racionalidad eminentemente económica y comercial (Chamorro 2002). Como bien señala Bernardo Arévalo el problema fundamental estriba en el hecho que “se afirman una serie de principios y se asume una serie de compromisos que luego no se desarrollan operativamente, ni se prevén los mecanismos para hacerles frente.” (1999: 4-5).

De tal forma que la agenda de seguridad contiene cuestiones militares, policiales, jurídicas, económico-sociales y ambientales y por lo tanto, incluye temas que son abordados por otras instituciones de la integración regional como la ALIDES, la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y el Consejo Social Centroamericano, entre otros. La dificultad no se circunscribe únicamente al hecho que coincidan con otras instituciones sino que tampoco existen mecanismos eficaces en el SICA que permitan la coordinación de estas agendas compartidas. Asimismo, el hecho de tener una agenda tan amplia lleva a que ésta no pueda ser abordada eficazmente y, por lo tanto, conduce al incumplimiento de muchos aspectos del Tratado.

El trabajo de la CSC refleja claramente que se le ha otorgado prioridad a los temas de seguridad ciudadana, defensa y, más recientemente, a los desastres naturales y que aquellos referidos a los aspectos económicos y sociales han sido totalmente desplazados. En este sentido, la mayor parte de sus actividades ha estado orientadas hacia los problemas de robo de vehículos, narcoactividad, la creación del Instituto Centroamericano de Estudios

Superiores de Policía (ICESPO) y las medidas de confianza mutua, lo cual muestra el predominio de los aspectos policiales y militares. Después del Huracán Mitch, la problemática de los desastres naturales también pasó a ser uno de los puntos importantes de las agendas de la CSC y, a partir del 11-S, se incorporó a la agenda el tema del terrorismo.

Por lo tanto, el problema es que el TMSDCA no contempla los mecanismos específicos que permitan abordar una agenda de seguridad democrática así como también el hecho que el modelo de seguridad democrática que lo fundamenta, se superpone al modelo de desarrollo adelantado en la ALIDES. Se sostiene, (Arévalo de León 2002b) que el peligro de esto es que se retroceda hacia una concepción similar a la DSN en la cual el desarrollo se subordinaba a la seguridad.

A tal fin, este analista propone que la agenda de seguridad se defina como “la serie de amenazas y riesgos al bienestar de las personas, la sociedad y sus instituciones políticas, cuyo efecto es necesario controlar y contrarrestar, y que no están previstas en las políticas de desarrollo (2002b:160). Por lo tanto, concluye que la pobreza, el desempleo, la degradación ambiental, la desnutrición y la insalubridad, entre otros, no son problemas de seguridad.

Adicionalmente, con la finalidad de superar este problema y en función de una agenda operativa de seguridad, se ha planteado (Arévalo de León 2002a; González 2002) que ésta debe concentrarse en contener las amenazas mientras que la de desarrollo en promover el bienestar. A tal fin, la agenda de seguridad giraría en torno a la emergencia y la excepcionalidad, lo cual requiere que las políticas públicas que genere estén siempre dentro del marco de la institucionalidad y de los principios de la democracia. Existen amenazas en los ámbitos ambiental, socio-económico, político, internacional y regional. En la medida en que estas amenazas se conviertan en un grave riesgo para el Estado, entonces pasan a formar parte de la agenda de seguridad. No obstante, el riesgo está en el hecho que si las amenazas al bienestar no son abordadas a tiempo se pueden convertir en serias amenazas que “socavan totalmente las capacidades de gobernabilidad” como ha sido el caso del SIDA en África (Duggan 2003: 2). Nuevamente, es un problema de déficits en cuanto a la prevención de conflictos.

En el caso centroamericano, se considera que actualmente las amenazas regionales fundamentales son: los conflictos fronterizos; los movimientos armados del norte (México) y del sur (Colombia); el crimen organizado re-

gional; y las migraciones. Como se puede apreciar, esta propuesta combina amenazas convencionales y no-convencionales relacionadas a la defensa y a la seguridad pública. A pesar de que ésta es una agenda muy puntual, también es necesario tomar en consideración que los factores económicos, políticos y sociales forman parte del contexto de implementación de las políticas de seguridad. En este sentido, mientras más débil sea un país o una región, más vulnerable será a las amenazas internas y externas de tipo convencional así como no-convencional.

Temor por el posible incremento de la participación militar

Asociado con lo anterior, una de las preocupaciones fundamentales sobre una agenda de seguridad ampliada, es que pueda conducir a una militarización de las tareas de los civiles, especialmente en función de la debilidad de las instituciones civiles en general y de la sociedad civil en particular. En vez de disminuir el poder de las fuerzas armadas, más bien podría producirse una tendencia hacia su aumento puesto que, con la excepción de Costa Rica y Panamá, los militares continúan desempeñando un papel muy importante en el diseño y en la implementación de las políticas de seguridad.

En el marco de la seguridad democrática, el objetivo es que los militares estén cada vez más supeditados al poder civil y no la militarización del poder civil. En este sentido, si se permite que los militares actúen en ámbitos civiles (seguridad pública, desastres naturales, tareas de desarrollo económico y social, entre otros), éstos continuarán teniendo una mayor presencia que los civiles, lo cual podría conducir a su mayor debilitamiento pues sus espacios de acción estarían ocupados o compartidos con los militares. La activa participación del sector castrense perjudica el desarrollo de las capacidades de los civiles, ya que no se les permite desarrollar sus potenciales de acción y de liderazgo. Inclusive se ha planteado (CODEHUCA 2000) que han sido los militares los que le han prestado más atención al Tratado y los que han obtenido mayores beneficios, generalmente en perjuicio de los civiles. En tal sentido, es de señalar que uno de los temores sobre la propuesta de adelantar un proceso de revisión y reforma del Tratado, especialmente después del 11-S, es que ésta pueda conducir a una profundización de los aspectos militares y a una mayor participación de este sector.

El aporte de Rosada (2002) es importante para abordar esta problemática. Señala que en el caso centroamericano las amenazas pueden clasificarse en dos tipos: aquellas que requieren respuestas militares (ataques a la soberanía o a al territorio) y aquellas que requieren respuestas civiles (pobreza, desigualdad, delincuencia, crimen organizado, narcotráficos, problemas ambientales, entre otros), en los cuales no debe haber intervención de los militares. Por lo tanto, es necesario más bien discutir nuevas políticas de seguridad pública y ciudadana, evitando caer en la tentación de militarizar las respuestas a estas amenazas no-convencionales. Asimismo, sostiene que si se considera que los principales peligros a la seguridad provienen de la pobreza y la exclusión, lo lógico es destinar la mayor cantidad posible de recursos públicos al desarrollo humano, por lo que debe implementarse más bien una política de seguridad preventiva que mejore las condiciones de vida de los habitantes y no destinar fondos a un mayor gasto militar.

Principales actores de la agenda de seguridad

En relación a los principales actores que diseñan e implementan la agenda de seguridad en la región, primeramente debe notarse que justamente para Costa Rica y Panamá así como también para Belice, el problema básico del Tratado es la inclusión de los temas militares y de los ejércitos, lo cual lleva a que los primeros dos países participen solo parcialmente en la institucionalidad regional de seguridad. Esto trae un problema muy importante para su revisión y reforma, pues como se ha visto una de las áreas en las cuales se considera que existen mayores avances es justamente en aquellas referidas a los aspectos militares y de defensa.

Por lo tanto, mientras que por un lado se considera que éstos han sido logros básicos, por el otro se pide la eliminación de estas áreas, lo cual adicionalmente conduce al peligro de fomentar una mayor autonomía de las fuerzas militares y a una disminución en el poder de los civiles sobre ellos, por lo menos en el ámbito regional pues los ámbitos de supervisión e intercambio con las fuerzas armadas disminuirían significativamente. Con la finalidad de solventar las reticencias de estos países se ha sugerido (Aguilera 2003) que quizás la solución sea crear “dos mecanismos separados de política comunitaria centroamericana, una para la seguridad en su sentido ge-

neral incluyendo la seguridad pública y otra para la defensa para aquellos actores que tienen ejércitos.” (pp. 143-144) Otra opción podría ser generar una estructura y un contenido del Tratado únicamente civil, pero al mismo tiempo, se crearía una estructura militar autónoma fuera del control de los civiles. Sin embargo, entre muchos analistas existe más bien la tendencia a pensar que es necesario que existan espacios de diálogo entre civiles y militares, como es el caso de la CSC, justamente para no crear iniciativas paralelas y autónomas de los militares.

Por lo tanto, en cuanto a la participación castrense, el proceso de revisión y reforma del tratado requerirá atención para que ésta no se convierta en una justificación para otorgarles nuevos roles y darles nuevas tareas, por ejemplo, en las áreas de desastres, medio ambiente o actividades de desarrollo. Luis Guillermo Solís (2002) alerta justamente sobre el hecho que existen sectores militares que se han convertido a la seguridad humana porque les brinda una oportunidad para definir nuevos roles y funciones dentro de la sociedad democrática. La desmilitarización de la seguridad, sobre la base de la cual se ha venido trabajando durante años, está amenazada por una posible militarización de la agenda de políticas públicas.

De igual forma, se ha argumentado (Sojo 2003) que el trabajo de la CSC se fundamenta en una visión que aún privilegia el papel del Estado como actor principal de la seguridad. Por lo tanto, los temas que aborda están orientados hacia la defensa de la integridad territorial. Ante esto habría dos alternativas para modificar su institucionalidad. La primera sería insistir en la concepción integral del Tratado y solicitar los cambios necesarios en su estructura para que ésta se vea reflejada, lo cual implicaría, por ejemplo, la incorporación de los ministros de Planificación y de otras áreas económicas y sociales a la CSC y quizás la creación de nuevas subcomisiones técnicas. Mientras que, por otro lado, se podría sugerir que debido a los avances que han existido en cuanto a medidas de confianza y equilibrio de fuerzas, el Tratado se limite únicamente a estos temas relacionados a defensa y seguridad en su sentido más estricto. Aquí habría que eliminar los contenidos que se enmarcan en concepciones de seguridad democrática y humana, para convertirlo en un instrumento que maneje exclusivamente la cooperación para la defensa.

Sin embargo, esta última alternativa se ha juzgado más como un retroceso pues se estaría fundamentando en una concepción tradicional de la se-

guridad, no acorde con los avances de nuevas perspectivas. Justamente, ante el peligro existente hoy en día, especialmente después del 11-S, de volver a los viejos paradigmas de la seguridad militarista y Estado-céntrica se sostiene que más bien deben hacerse esfuerzos mayores por privilegiar concepciones más integrales de seguridad que incorporen a múltiples actores, incluyendo a la sociedad civil.

Un primer paso, en el marco de la integración regional, sería el fortalecimiento del Comité Consultivo del SICA (CC-SICA), para lo cual se han realizado varias recomendaciones (Echeverría 2002). En primer término, es preciso que el CC-SICA se fortalezca internamente a través de una serie de acciones como la definición de una metodología de trabajo; el establecimiento de una agenda; fomentar una cultura de participación; así como definir políticas y estrategias para la difusión de su trabajo. En segundo lugar, es también importante que reciba apoyo tanto de los gobiernos nacionales como de la SG-SICA y de la cooperación internacional. Se considera que el SICA podría establecer una oficina para el CC en San Salvador y dotarla de los recursos mínimos necesarios para contar con un reducido equipo de trabajo y reuniones periódicas que permitan una participación activa de esta instancia.

Asimismo, se evidencia una creciente actividad y participación de la sociedad civil en temas relacionados a la problemática de seguridad. En el ámbito de Centroamérica, CRIES ha desarrollado recientemente dos iniciativas. Entre 1999 y 2001 se ejecutó el proyecto *Gobernabilidad democrática y seguridad ciudadana en Centroamérica* y actualmente se desarrolla el estudio sobre el TMSDCA, del cual forma parte este trabajo, que adelanta desde 2003 una segunda etapa de incidencia para promover y fortalecer el debate sobre la seguridad regional en el actual contexto hemisférico y global. En julio de 2003 CRIES junto con Iepades, con el patrocinio del CIID y la Cancillería de Canadá, organizó el *Foro Centroamericano sobre Seguridad* que tuvo como resultado un conjunto de propuestas tanto para la Conferencia Especial sobre Seguridad así como para el proceso de revisión y reforma del TMSDCA. Una de las recomendaciones principales de este Foro fue la creación de una Comisión *ad hoc* Transitoria de Seguridad de la Sociedad Civil Centroamericana, que en su primera etapa ha desarrollado diversas actividades para el establecimiento de grupos nacionales en los diferentes países de la región.

Interrelación entre los entornos nacionales y el regional

El ideal de coordinar las políticas de seguridad de los diferentes países no se ha logrado, en gran medida porque en éstos mismos no existe una concepción de seguridad integral y claramente definida. En este sentido, pese a que el TMSDCA se fundamenta en la definición de seguridad democrática, en muchos países no existe tal definición y más bien se parte de una concepción restringida lo cual crea una contradicción entre las políticas nacionales y las regionales. Aquí pueden haber dos respuestas. Una que desde el ámbito regional se logre influir en las políticas de seguridad nacionales para que éstas se definan según los principios y objetivos de la seguridad democrática o que se vayan imponiendo en el ámbito regional las visiones restringidas existentes en los diferentes países.

No hay una conciencia real de la necesidad de trabajar en forma coordinada. La única manera de enfrentar los problemas del narcotráfico, del crimen organizado y otros temas de la agenda de seguridad en forma eficiente y efectiva es a través de la cooperación entre los distintos países, pero en muchos casos no existe una cultura de la cooperación y se tiende a pensar los problemas solamente en el ámbito nacional. En este sentido, Aguilera (2003) ha señalado que las políticas de seguridad y defensa son una de las áreas más sensibles en cuanto al tema de la soberanía, lo cual se convierte en un obstáculo significativo para la cooperación.

De igual forma, se ha señalado que la estructura institucional del Tratado no cuenta con un consenso regional desde sus inicios al no haber obtenido la ratificación de Costa Rica y Panamá. Asimismo, existe una falta de coordinación entre los entes nacionales y la Comisión de Seguridad e inclusive se sostiene que hay una falta de liderazgo en el seno de esta Comisión lo cual la debilita.

Sin embargo, los problemas de ausencia de una interrelación efectiva entre las políticas y estrategias domésticas y regionales no es exclusiva de la temática de la seguridad. Ya en 1993, Chamorro y Nájera advertían los problemas que podía enfrentar la nueva institucionalidad del SICA entre los cuales destacaban su debilidad orgánica que parecía no responder efectivamente a una noción de sistema, lo cual podía llevar “a que el proceso de integración basado en una racionalidad política evolucione “naturalmente” hacia una racionalidad burocrática que supere la capacidad organizativa del

proceso” (Chamorro 2003:1). En tal sentido, el TMSDCA visto en el marco del sistema de integración regional no enfrenta solamente el problema de la omisión de un sistema organizado que permita coordinar esfuerzos y cumplir con los mandatos previstos sino también con el desplazamiento de la temática de la seguridad a un segundo plano.

Impactos de la agenda hemisférica de seguridad

En el entorno hemisférico existen puntos de coincidencia y de divergencia con respecto al tema de la seguridad (Soriano/Mackay 2003). Entre los puntos de coincidencia se incluyen la necesidad de reformar la conceptualización⁶ y la institucionalidad de la seguridad hemisférica, lo cual debe lograrse a través de un consenso entre todos los Estados miembro a través de un diálogo permanente; el hecho que es poco probable que surja una confrontación armada en el hemisferio; la existencia de nuevas dimensiones de seguridad que deben ser abordadas; la necesidad de incrementar la cooperación multi y bilateral en el área de seguridad; la importancia del papel de los acuerdos subregionales; la necesidad de defender y consolidar los procesos democráticos y de integración; así como la necesidad de reformar el TIAR.

Sin embargo, no existe acuerdo en torno al punto fundamental que es la conceptualización de la seguridad hemisférica. Especialmente a raíz de los acontecimientos del 11-S y ahora más aún después de la intervención militar de Estados Unidos en Irak, se han ido decantando tres perspectivas fundamentales frente a la definición de seguridad. Por un lado, la de Estados Unidos en la cual se observa una marcada tendencia hacia una concepción restringida, unipolar, Estado-céntrica y militarista, en la cual el terrorismo es definido como la principal amenaza seguido por la narcoactividad. Se considera que los mecanismos de seguridad no pueden estar ocupándose de otros temas como el desarrollo, aspectos sociales y ambientales, entre otros, y que deben orientarse únicamente hacia la prevención y resolución de con-

6 En la XXXII Asamblea General de la OEA, realizada en Barbados en 2002, hubo consenso en torno al planteamiento que las amenazas a la seguridad hemisférica son de diversa índole y de naturaleza multidimensional, lo cual lleva a la necesidad de superar las concepciones tradicionales sobre seguridad y ampliarla a una que contemple tanto las amenazas convencionales como las no-convencionales.

flictos, para lo cual se privilegian las instancias subregionales y bilaterales por encima de las hemisféricas pues tienen mayor capacidad de influencia en éstas (Soriano/Mackay 2003). En el ámbito doméstico se adelanta la nueva concepción de *homeland security*⁷.

En el otro extremo están los planteamientos de Canadá y Chile, principalmente, que tienen un enfoque multidimensional, en el cual se estima que deben abordarse tanto las amenazas a los países como a los individuos, tomando en cuenta las convencionales y las no-convencionales e incluyendo aspectos económicos, políticos y sociales. En esta concepción se privilegia la noción que los problemas de seguridad tanto de las naciones como de las diferentes regiones provienen no de la amenaza de actores estatales externos sino de actores no-estatales transnacionales así como de problemas internos. La debilidad de los países para contenerlas es un punto fundamental por lo que cobra mayor importancia la cooperación multilateral y la inclusión de actores no-estatales. La subordinación del poder militar al poder civil es considerada como un elemento fundamental de esta perspectiva.

Por último, existe una posición intermedia, liderizada por Brasil, que aunque admite la existencia de diferentes tipos de amenazas parece continuar privilegiando la participación estatal y militar en cuestiones de seguridad, aunque comparte la noción que la cooperación multilateral será más efectiva para enfrentar las amenazas comunes. Brasil ha propuesto en la OEA (Costa 2003; Cordeiro 2003) que las amenazas sean clasificadas en tres grupos. El primero incluye las convencionales que se circunscriben al área de la defensa de una nación y que, por lo tanto, deben ser abordadas por los militares. En segundo término, existen una serie de amenazas no-convencionales que están directamente relacionadas con el problema de la seguridad ciudadana y los actores fundamentales para afrontarlas son la policía, el sistema judicial y los cuerpos de inteligencia. Por último, existen una serie de amenazas estructurales relacionadas a los problemas económicos, políticos y sociales que requieren ser enfrentados en el ámbito de las políticas públicas por las diferentes instituciones del gobierno. En función del hecho que muchas de estas amenazas, en las tres instancias, son de carácter

7 Entre sus principales características están: las fuerzas armadas tienen capacidad de acción dentro de Estados Unidos; autorización del trabajo internacional del FBI; redefinición de las prioridades de inteligencia de organismos como la CIA y la DEA; protección inteligente de las fronteras; y la redefinición global de los Comandos incluyendo el nuevo Comando del Norte (Benítez, 2003).

transnacional, se contempla claramente la necesidad de desarrollar instituciones y políticas que permitan una coordinación y cooperación entre países y entre regiones. Hace falta desplegar una coordinación institucional para lo cual hay que desarrollar una nueva arquitectura en los procesos de integración, especialmente en el área de seguridad pues la debilidad de los vecinos causa inseguridad y el desarrollo de mecanismos de cooperación y coordinación permite fortalecerse y poder enfrentar conjuntamente las amenazas (Costa 2003).

Esta clasificación podría contribuir a la discusión sobre la necesidad de definir claramente cuáles son las amenazas a la seguridad y cómo afrontarlas. Sin embargo, podrían señalarse tres limitaciones importantes. En primer término, nuevamente los actores principales de la seguridad son los Estados y los militares⁸, especialmente en lo referido a las amenazas convencionales y no-convencionales que implican la utilización legítima de la violencia (Bonilla 2003). En segundo término, en muchos países donde no se ha logrado delimitar claramente los espacios de los poderes civiles y de los militares y en los cuales aún no se ha logrado establecer firmemente el dominio del poder civil sobre el militar, puede existir el peligro que los militares no acepten la delimitación de su papel únicamente a los aspectos de defensa y busquen intervenir tanto en la seguridad ciudadana como en las políticas públicas necesarias para afrontar las amenazas estructurales. Por último, y estrechamente vinculado con lo anterior, puede producirse también la llamada *securitización* de los temas.

¿Cuál es la participación de los países centroamericanos en esta discusión? Desde la perspectiva del modelo de seguridad democrática, es obvio que debe existir mayor confluencia con la posición amplia de Canadá y Chile o por lo menos con la intermedia de Brasil. Sin embargo, desde la realidad geopolítica tanto Centroamérica como el Caribe forman parte del área de influencia directa de Estados Unidos lo cual hace muy difícil para los gobiernos mantener una posición autónoma frente a este país en el entorno hemisférico. La firma reciente de un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y los países centroamericanos, con la excepción de Panamá, hará que sea aún más dificultoso no acatar en la práctica la perspectiva restringida.

8 Soriano y Mackay (2003) sostienen que la importancia que le otorga Brasil al componente militar de la seguridad está estrechamente vinculada a su deseo de ser una potencia regional y fortalecer su industria de armamentos.

En función de esto, en la región centroamericana existe el temor que sea justamente la perspectiva de Estados Unidos la que está ganando más fuerza y que, por lo tanto, las agendas nacionales y la regional de seguridad se vean cada vez más orientadas hacia la lucha contra el terrorismo y la narcoactividad haciendo aún más difícil lograr adelantos en otras áreas e incluso fortalecer aquellas que no están siendo abordadas actualmente por la institucionalidad regional de seguridad. Esto probablemente perjudicaría las propuestas en torno a la necesidad de reforzar y otorgarles mucha más importancia a temas como el fortalecimiento democrático y la defensa de los derechos humanos. Aguilera (2003) ha puntualizado que si bien es cierto que el terrorismo es una amenaza real para la región centroamericana y ya que ha cobrado importancia en la región, es importante también que, a partir del TMSDCA, se aborde este problema en el marco de la democracia y del respeto a los derechos humanos.

El TMSDCA puede ser un insumo importante para la discusión hemisférica. Pese a las múltiples limitaciones señaladas anteriormente, es el instrumento regional⁹ más completo ya que se fundamenta no solamente en un modelo de seguridad democrática sino que también ha puesto en práctica una institucionalidad para adelantar este modelo. Asimismo, la discusión sobre la necesidad de fomentar una nueva arquitectura hemisférica de seguridad refuerza la propuesta respecto a la necesidad de adelantar un proceso en la región centroamericana de revisión y reforma del Tratado.

Es justamente por esta razón que la participación de la sociedad civil en este debate, tanto en los ámbitos domésticos como en el regional y hemisférico, cobra aún mayor relevancia con la finalidad de fortalecer una perspectiva de seguridad que responda a las perspectivas, intereses y necesidades de la ciudadanía y no solamente de los Estados. Sin embargo, a tal fin, primeramente es necesario que las organizaciones y redes sociales se apropien del tema y lo incluyan en su agenda.

9 Los otros dos instrumentos regionales formales son la Carta Andina para la Paz y Seguridad y el Sistema Regional de Seguridad del Caribe Oriental (Eastern Caribbean Regional Security System).

Conclusión

Se considera que la revisión del Tratado debe efectuarse como un proceso y no solamente como una serie de cambios puntuales a sus contenidos. A tal fin, es fundamental que se definan varios componentes de este proceso, entre los cuales se propone que estén incluidos los principales temas que guiarán esta revisión, una identificación de los actores que participarán, los mecanismos que se utilizarán, la metodología así como un plan de trabajo viable que provea resultados en el corto, mediano y largo plazo.

En función de una revisión del Tratado debe abordarse la discusión en torno a unas temáticas fundamentales, entre las cuales se propone: la conceptualización de la seguridad tanto nacional como regional y la compatibilidad entre éstas; la institucionalidad de la seguridad que permita operacionalizar el concepto de seguridad regional adoptado; la agenda regional de seguridad y su relación con las agendas nacionales y hemisféricas; así como la nueva institucionalidad regional de seguridad y su inserción dentro del marco general del SICA y los mecanismos concretos de cooperación, información y seguimiento que serán instrumentados.

En el marco de la integración regional, es necesario rescatar lo que Chamorro (2002) ha denominado como la racionalidad política y social. En el ámbito específico de la seguridad esto plantea una serie de interrogantes que deben ser abordadas. En primer término, ¿debe mantenerse el modelo de seguridad democrática lo cual implica en términos operativos, ampliar la institucionalidad, especialmente la CSC y crear mecanismos de información y cooperación con otros organismos, nacionales, regionales y hemisféricos? Es necesario acotar, como se vio anteriormente, que en el ámbito hemisférico la OEA considera que se requiere de una concepción multidimensional de la seguridad. O por el contrario, ¿debe restringirse el concepto de seguridad para que aborde básicamente los temas policiales y militares? ¿Cómo enfrentar, desde el ámbito regional, la agenda hemisférica que está siendo impuesta por Estados Unidos, utilizando básicamente canales bilaterales y debilitando la integración regional? ¿Deben diferenciarse claramente las agendas de seguridad y de desarrollo, como plantean varios analistas?

Con respecto a los actores que participarían, el punto fundamental a resolver es si este proceso se restringirá únicamente a los miembros de la CSC y al grupo de trabajo que se ha integrado de acuerdo a las sugerencias de los

gobiernos, tal como está planteado hasta el presente. En este sentido, se considera que sería más provechoso la creación de un grupo de trabajo especial e independiente que efectúe un diagnóstico del funcionamiento del Tratado y de su inserción en el marco de la integración regional. Sería recomendable que a este grupo se incorporen, bien sea como miembros plenos o como asesores, tanto representantes de organizaciones y redes sociales así como académicos que posean experticia en el tema. La finalidad de este grupo sería presentar, en un lapso no mayor de un año, los resultados del diagnóstico, un conjunto de propuestas para su revisión y reforma así como recomendaciones sobre mecanismos de coordinación y cooperación entre este instrumento y las demás instancias del SICA.

En este sentido, este proceso requerirá de una amplia participación de sectores tanto gubernamentales y políticos como de la sociedad civil, lo cual podría lograrse por medio del establecimiento de una serie de espacios que promuevan el debate y la consulta en los ámbitos nacionales y regional. Este tipo de iniciativa, para tener éxito, necesitará contar igualmente con los recursos humanos y financieros requeridos así como con un plan y cronograma de trabajo que hagan que sus actividades sean viables. Sin embargo, el requisito más importante será la voluntad política de los gobiernos para efectuar un debate de esta naturaleza sin la exclusión de los diferentes actores no-estatales.

En conclusión, en función de la socialización de los temas sobre seguridad, es perentorio que ésta sea definida como un bien público¹⁰, lo cual implica que deben establecerse espacios públicos para su discusión (Bonilla 2003) que requieren ser construidos en forma colectiva. A tal fin, uno de los mecanismos que se ha propuesto son los llamados *policy networks* en los cuales participan actores estatales y no-estatales en función de la definición de consensos así como planes de trabajo comunes y participativos que permitan generar estos bienes públicos. Esta propuesta se realiza frente a los peligros actuales que las libertades y los derechos ciudadanos así como los humanos se vean recortados en función de la seguridad; se puede estar ante una reedición o reformulación de la DSN. El riesgo de esta reelaboración es que nuevamente, como en décadas anteriores, la seguridad nacional, regio-

10 Definidos a grandes rasgos como aquellos bienes que favorecen y pueden ser disfrutados por una mayoría de la población ya que no están orientados hacia un sector específico.

nal y hemisférica sea definida como una serie de mecanismos necesarios para defender no al Estado mismo sino a determinados actores políticos y económicos (Soriano/Mackay 2003) por encima de las necesidades e intereses de los ciudadanos.

Bibliografía

Documentos oficiales:

Comisión de Seguridad de Centroamérica (1992): *Comunicado*, Panamá, 27-28 de agosto.

Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, www.sicane-t.org.sv/documentos/tratados

Monografías, volúmenes colectivos y documentos de trabajo:

Aguilera, Gabriel. 2003. "El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. Progresos y necesidades". En Universidad para la Paz, *Seguridad humana y democracia en Centroamérica*. San José (Costa Rica): UNIPAZ. pp. 107-122.

Arévalo de León, Bernardo. 2002^a. "De la teoría a la práctica: reflexiones sobre la seguridad democrática". En Arévalo de León, Bernardo, González, Patricia, Vela, Manolo (eds.), *Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de la transformación*. Guatemala: FLACSO, pp. 19-85.

Arévalo de León, Bernardo. 2002^b. "Seguridad democrática en Guatemala: Reflexiones en torno a la construcción de un concepto de seguridad en y para la democracia". En Rojas, Francisco/Goucha, Moufida (eds.): *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*. Santiago: UNESCO-/FLACSO-Chile, pp. 149-165.

Buzan, Barry et. al. 1998: *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Chamorro, Edgar. 2002. *Comentarios iniciales sobre los informes del Proyecto "Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica: revisión y reforma desde la sociedad civil"*. Documento de trabajo presentado en el Taller de Evaluación y Formulación de Recomendaciones del Proyecto "Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica: revisión y reforma desde la sociedad civil". Antigua (Guatemala).

- Chamorro, Edgar. 2003. *Comentarios al Informe Regional del Proyecto "Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica: revisión y reforma desde la sociedad civil"*. Guatemala.
- CODEHUCA. 2000. *Memoria regional de los foros-talleres sobre el "Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica"*. San José (Costa Rica): CODEHUCA.
- CRIES. 2001. *Gobernabilidad democrática y seguridad ciudadana en Centroamérica*. Managua: CRIES.
- CRIES. 2001b. Proyecto "Tratado de Seguridad Democrática en Centroamérica: revisión y reforma desde la sociedad civil", Managua: CRIES.
- Duggan, Colleen. 2003. Comentarios al informe regional del proyecto "Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica: revisión y reforma desde la sociedad civil". Ottawa.
- Duggan, Colleen; Stephen Baranyi. 2002. Comentarios y observaciones a los estudios del Proyecto "Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica: revisión y reforma desde la sociedad civil". Documento de trabajo presentado en el Taller de Evaluación y Formulación de Recomendaciones del Proyecto "Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica: revisión y reforma desde la sociedad civil". Antigua (Guatemala).
- Echeverría, Carlos. 2002. *Participación de la sociedad civil centroamericana en el proceso de integración*. Informe preparado para la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional. Ottawa: ACIDI.
- Gomáriz, Enrique; García, Ana Isabel. 2002. *Género y seguridad democrática*. Papel de trabajo preparado para el CIID. Ottawa: CIID.
- González, Patricia. 2002. "Apuntes para un diagnóstico de seguridad democrática en Guatemala". En Arévalo de León, Bernardo, González, Patricia, Vela, Manolo (eds.): *Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de la transformación*. Guatemala: FLACSO, pp. 89-130.
- Herrera Cáceres, Roberto. 1996. "Prólogo". En CODEHUCA: *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*. San José (Costa Rica): CODEHUCA.
- Leis, Raúl. 2001. *Panamá: informe sobre el estado de la cuestión*. Papel de trabajo presentado en el Taller Teórico-Metodológico del Proyecto "Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica: revisión y reforma desde la sociedad civil", San José (Costa Rica).

- Nef, Jorge. 2002. "Seguridad humana y vulnerabilidad mutua". En Rojas, Francisco, Goucha, Moufida (eds.): *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*. Santiago: UNESCO/FLACSO-Chile, pp. 29-62.
- Puchala, Donald, Blachman, Morris. 1998. "International Organizations and human security in Latin America". En Pellicer, Olga (ed.): *Regional Mechanisms and International Security in Latin America*. Tokyo, Nueva York, París: United Nations University Press, pp. 131-145.
- RECAL. 2001. *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina: ¿amenazas para la democracia?*. Hamburgo: IIK.
- Rojas A, Francisco. 1998. "La paz: principio rector de las relaciones en Centroamérica". En Rojas A, Francisco, Arévalo de León, Bernardo, Sojo, Carlos (eds.): *Sociedad, Estado y fuerzas armadas: la nueva agenda de seguridad en Centroamérica*. Guatemala: FLACSO/P&SA, pp. 17-40.
- Rojas A, Francisco. 2003. "Definición de seguridad humana y su aplicabilidad a Centroamérica". En Universidad para la Paz: *Seguridad humana y democracia en Centroamérica*. San José (Costa Rica): UNIPAZ, pp. 69-85.
- Rosada-Granados, Héctor. 2002. *¿Existen nuevas amenazas a la seguridad en Centroamérica que demanden respuestas militares?*. Papel de trabajo presentado en la Reunión Académica Preparatoria de la V Conferencia Ministerial de Defensa de las Américas, Santiago: FLACSO-Chile.
- Salomón, Leticia. 2001. "La seguridad ciudadana en Centroamérica". En CRIES: *Gobernabilidad democrática y seguridad ciudadana en Centroamérica*. Managua: CRIES.
- Sojo, Carlos. 2003. "Preguntas a Gabriel Aguilera y debate". En Universidad para la Paz: *Seguridad humana y democracia en Centroamérica*. San José (Costa Rica): UNIPAZ, pp. 123-150.
- Solís, Luis Guillermo. 2002. "Centroamérica: integración, seguridad y crisis del sistema regional". En Rojas, Francisco, Goucha, Moufida (eds.): *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*. Santiago: UNESCO-/FLACSO-Chile, pp. 123-134.
- Solís, Luis Guillermo, Matul, Daniel. 2001. *Informe sobre el estado de la cuestión: Costa Rica*. Papel de trabajo presentado en el Taller Teórico Metodológico del Proyecto "Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica: revisión y reforma desde la sociedad civil", San José (Costa Rica).
- Soriano, Juan Pablo, Mackay, Donald R. 2003. *Redefining Hemispheric Se-*

curity After September 11. Ottawa: FOCAL Policy Paper nº 03-05. www.focal.ca

Ponencias en foros públicos:

- Arévalo de León, Bernardo. 1999. "Seguridad democrática y sociedad civil: limitaciones y potencialidades del Tratado marco de Seguridad Democrática en Centroamérica". Ponencia presentada en el Seminario *Tratado Marco de Seguridad Democrática*. Guatemala: CODEHUCA.
- Bonilla, Adrián. 2003. "Los temas de seguridad estatal y humana: contenidos y prioridades". Ponencia presentada en el Seminario *Agenda de seguridad andino-brasilera*. Bogotá: FESCOL/ILDES.
- Cordeiro de Andrade Pinto, Paulo. 2003. "La inserción internacional de seguridad de Brasil y la región andina". Ponencia presentada en el Seminario *Agenda de seguridad andino-brasilera*. Bogotá: FESCOL/ILDES.
- Costa, Alcides. 2003. "Mecanismos de cooperación en seguridad andino-brasilera". Ponencia presentada en el Seminario *Agenda de seguridad andino-brasilera*. Bogotá: FESCOL/ILDES.
- Olson, Eric. 2001. "La sombra de la guerra sobre las relaciones hemisféricas". Ponencia presentada en la Seminario *Los países centroamericanos y caribeños y las políticas externas de los Estados Unidos, Unión Europea y México en el nuevo contexto internacional*. La Antigua (Guatemala): ALOP.

Comunidad Andina: contribuciones al diálogo para la construcción de la Seguridad y la Paz Hemisférica y Mundial

Antonio Aranibar Quiroga¹

Introducción

La creciente interdependencia política, económica y social de los Estados, en el marco de la globalización de la economía y de los mercados, aunada a la naturaleza transnacional y al origen “no estatal”, en la mayoría de los casos, de las amenazas a la seguridad interna y externa de nuestras sociedades, plantea significativos retos para la conformación de un sistema cooperativo de seguridad internacional que permita diseñar e implementar soluciones pacíficas y concertadas a las problemáticas que éstas generan y alimentan, en los ámbitos nacional, subregional, hemisférico y mundial.

Esta situación se hace aún más compleja, si reconocemos la necesidad de garantizar que los mecanismos establecidos propicien el fortalecimiento y la consolidación de un sistema multilateral, equilibrado y equitativo, que responda a las necesidades, intereses y particularidades de nuestras sociedades, objetivo que, sin lugar a dudas, compartimos todos nosotros.

En consecuencia, el nuevo sistema cooperativo de seguridad no sólo deberá contribuir a encarar solidariamente las amenazas, cualesquiera sea su naturaleza u origen, sino también a generar las condiciones necesarias y suficientes para robustecer y profundizar los valores, principios y prácticas de-

1 Director General de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

mocráticas, el Estado de Derecho, la gobernabilidad, la convivencia pacífica y la estabilidad, requisitos sine qua non para que nuestras sociedades puedan alcanzar mayores estadios de desarrollo, sostenibles en el largo plazo.

Cabe señalar que los objetivos de este emprendimiento son consustanciales con aquellos que persigue el proceso andino de integración y que se encuentran contemplados en el Acuerdo de Cartagena.

La Comunidad Andina frente a la Seguridad

Los Países Miembros de la Comunidad Andina -Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela-, abordan de manera conjunta el tratamiento de la temática de la seguridad, incluidas las llamadas “nuevas amenazas”, desde la suscripción de la “Declaración de Galápagos: Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación”, en diciembre de 1989.

De particular importancia para la temática que hoy nos ocupa resulta, entre otros acuerdos de trascendental importancia allí consignados, la creación de mecanismos de consulta dirigidos a adoptar acciones coordinadas en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, la prevención y represión de los delitos de terrorismo, tráfico ilícito de armas y actos de piratería aérea, así como concertar estrategias comunes en los foros internacionales correspondientes, con el propósito de afianzar la paz y la cooperación en la subregión, así como de contribuir al cabal cumplimiento de los propósitos y principios de las Cartas de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.

Cabe señalar además que la Declaración de Galápagos marcó el inicio de la progresiva incorporación de la dimensión política al proceso andino de integración, permitiendo que, a lo largo de la década de los noventa, la Comunidad Andina construyera una agenda multidimensional que trasciende los objetivos meramente económico-comerciales que caracterizaron a las dos primeras décadas de la integración.

Prueba irrefutable de ello es la adopción, en mayo de 1999, de la Decisión 458 -“Lineamientos de la Política Exterior Común”-, la cual proporciona el marco jurídico para el fortalecimiento y la profundización de la cooperación política entre los Países Miembros, al tiempo que establece los principios, objetivos, criterios, mecanismos, modalidades y áreas de acción

para su desarrollo. En lo político, identifica como posibles ámbitos de acción conjunta la solución pacífica de controversias, la promoción de una cultura de paz, el fomento de la confianza -especialmente en las zonas fronterizas-, la lucha contra las drogas ilícitas, el terrorismo y la corrupción, así como la limitación de armamentos y el desarrollo de nuevas concepciones regionales de seguridad democrática, entre otros.

En desarrollo de esta importante norma comunitaria, los Países Miembros adoptaron en junio de 2001 la Decisión 505 -“Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos”-, que sienta las bases para enfrentar, de manera integral, el problema mundial de las drogas en la subregión. Establece para ello los principios, objetivos, mecanismos y lineamientos de acción -en los ámbitos nacional, binacional y comunitario- a través de los cuales se aborda el tratamiento de temas como el desarrollo alternativo, el control de sustancias químicas, la cooperación policial y judicial, y la reducción de la demanda, con considerables avances al interior de la Comunidad Andina.

Los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de los Países Miembros brindaron un nuevo impulso a los objetivos trazados en Galápagos para la cooperación en materia de paz y seguridad mediante la suscripción, en junio de 2002, del “Compromiso de Lima: Carta Andina para la Paz y la Seguridad – Limitación y Control de los Gastos destinados a la Defensa Externa”. Dicho Compromiso refleja la voluntad de los países andinos de adoptar una Política de Seguridad Común Andina, basada en una concepción democrática y no ofensiva de la seguridad externa, así como de caracterizar y desarrollar una Zona de Paz en el espacio de la Comunidad Andina.

También contempla el fortalecimiento de las acciones nacionales ejecutadas en el marco de la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU, de la Convención Interamericana contra el Terrorismo y de la Declaración de Galápagos, así como la adopción de medidas adicionales, esenciales en el actual contexto internacional, para prevenir la comisión de actos de terrorismo. Cabe señalar que, con arreglo a estos mandatos, la Comunidad Andina se encuentra perfeccionando una propuesta de plan andino de cooperación para la lucha contra este flagelo.

De igual manera, el Compromiso de Lima impulsa la puesta en marcha de acciones conjuntas dirigidas a iniciar un proceso creíble y verificable de

limitación de gastos de la defensa externa que permita orientar la mayor cantidad de recursos a la inversión social.

Señala asimismo la urgencia de adoptar medidas para combatir el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, de conformidad con la Convención Interamericana en la materia -CIFTA- y con el Programa de Acción de las Naciones Unidas para Prevenir, Combatir y Erradicar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos.

Por último, destaca la voluntad de consolidar y profundizar las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, con base en los principales acuerdos alcanzados en el marco de la OEA.

En materia institucional crea el mecanismo de diálogo y cooperación entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa (formato de 5 + 5) y un Grupo de Alto Nivel en materia de Seguridad y Fomento de la Confianza, encargado de evaluar los avances en la implementación de los compromisos asumidos, al tiempo que encarga a la Secretaría General establecer, dentro de su estructura organizacional, una unidad responsable del seguimiento y la eficaz verificación de las acciones acordadas.

En desarrollo de los mencionados acuerdos, el Grupo de Alto Nivel, reunido en Bogotá en febrero de 2003, señaló la necesidad de participar activamente en la conformación de un sistema cooperativo de seguridad que responda a los intereses de todos los países del hemisferio. Manifestó que, para tales efectos, la seguridad desde la perspectiva andina sería entendida como:

“la situación en la que el Estado y la sociedad se encuentren protegidos frente a amenazas o riesgos susceptibles de afectar el desarrollo integral y el bienestar de sus ciudadanos, así como el libre ejercicio de sus derechos y libertades en un contexto de plena vigencia democrática.

En ese sentido, la seguridad es un concepto de carácter multidimensional y comprehensivo que abarca asuntos de índole política, económica, social y cultural, y se ve reflejada en las políticas en ámbitos tan diversos como los del fortalecimiento de la institucionalidad democrática y el Estado de Derecho, la defensa, la salud, el ambiente, la economía, el desarrollo económico y la prevención de desastres naturales, entre otros.”²

2 Ayuda Memoria. "Acuerdos alcanzados durante la Reunión del Grupo de Alto Nivel en materia de Seguridad y Fomento de la Confianza de la Comunidad Andina". Bogotá, 28 de febrero de 2003.

Definió, de conformidad con esta visión multidimensional de la seguridad, las nuevas amenazas que enfrenta la subregión y destacó que éstas deberán ser abordadas de manera eficaz, cooperativa y solidaria. En tal sentido, encomendó a la Secretaría General elaborar propuestas de planes andinos dirigidos a combatir el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, el terrorismo y la corrupción.

En esta misma oportunidad, el Grupo de Alto Nivel sentó las bases para la concertación de una posición andina para la Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de los Estados Americanos, realizada en octubre de 2003 en México. Consideró que el mencionado encuentro hemisférico debía constituirse en el punto de partida de un amplio proceso de reformas del sistema interamericano, sustentado especialmente en el respeto a la soberanía de los Estados y al principio de no intervención, propios de la tradición jurídica latinoamericana.

En ese sentido subrayó, en primera instancia, la importancia de evaluar el papel que viene desempeñando la Junta Interamericana de Defensa, las normas que determinan su estructura y la composición de su mando, así como su vinculación con el sistema interamericano. Sobre el particular manifestó que la Junta podría constituirse en órgano asesor especializado de la Organización de los Estados Americanos.

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca -TIAR- también fue objeto de análisis y debate, habida cuenta que este instrumento fue originalmente diseñado para atender cualquier amenaza convencional a la seguridad del hemisferio o de uno de sus países, en un escenario internacional bipolar dinamizado por las tensiones ideológicas “este-oeste”. En ese contexto, consideró imperativo examinar posibles enfoques para revitalizar este mecanismo, a la luz del nuevo orden mundial en gestación y de las nuevas concepciones de la seguridad, particularmente de la lucha contra las “nuevas amenazas”.

Por último, señaló que podría encomendarse a la Comisión de Seguridad Hemisférica la elaboración de estudios dirigidos a establecer mecanismos de seguimiento a nivel hemisférico, cuya composición y funcionamiento reflejen la participación de las instituciones nacionales directamente vinculadas con los temas en consideración, así como las consultas con la sociedad en su conjunto.

Cabe señalar que, tanto la concepción multidimensional de la seguridad como las reflexiones en torno a la necesidad de revitalizar y fortalecer la ins-

titucionalidad del sistema interamericano, fueron acogidas por los Estados del hemisferio y se encuentran consignadas en la Declaración sobre Seguridad en las Américas adoptada en la mencionada Conferencia Especial. Debemos destacar además que la Declaración asigna un papel preponderante a las contribuciones que los procesos de integración subregionales y regional están llamados a desempeñar en el desarrollo de la lucha contra las amenazas, cualesquiera sea su naturaleza, así como a la participación de amplios sectores de la sociedad civil en la concertación de las acciones que permitirán contrarrestarlas.

En cumplimiento de uno de los mandatos del Grupo de Alto Nivel, la Secretaría General, con el apoyo técnico y financiero de la organización no gubernamental SaferAfrica, elaboró una propuesta de “Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos”, adoptada mediante Decisión 552 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en junio de 2003. Dicho Plan constituye el primer instrumento subregional de carácter vinculante sobre la materia, a nivel mundial.

La Decisión 552 formula una estrategia integral orientada a contribuir con los esfuerzos internacionales para prevenir, combatir y erradicar este flagelo en los ámbitos local, nacional y subregional, a través del fortalecimiento de la capacidad de los Países Miembros para controlar la fabricación, importación, exportación, transferencia, comercialización, intermediación, transporte, tenencia, ocultamiento, usurpación, porte y uso ilícitos de dichas armas, así como su identificación, confiscación y eventual destrucción. Para ello, plantea el desarrollo de una Agenda Coordinada de Acción en las áreas de cooperación y coordinación; medidas legislativas, operativas y de fortalecimiento institucional; control, confiscación, sanción, recolección y destrucción; intercambio de información; y, generación de conciencia ciudadana.

La Política de Seguridad Externa Común Andina y la Zona de Paz Andina

Con el ánimo de traducir la voluntad política expresada por los Jefes de Estado y los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de los Países Miembros, la Secretaría General de la Comunidad Andina diseñó, en desa-

rrollo de los parámetros establecidos en el “Compromiso de Lima”, el Proyecto “Iniciativa de Estabilización Regional Andina”, cuya financiación fue aprobada por la Comisión Europea.

Cabe señalar que, reconociendo la responsabilidad compartida por todos los actores y agentes, públicos y privados, en el logro de resultados tangibles en beneficio de los ciento veinte millones de habitantes de la subregión andina, la implementación del proyecto privilegia la generación de amplios consensos nacionales y subregionales, a través de la participación de diversos sectores de la sociedad civil de los países andinos en sus dos etapas. Ello, con el propósito de proporcionar la legitimidad social indispensable a las políticas y estrategias adoptadas, así como a las instituciones encargadas de impulsar el logro de sus objetivos, contribuyendo así a fortalecer la gobernabilidad democrática en nuestros países.

En consecuencia, el proceso que condujo a la adopción de la Decisión 587 “Lineamientos de la Política de Seguridad Común Andina” y de la “Declaración de San Francisco de Quito sobre Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina”, comprendió la realización de seis encuentros subregionales de reflexión conjunta entre autoridades civiles, militares y representantes de la sociedad civil - organizaciones sociales, empresarios y académicos, entre otros-, con la participación de cerca de doscientos invitados de los Países Miembros.

La Política de Seguridad Externa Común Andina establece, al igual que otra normativa comunitaria en el ámbito de la cooperación política y, particularmente, de la Política Exterior Común, los objetivos, principios, fundamentos, criterios, mecanismos institucionales, instrumentos operativos, modalidades de acción y agenda, que habrán de guiar su desarrollo.

En concordancia con los principios generales que sustentan el Acuerdo de Cartagena y el derecho internacional, esta política se perfila, en primera instancia, como una opción de paz, cuyo propósito es prevenir y combatir de manera cooperativa y coordinada las amenazas a la seguridad, cualesquiera sea su naturaleza, dentro de una concepción democrática y no ofensiva de la seguridad externa y promoviendo las condiciones necesarias para que la población pueda gozar libremente y en igualdad de oportunidades, de un ambiente propicio para su realización material y espiritual.

Desde esta perspectiva, la seguridad es integral puesto que se complementa y refuerza mutuamente con las acciones destinadas a atender las ne-

cesidades del desarrollo económico y social sostenible, el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, la promoción y protección de los derechos humanos, y a lograr los mejores términos de inserción competitiva de los Países Miembros en la economía mundial.

Comporta asimismo un carácter multidimensional, habida cuenta que abarca las amenazas inherentes tanto al ámbito de la defensa como al de la institucionalidad democrática y de la seguridad ciudadana -incluidas sus interrelaciones-, por lo que plantea el desarrollo gradual y flexible de una agenda temática comprehensiva destinada a atender, desde posibles debilidades estructurales susceptibles de afectar la seguridad en el plano nacional, hasta las negociaciones en materia de desarme a nivel hemisférico y mundial.

Para ello, consolida y profundiza los mecanismos institucionales establecidos en el Compromiso de Lima, al incorporar al proceso de diálogo y concertación a otros actores competentes en materia de seguridad, así como a amplios sectores de la sociedad civil. En ese sentido, reafirma que la seguridad es tarea de la sociedad en su conjunto, sin perjuicio de la responsabilidad fundamental que corresponde al Estado, por lo que contempla la pronta conformación de una Red Andina de Seguridad.

Deseo subrayar, por último, que la cabal instrumentación de la mencionada agenda y el logro de todos los objetivos trazados requieren de la generación de mayores niveles de confianza al interior de la Comunidad Andina. Por tal motivo no debe sorprendernos que el primer mandato concreto de dicho instrumento jurídico vinculante, sea la elaboración de un Programa Andino de Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, a partir de los avances registrados por los Países Miembros en sus relaciones de vecindad, así como en el Compromiso de Lima, las Declaraciones de Santiago (1995), de San Salvador (1998) y el Consenso de Miami (febrero de 2003).

Por su parte, la "Declaración de San Francisco de Quito sobre Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina" define, en congruencia con la concepción democrática, cooperativa y no ofensiva de la seguridad andina, el espacio geográfico, los fundamentos, los criterios y los objetivos que la caracterizan. Asimismo establece las directrices destinadas a promover su consolidación y su proyección hacia el escenario internacional, con el fin de contribuir, entre otros, al desarrollo de la Zona de Paz Sudamericana, al fortalecimiento de la paz internacional y a la conformación de un orden internacional más justo y equitativo.

En ese contexto señala que uno de sus principales objetivos es el de contribuir al desarrollo y consolidación de los valores, principios y prácticas democráticas y, dentro de ellos, al de los sistemas políticos e institucionales de los Países Miembros y de la región en su conjunto, en condiciones de justicia, cohesión y equidad social.

Adicionalmente, sin menoscabar la importancia de asegurar la efectiva proscripción de las armas de destrucción masiva -nucleares, químicas, biológicas y tóxicas-, en el actual contexto internacional, es imprescindible destacar que la Zona de Paz Andina está primordialmente orientada a desarrollar las condiciones que permitan que los conflictos, cualesquiera sea su naturaleza, así como sus causas se resuelvan de manera pacífica y concertada.

En ese sentido, señala la necesidad de que los Países Miembros definan un marco general de principios y opciones para que las partes en una controversia que no sea competencia de los órganos jurisdiccionales del Sistema Andino de Integración, encuentren solución a la misma.

También reitera el mandato contenido en la Decisión 587 de impulsar el diseño y puesta en marcha de un Programa Andino de Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, incluido el desarrollo de una metodología estandarizada para la formulación de Libros Blancos en materia de defensa, así como la implementación de la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo, para prevenir el surgimiento de tensiones susceptibles de amenazar la paz y la seguridad colectivas.

Todo ello deberá a su vez coadyuvar a la cabal instrumentación de los Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina y a su convergencia con otras políticas y emprendimientos comunitarios en los ámbitos del Desarrollo Social, de la Gestión Ambiental y de la Biodiversidad, así como de los derechos humanos.

No quisiera concluir este breve análisis de los instrumentos comunitarios señalados, sin antes mencionar que la enseñanza de una Cultura de Paz e Integración, para robustecer la convivencia pacífica, la identidad y el sentido de pertenencia a la Comunidad Andina, tendrá un carácter prioritario para la Secretaría General en el marco del Nuevo Diseño Estratégico para el proceso de integración subregional.

De hecho, las actividades programadas para el segundo año de ejecución del proyecto "Iniciativa de Estabilización Regional Andina" están orientadas a propiciar la implementación de dichos instrumentos a través de, entre

otros, la realización de acciones de sensibilización y capacitación de líderes y formadores de opinión; la difusión y promoción del proceso andino de integración; y, la elaboración de un diagnóstico de la enseñanza de la historia que permita identificar los elementos comunes de nuestro acervo social y cultural.

Reflexiones finales

Si bien podemos caracterizar los avances normativos en materia de seguridad de la Comunidad Andina como significativos, no debemos soslayar que se trata apenas del inicio de un proceso de largo alcance cuyo éxito dependerá, en gran medida, de la voluntad política sostenida de nuestras sociedades para propiciar la conformación de un espacio común de seguridad interior y justicia.

La construcción de este espacio común demandará la apropiación de los acuerdos alcanzados por parte de todos los actores y agentes, públicos y privados, de los Países Miembros, sin cuyo concurso será improbable garantizar la legitimidad y sostenibilidad necesarias para que las políticas y estrategias comunitarias se vean reflejadas en acciones nacionales e inclusive locales, al tiempo que aquellas iniciativas adoptadas en el ámbito local, en respuesta a sus problemáticas de seguridad, se proyecten hacia la esfera subregional. Este proceso de alimentación y retroalimentación deberá contribuir, a su vez, a robustecer la gobernabilidad democrática y, por ende, fomentar la estabilidad de la subregión.

Resulta evidente que el éxito de las acciones emprendidas en el marco de esta política comunitaria podrá evaluarse, única y exclusivamente, en la medida en que la cooperación en el plano operativo, incluida la red andina de seguridad, redunde en el fortalecimiento de las capacidades nacionales y de la subregión para dar respuesta efectiva a las amenazas, especialmente a las llamadas “nuevas amenazas”, contribuyendo de esta manera a afianzar la seguridad hemisférica y mundial.

Dependerá asimismo de la capacidad de los Países Miembros y de la subregión en su conjunto, para implementar de manera progresiva, coherente y flexible los temas contemplados en la agenda de la Política de Seguridad Externa Común Andina, reconociendo que ante la sensibilidad de la te-

mática y la percepción variable del riesgo que reporta cada País Miembro sobre las diversas amenazas identificadas, el mero proceso de concertación de prioridades constituye un logro, dado que permitirá conocer la disponibilidad de recursos para enfrentar cooperativa y coordinadamente la amenaza.

Esta es precisamente una de las áreas que merece mayor atención a nivel nacional, comunitario y hemisférico, en virtud de que ofrece las mayores oportunidades de obtener beneficios en la prevención y combate de las amenazas al propiciar la coordinación de las diversas instituciones nacionales e internacionales vinculadas con éstas, desde una perspectiva integral que comprenda todos los elementos que inciden directa o indirectamente sobre su proliferación.

Cabe señalar, que ello supone la realización de compromisos institucionales de gran envergadura al interior de nuestras sociedades, habida cuenta que se trata de materializar una responsabilidad compartida en materia de seguridad, superando los tradicionales sesgos en la atribución de las competencias correspondientes a las autoridades nacionales y asegurando mayores niveles de transparencia en la gestión pública. Mencionaré, a guisa de ejemplo, la profunda transformación que requerirán las relaciones civiles-militares para el ejercicio responsable del monopolio legítimo de la fuerza por parte del Estado, en el marco de la plena vigencia de los derechos humanos y del respeto del Estado de Derecho, que caracterizan a las sociedades democráticas.

La Comunidad Andina y el Hemisferio se encuentran ante una oportunidad inédita de revertir las tendencias que han permitido caracterizar las relaciones internacionales en materia de seguridad, como juegos de suma cero, a través del diseño e implementación de un sistema cooperativo de seguridad que genere escenarios de los cuales todos podamos emerger como triunfadores encarando eficazmente las amenazas, preocupaciones y otros desafíos en beneficio del desarrollo integral de nuestros pueblos.

Oswaldo Jarrín, coordinador

Memorias del seminario
**Enfoques sub-regionales
de la seguridad hemisférica**

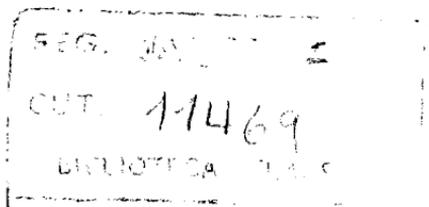
1991



341.72

552m1

34
0



BIBLIOTECA - FLACSO - E C	
Fecha:	dic. 2004
Compra:	
Proveedor:	
Categoría:	
Donación:	FLACSO - ECUADOR

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

Páez N19-26 y Patria,

Quito - Ecuador

Tel: (593-2-) 2232030

Fax: (593-2) 2566139

www.flacso.org.ec

Coordinación editorial: Alicia Torres

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: RISPERGRAF C.A.

Quito, Ecuador, 2004

1ª. edición: noviembre, 2004

Índice

Introducción	9
Claudia Donoso	
Inauguración	
Lucio Gutiérrez	11
Adrián Bonilla	19
Sección 1: las ponencias	
Retos e iniciativas para la seguridad hemisférica	
- Proyecciones de escenarios de seguridad	
y defensa en América Latina	27
Francisco Rojas Aravena	
- Retos e iniciativas para la seguridad hemisférica	51
Oswaldo Jarrín R.	
Bases para una política de seguridad subregional:	
experiencia del Mercosur	
Claudia F. Fuentes	67
Bases para una política de seguridad subregional:	
experiencia centroamericana	
Francine Jácome	79
Comunidad Andina: contribuciones al diálogo para la construcción	
de la Seguridad y la Paz Hemisférica Mundial	
Antonio Aranibar Quiroga	105

Transparencia en el presupuesto de Defensa	
Roberto Cajina	117
José Robles	139
La política común de seguridad andina y bases para un sistema de seguridad subregional	
César Montúfar	155
Sección 2: presentaciones	
Bases para una política de seguridad subregional: experiencia del Mercosur	
Luis Bitencourt	163
Luis Tibilleti	169
La transparencia en el presupuesto de Defensa	
Gustavo Sibilla	175
La política común de seguridad andina y bases para un sistema de seguridad subregional	
Bruce Bagley	185
Diego Cardona	193
Hugo Palma	199
Presentación de maestría en temas de seguridad y defensa	
José Paz	205
Síntesis y conclusiones	
Oswaldo Jarrín	213

Transparencia en el presupuesto de Defensa

Roberto Cajina

El Informe “Calidad, eficiencia y transparencia del proceso presupuestario de defensa en Nicaragua”, es el resultado de un proceso de investigación basado en una metodología no convencional para analizar este importante componente del Presupuesto General de la República, y es en realidad la primera vez que se aplica en Nicaragua, y comprende el período 2000-2004.

No se trata del clásico análisis financiero-presupuestario, sino de un estudio realizado desde una óptica sistémica en la que se examina la existencia e interrelación entre las políticas públicas, particularmente la exterior y la de defensa, así como la base jurídica, naturaleza, componentes y etapas del proceso presupuestario en general y el de defensa en particular, es decir: formulación, aprobación, ejecución y control o fiscalización; el rol que juegan los actores involucrados, su poder o capacidad de decisión y gestión, y sus aciertos e imperfecciones, que constituyen la base para presentar propuestas que contribuyan a potenciar logros y superar limitaciones.

En Nicaragua ha sido sintomática la ausencia de políticas públicas expresamente formuladas como tales, conocidas, aceptadas y consideradas como propias por la ciudadanía. Lo que más ha habido son programas o planes de gobierno o de partido que por su misma naturaleza son de alcance limitado y de corta duración.

Además, es evidente la falta de una verdadera política comunicacional que trascienda los estrechos límites del clásico esquema de publicidad y re-

laciones públicas y logre establecer un vínculo permanente, dinámico y eficiente entre gobernantes y gobernados.

El Estado nicaragüense tradicionalmente ha carecido de políticas públicas en los ámbitos de las relaciones exteriores o internacionales -política exterior- y la Defensa Nacional -política de defensa-, esferas que, por cierto, siempre han sido consideradas desconectadas entre sí como si entre ellas no existiera el poderoso hilo conector que las ensambla de forma necesaria, ineludible, es decir, los intereses nacionales.

Tradicionalmente la defensa y las relaciones exteriores han sido conducidas de forma coyuntural y, por tanto, reactiva, a pesar de las dolorosas lecciones que esto nos ha dejado, particularmente en lo que se refiere a la pérdida de importantes parcelas del territorio nacional.

La carencia de una política exterior y de defensa podría explicarse, a mi juicio, como el resultado de la combinación de los siguientes factores:

- La tradicional inexistencia de un auténtico Estado nacional con fuerzas armadas permanentes y profesionales.
- La ausencia permanente de una genuina institucionalidad democrática.
- La persistencia de regímenes autoritarios -usualmente encabezados por civiles militarizados (Emiliano Chamorro, José María Moncada, Anastasio Somoza García, Daniel y Humberto Ortega Saavedra, solo para citar los más notorios)- en los que tradicionalmente ha privado la confusión Estado-Ejército-Partido.
- El efecto distorsionador de la intervención militar extranjera, particularmente de los Estados Unidos de América, que desde mediados del siglo XIX hizo de Nicaragua un Estado subordinado a los intereses y objetivos de su seguridad nacional y, en consecuencia, a la política de seguridad nacional establecida por Washington.
- La devaluación de la función defensa luego del fin del conflicto armado de la década de 1980, en tanto las nuevas autoridades civiles legítimamente electas, por ingenuidad o por ignorancia presumieron que finalizado el conflicto bélico, el concepto y la práctica de defensa quedaban automáticamente fuera de la agenda de las prioridades nacionales.
- La fragilidad e imperfecciones de las nacientes instituciones democráticas.

Sin embargo, es preciso resaltar que en la Constitución Política vigente existen al menos 20 principios y líneas generales que bien podrían ser sustento e insumo básicos para la formulación de las políticas exterior y de defensa del Estado nicaragüense. Se trata, debo insistir, de elementos dispersos en el texto constitucional cuya sumatoria no constituye, ni mucho menos, políticas públicas expresamente formuladas en materia de política exterior y de defensa nacional. Igualmente hay que señalar los recientes esfuerzos para formular una política de defensa y elaborar el Libro Blanco de la Defensa Nacional, procesos en los que están comprometidos, hasta ahora, el Ministerio de Defensa y el Ejército de Nicaragua, y que prevé ampliarse a otras instituciones del Estado y la sociedad civil.

Acceso a la información presupuestaria

Salvo en la etapa de aprobación, que corresponde al Poder Legislativo, el Presupuesto General de la República es administrado como el *secreto de Estado mejor guardado*, según lo caracteriza una publicación de hace un par de años de la Coordinadora Civil.

Es evidente que en la etapa de formulación imperan *poderosos mitos negativos* que obstaculizan el trabajo armónico y articulado que pueden y deben realizar el gobierno, el Parlamento, la sociedad civil y los medios de comunicación. Entre esos mitos sobresalen: a) la secretividad de la formulación es imprescindible para no alterar los mercados financieros; b) la intervención no gubernamental destruye la integridad del marco normativo; c) la preeminencia de los intereses sectoriales y/o partidarios de parlamentarios y de la sociedad civil por sobre los intereses de la nación perjudica la etapa de formulación; y d) la formulación debe ser cerrada y solo se abre relativamente en la etapa de aprobación legislativa.

Al pasar al Parlamento para su discusión y aprobación, el tema presupuestario logra una apertura relativa, pero más por el trabajo de los medios de comunicación que como resultado de un proceso debidamente institucionalizado de consultas sectoriales y de una cristalina política comunicacional del Legislativo. No obstante, en términos generales, el debate presupuestario está prácticamente reservado para una selecta minoría.

La relativa apertura lograda en el Parlamento se revierte nuevamente en las etapas de ejecución y control o fiscalización del Presupuesto.

ETAPAS	TRANSPARENCIA
Formulación	Completamente limitada
Aprobación	R elativa e insuficiente
Ejecución	Más que relativamente limitada
Control o Fiscalización	Más que relativamente limitada

En la página Web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se presenta la información referida al presupuesto: a) anteproyecto de Ley Anual del Presupuesto General de la República; b) presupuesto de ingresos; c) presupuesto de egresos; y d) Anexo Estadístico. La primera corresponde al texto que el MHCP envía al Parlamento, pero una vez que éste la modifica por adiciones, recortes y redistribuciones no está a disponibilidad de los usuarios e igual sucede con ingresos y egresos que no son actualizados luego de las modificaciones que sufren en el Legislativo.

Por otra parte, los informes de ejecución presupuestaria o informes de liquidación del presupuesto, no pasan de ser informes contables que revelan el porcentaje de ejecución presupuestaria de los organismos presupuestados, incluyendo el MINDEF y el Ejército, y a pesar que la ley lo prescribe no establecen el “grado de cumplimiento de la ejecución presupuestaria de los organismos en relación a los objetivos y metas consignadas en sus respectivos programas”. Así, teniendo solamente cuánto se asignó a un organismo presupuestado, cuánto ejecutó y en que porcentaje, la utilidad analítica de esa información es prácticamente nula para fines de estudio de la calidad, eficiencia y transparencia de la ejecución presupuestaria.

Según el FMI “el PGR es publicado (electrónicamente), pero su difusión es restringida (...) y su diseminación limitada”, ya que de acuerdo con International Budget Project, “En un país como Nicaragua, en donde menos del 5 por ciento de la población tiene acceso a la Internet, este mecanismo es a todas luces insuficiente, lo que en consecuencia limita de forma sustancial el acceso a la información (presupuestaria)”.

Formalmente el Presupuesto de Defensa se presenta ordenado bajo la si-

guiente clasificación, que en general es común a todos los organismos presupuestados, aunque su composición varía de uno a otro según la naturaleza de sus funciones.

(DIAPOSITIVA: Organización de Presupuesto de Defensa)

Política Institucional, que describe brevemente las funciones del MINDEF. Asignaciones Presupuestarias, indica el monto total del presupuesto de defensa.

Detalle de Cargos (tipo de cargos y montos de los mismos).

Descripción de Programas, que señala el quehacer de cada uno de los dos *programas*.

- Programa Actividades Centrales (MINDEF propiamente tal).
- Programa Defensa Nacional (Ejército de Nicaragua)

Clasificación Económica por Programas, que presenta un resumen de los gastos de capital y corriente, y la fuente de los mismos (Rentas del Tesoro y Donación Externa), desglosado en Actividades Centrales y Defensa Nacional.

Créditos Presupuestarios por Grupos de Gastos y Programas, que muestra un consolidado por los seis (6) Grupos.

Detalle de Gasto de Capital (Proyectos y otros).

Asignaciones Presupuestarias por Objeto de Gasto.

- Servicios Personales: Grupo 1
- Servicios no Personales: Grupo 2
- Materiales y Suministros: Grupo 3
- Bienes de Uso: Grupo 4
- Transferencias Corrientes: Grupo 5
- Transferencias de Capital: Grupo 6

La gráfica muestra la distribución porcentual del presupuesto de Defensa (2001) por grupos de gasto. La relación presentada prácticamente se ha mantenido constante en el quinquenio 2000-2004.

(DIAPOSITIVA: distribución porcentual del Presupuesto de Defensa por Grupos de Gasto)

Como podrá notarse, el 88.5% del presupuesto de Defensa (Actividades Centrales y Defensa Nacional) está concentrado en servicios personales, servicios no personales y materiales y suministros.

El proceso presupuestario de Defensa es un “proceso bifurcado al nivel institucional”, es decir que se formula, se presenta al Ejecutivo y se ejecuta y controla o fiscaliza de forma separada e independiente en el Ministerio de Defensa y en el Ejército de Nicaragua, situación que es caracterizada por el Comandante en Jefe del Ejército como una “relación financiera descentralizada”. En el Ministerio de Hacienda las instituciones Ministerio de Defensa y Ejército de Nicaragua son convertidos, por virtud de un artificio no muy claro, en dos *programas* identificados como Actividades Centrales y Defensa Nacional respectivamente.

Lo ideal, lo necesario, lo lógico, lo procedente, sería que el Presupuesto de Defensa fuese formulado, presentado, ejecutado y controlado o fiscalizado como un todo, sin *bifurcaciones* ni artificios del burocratismo presupuestal. No obstante, la principal dificultad para alcanzar esa meta estriba particularmente en las limitaciones que en términos de recursos humanos y de competencia profesional tiene el Ministerio de Defensa.

La Ley 290 asigna al MINDEF once funciones, cinco de las cuales son realmente sustantivas: la elaboración de las políticas y planes referidos a la defensa nacional, participar y coordinar los planes y acciones del Ejército de Nicaragua; el apoyo al Ministerio de Gobernación en las acciones conjuntas Policía-Ejército; la coordinación de las acciones de defensa civil; la dirección y coordinación de las actividades de recolección, análisis, evaluación y diseminación de la información de inteligencia; y la coordinación y dirección de la formulación del presupuesto del ejército y la supervisión de su ejecución (Art. 20, literales a, b, c, d y f).

Para el cumplimiento de las funciones que le asigna la Ley 290, el Decreto 71-198 (y sus reformas e incorporaciones) le define al MINDEF la siguiente estructura orgánico-funcional que, por cierto, es prácticamente la misma aprobada por el MHCP y que aparece precediendo al detalle del Presupuesto de Defensa en la información que ofrece el Ministerio de Hacienda en su página Web.

(DIAPOSITIVAS: Ministerio de Defensa. Estructura Orgánica; MINDEF: Estructura Orgánica conforme MHCP 2004)

En tal sentido, permítanme recordar que ya hace casi una década el Instituto Nacional Demócrata advirtió, en su Informe de 1995, que "...todavía existen muchos problemas que deben ser solucionados antes que Nicaragua pueda gozar de una relación civil-militar democrática y estable. Antes que Nicaragua pueda establecer instituciones civiles y mecanismos efectivos para supervisar los asuntos militares, necesita contar con civiles expertos en temas de seguridad. Es improbable que el Ejército acepte someterse al criterio de los civiles salvo que tenga confianza en las capacidades de éstos para administrar los asuntos militares...".

Limitaciones para el análisis del Presupuesto de Defensa

Las limitaciones para el análisis del Presupuesto de Defensa, no son exclusivas de las instituciones de Defensa, sino que son comunes a todos los organismos presupuestados, pues se derivan de la naturaleza de la información que ofrece el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su página Web.

Por ejemplo, en Clasificación Económica por Programas, y Créditos Presupuestarios por Grupos de Gastos y Programas, la información aparece desagregada en lo que concierne a los *programas* Actividades Centrales y Defensa Nacional, mientras que en Asignaciones Presupuestarias por Objeto de Gasto, ambos *programas* aparecen fusionados y resulta prácticamente imposible diferenciar los montos asignados tanto al MINDEF como al Ejército de Nicaragua, lo que consecuentemente restringe cualquier análisis que pretenda hacerse sobre la forma cómo se ejecutan esos recursos en cada una de esas instituciones, o programas, como los califica el MHCP.

Con relación a la participación de sectores de la sociedad civil en el diseño de la política de defensa, es preciso reiterar que el Estado nicaragüense no cuenta, hasta ahora, con una política de defensa expresamente formulada; y que, por otra parte, es importante reconocer que en materia de defensa la sociedad civil ha permanecido relativamente al margen de la agenda nacional, particularmente de 1995-1997 hasta la fecha. En tal sentido, mención especial debe hacerse a la virtual ausencia de las instituciones de

educación superior (universidades) y centros de investigación.

(DIAPOSITIVA: Presupuesto de Defensa vs. PGR)

La evolución que presenta el Presupuesto de Defensa en el quinquenio 2000-2004 a nivel global muestra una participación porcentual de 3.57, 3.33, 4.24, 3.61 y 3.22, con respecto al Presupuesto General de la República, lo que indica que a lo largo del quinquenio se ha mantenido de forma relativamente constante, aunque en realidad puede observarse una tendencia decreciente de 2002 al año en curso. El progresivo decremento del Presupuesto de Defensa es más evidente si tomamos como factor de comparación relativa el valor de los dólares actuales frente al dólar constante de 1999, por ejemplo.

Informe de Ejecución Presupuestaria (IEP) del MHCP

El proceso de evaluación y supervisión de la ejecución presupuestaria tiene dos fines esenciales: por una parte, determinar si los recursos son gastados de la forma que indica el presupuesto (auditoría); y por otra, evaluar si las metas de la política de cada organismo han sido alcanzadas (valoración del resultado). En el caso particular de Nicaragua no parece ser que realmente se trabaje en función de el segundo propósito.

La Ley 51, Ley de Régimen Presupuestario (y sus reformas y adiciones, contenidas en la Ley 136), cuyo objeto es “establecer los procedimientos que regulan la formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del Presupuesto General de la República” (Art. 1), establece que es función y responsabilidad del MHCP:

“la consolidación contable de la ejecución presupuestaria de los ingresos y egresos (Art. 35) [y que en tal sentido] controlará y evaluará el grado de cumplimiento de la ejecución presupuestaria de los organismos en relación a los objetivos y metas consignadas en sus respectivos programas” (Art. 37), y que una vez concluido el ejercicio presupuestario, el MHCP deberá presentar el Informe de Liquidación del Presupuesto al Presidente de la República, quien lo remitirá a la Contraloría General de la República (Art. 38) y someterá a la Asamblea Nacional a más tardar el 31 de marzo del nuevo Año Fiscal (Art. 39).

Usualmente los IEP se componen de cinco partes: I. Explicación sobre las modificaciones sufridas por la LAPGRP luego que ésta ha sido aprobada (incrementos, decrementos y reasignación de recursos a organismos); II. Análisis global del balance fiscal; III. Análisis de la ejecución del presupuesto de ingresos; IV. Análisis sobre la ejecución de gasto; y V. Anexos.

Lo primero que salta a la vista del análisis del IEP son las diferencias y asimetrías entre el formato de presentación del PGR y el del IEP, pero no desde un punto de vista formal sino que, más importante aún, por el grado de desagregación de la información de la información en el primero y la frugalidad del segundo. Mientras en el PGR las asignaciones presupuestarias son presentadas con un importante nivel de desglose (programas, proyectos y renglones), en el IEP se recurre al facilismo de globalizar las cifras y tal pareciera indicar que el único interés del MHCP es ofrecer un resumen contable del presupuesto global, por organismos y sectores en términos de monto asignado, monto ejecutado y porcentaje de ejecución.

Esto queda evidenciado en la naturaleza y contenido de las tablas presentadas en los Anexos, tales como Gastos Totales por Organismos, Estructura Funcional del Gasto, Clasificación Económica de Gastos Devengados (Gasto Corriente y Gasto de Capital), Detalle de Gasto de Capital (clasificación institucional por tipo de gasto y clasificación institucional por fuente de financiamiento). Dichas tablas solamente indican el presupuesto actualizado, el monto ejecutado y el porcentaje de ejecución, tal como lo muestra la tabla siguiente.

En el caso del presupuesto de Defensa, es preocupante la imposibilidad de diferenciar la calidad, eficiencia y transparencia de los dos programas (Actividades Centrales y Defensa Nacional), ya que el IEP no permite valorar cada programa a profundidad y con un importante grado de desagregación, tal como se presentan en el PGR, porque al final de cuentas lo que se evalúa no es la calidad, eficiencia y transparencia de los *programas* sino el nivel de ejecución global del organismo Ministerio de Defensa, es decir el monto y proporción en que fueron ejecutados los recursos asignados. Hasta la fecha, los IEP apenas indican en qué relación absoluta y porcentual fueron gastados los recursos asignados a Defensa, pero no incluyen si éstos fueron gastados bien y menos aún si las metas de la política de defensa (que no existe) fueron alcanzadas.

Esto es de particular importancia porque la valoración de un presupuesto por programas y resultados, como se supone que es el de Nicaragua, debe poner énfasis y especial atención “en determinar si los recursos gastados en defensa están en realidad contribuyendo a la seguridad nacional. De no ser así, los recursos deberían ser asignados en el presupuesto del año siguiente a proyectos o misiones que contribuyan más a la defensa nacional”.

Para el MINDEF esto resulta ser un poco más complicado, salvo, por ejemplo, en el caso del programa nacional de desminado humanitario en el que se puede establecer la cantidad de minas en arsenal y sembradas que son destruidas en un año determinado. El problema estriba, a todas luces, en la forma en que se pueda cuantificar y cualificar el bien público y establecer la relación entre éste, la política de defensa, los recursos asignados para producirlo y su impacto en la seguridad nacional.

Nadie duda que la medición de la efectividad de la ejecución presupuestaria de defensa por resultados es muy difícil, pero es un tema que debe abrirse a debate, a la vez que es preciso establecer indicadores de efectividad y consensuar las metas de defensa con el gasto establecido.

Más aún, sin explicaciones de ningún tipo, sin ningún sustento técnico y sin señalar criterios válidos, en la tabla y gráfico de Clasificación Sectorial de la Ejecución Presupuestaria por Estructura Funcional, se crea -de forma arbitraria- un sector identificado como “Defensa, Orden Interior y Seguridad”, en el que se fusionan antojadizamente los presupuestos asignados a la Corte Suprema de Justicia (CSJ), los ministerios de Defensa (MINDEF) y Gobernación (MINGOB) y Entes Descentralizados y Otras Instituciones (que no se identifican), y se indica el porcentaje de ejecución presupuestaria del *sector*, lo que a todas luces carece de utilidad práctica y de valor analítico.

Si algo puede quedar claro, al menos conforme el Informe de Ejecución Presupuestaria 2003, es que el MINDEF es el organismo con mayor nivel de ejecución dentro del “Sector Defensa, Orden Interior y Seguridad”, con un 99.9, solamente superado por Entes Descentralizados y Otras Instituciones (100%), tal como aseguró el Comandante en Jefe del Ejército a un medio de comunicación al afirmar que: “según palabras del actual Ministro de Hacienda, el único que cumple su programación financiera, somos nosotros, hay ministerios que subejecutan, y dentro del marco de la disciplina financiera nos apegamos a lo que regula Defensa y Hacienda”.

En materia de control o fiscalización interna de la ejecución presupuestaria, es preciso indicar que a través del SIGFA existen las condiciones para que el Ministerio de Hacienda, la Asamblea Nacional y la Contraloría General de la República puedan ejercer un efectivo control o fiscalización sobre la ejecución del Presupuesto de Defensa, y la de cualquier organismo presupuestado. No obstante, al parecer, el Ministerio de Hacienda pone su centro de atención, más que en la calidad y eficiencia de la ejecución presupuestaria, en el cumplimiento de las normas y procedimientos establecidos en los manuales.

En general, es poco o nulo el uso que la CAEFP en particular y la Asamblea Nacional en general hacen de los informes trimestrales que el MHCP envía al Parlamento, informes que además están a disposición en la página Web del Ministerio de Hacienda. Igualmente se desconoce el uso que los parlamentarios hacen de la información de ejecución presupuestaria a la que tienen acceso en tiempo real a través de la terminal SIGFA de la DASGPAN.

Por otra parte, las auditorías que practican las unidades especializadas en los organismos presupuestados, son auditorías de legalidad o de control formal y no abarcan auditorías de desempeño, es decir, que no se analiza la eficacia y eficiencia de la gestión de defensa. Simplemente lo que se hace es determinar si los recursos asignados están siendo o fueron utilizados conforme establecido y si se cumplen las normas del SGFA y de la Contabilidad General del Estado.

En el Ejército de Nicaragua también existen auditorías de legalidad o de control formal, pero la principal entidad de control interno es la Inspección General (IGEN), definida por la Ley 181 como el:

“Órgano de la Comandancia General, subordinada directamente al Comandante en Jefe del Ejército, del que recibirá las misiones, directivas y órdenes, y a quien informará de su cumplimiento; está designada para la supervisión, evaluación y control del cumplimiento de los Planes de Actividades Principales, Reglamentos, Manuales, Ordenanzas y demás documentos rectores del Ejército. Estará a cargo del Inspector General nombrado por el Comandante en Jefe del Ejército” (Art. 15).

La IGEN tiene responsabilidades más integrales porque no solo se centra en los aspectos financieros, sino que tiene facultad para intervenir en cualquier

dirección o unidad del Ejército y controlar la ejecución presupuestaria así como el cumplimiento de los planes y aseguramientos, de tal forma que pueda constatar si los medios materiales están llegando o no en tiempo y forma a todas las diferentes unidades en el territorio y establecer las sanciones y medidas correctivas necesarias. En consecuencia, por la naturaleza y alcance de sus funciones, se reconoce que las responsabilidades de la IGEN trascienden los estrechos límites de las auditorías de legalidad o de control formal. Se trata de auditorías de desempeño en las que se analiza la eficacia y eficiencia en términos reales de la gestión de la defensa al seno del Ejército de Nicaragua.

De la misma forma que en términos generales la sociedad civil ha permanecido relativamente al margen del tema defensa (formulación de la política de defensa, formulación y ejecución del presupuesto de defensa), también se ha quedado al margen de los procesos de control y fiscalización de la calidad, eficiencia y transparencia del presupuesto de defensa. No hay en Nicaragua ONGs especializadas en el tema y por ello su incidencia es nula o inexistente.

Como se ha indicado, la defensa nacional -presupuesto de defensa incluido- no es un tema prioritario en la agenda nacional, y en el escenario del 2004 -un año caracterizado esencialmente por una aguda crisis política e institucional; las urgencias económicas (desempleo, inflación, reducidos niveles de inversión pública, ingreso de Nicaragua a la iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados); el debate sobre el Plan Nacional de Desarrollo; el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica con los Estados Unidos de América (CAFTA, por sus siglas en inglés); la urgencia de reformar los poderes del Estado y la evidente imposibilidad de lograr esa reforma; y la celebración de elecciones municipales en noviembre de 2004-, abordar el tema de la defensa nacional como política pública y el de la calidad, eficiencia y transparencia del presupuesto de defensa de la forma en que tradicionalmente se ha hecho, es decir en los medios de comunicación, podría conducir a crear un nuevo foco de tensiones que inevitablemente debilitaría aún más al gobierno legítimamente electo del presidente Enrique Bolaños, quien aparentemente tampoco está dispuesto a abrirlo por inoportuno y políticamente innecesario. Más aún, el próximo año tampoco se presentará propicio, ya que la agenda nacional estará prácticamente *secuestrada* por las elecciones nacionales de noviembre del 2005, además de los problemas rutinarios que dominan la agenda del 2004.

Si bien lo anterior parece sugerir un escenario pesimista, la realidad es que tanto la política de defensa y su correlato con la política exterior, así como lo concerniente al presupuesto de defensa, deben ser abordados, al menos desde la perspectiva de la sociedad civil, pero con un perfil relativamente bajo, como una actividad académica políticamente orientada *-policy oriented-*, y fuera de los reflectores de los medios de comunicación *-como casi siempre se ha hecho antes-*, ya que al debatir esos temas en los medios *-que no son el foro más idóneo-* se provoca una inevitable distorsión de los mismos en tanto son politizados, ideologizados y partidizados.

Lo anterior no significa que se pretenda coartar el derecho y deber de los medios a informar a la ciudadanía *-y opinar a través de sus páginas editoriales-*, pero no necesariamente como actores principales *-porque además de carecer de la competencia profesional necesaria sobre el tema, tienden a sesgarse conforme marcan sus intereses corporativos y los de sus respectivas matrículas políticas e ideológicas, lo que deforma irremediabilmente el debate en tanto lo torna un debate político-partidista_* sino como efectivos intermediarios de la relación comunicacional entre la ciudadanía, el Estado y la sociedad civil. En esto aparentemente coinciden entre el MINDEF y el Ejército, pero este último demanda además, resultados concretos. Muchos son los seminarios y foros realizados y relativamente pocos los frutos obtenidos.

Es necesario revisar y reformar el marco jurídico y normativo que rige al sector defensa. El problema que se plantea, más allá de la necesidad, es la viabilidad y pertinencia de tal revisión y reforma en una coyuntura económica, política y social tan complicada y compleja como la descrita anteriormente, en la que el tema defensa no aparece como prioritario y que las campañas electorales venideras, particularmente las nacionales, podrían imprimirle un peligroso sesgo que desnaturalizaría el debate y frustraría sus posibles resultados. En tal sentido, vale la pena recordar que tanto el actual Comandante en Jefe del Ejército, general Javier Carrión, como el anterior, general Joaquín Cuadra, solicitaron públicamente a los políticos *-cada uno en su momento-* no hacer del Ejército ni la defensa nacional un tema de campaña electoral.

Desde otra perspectiva, es obvio que el Poder Ejecutivo tiene un control virtualmente monopólico sobre las etapas de formulación, ejecución y fiscalización, del PGR en general y del presupuesto de defensa en particular, así

como ejerce el *poder del bolsillo* en la etapa de aprobación del mismo, y son limitadas las formas o vías que la ciudadanía tiene para acceder e incidir efectivamente en el proceso presupuestario. Incluso, los señalamientos o denuncias que en determinadas circunstancias hacen usualmente dirigentes de partidos políticos y representantes de organizaciones de la sociedad civil siempre tienen buena acogida en los medios de comunicación, pero los funcionarios de gobierno aludidos se encargan de negarlas, minimizarlas o estigmatizarlas como producto de campañas político-partidistas en contra del gobierno, y finalmente lo habitual es que no se realicen las investigaciones pertinentes y, en consecuencia, no se toman las medidas correctivas necesarias.

Por otra parte, sería conveniente que el PEN considerara seriamente la necesidad de adoptar una actitud más flexible y abierta en el desarrollo y ejecución de todas las etapas del ciclo presupuestario. Para ello, es necesario que el Ejecutivo reflexione y tome decisiones relativas a una participación más activa, productiva, real y decisiva tanto del Parlamento como de la sociedad civil organizada, teniendo como base o fundamento la confianza, la transparencia y la cooperación.

Sería deseable, entonces, que al inicio del ciclo presupuestario el MHCP compartiera con los diputados ante la Asamblea Nacional y las organizaciones especializadas de la sociedad civil, por ejemplo, los documentos que anualmente prepara sobre directrices y política presupuestaria para la formulación del presupuesto (política macroeconómica y política fiscal) de cada año, normas y procedimiento de ejecución y control presupuestario, y los acuerdos con las Instituciones Financieras Internacionales, a fin de propiciar un análisis responsable serio y profesional de dicha información, sin que esto signifique que se está cediendo, de ninguna forma, las funciones y responsabilidades que el MHCP tiene en el proceso de formulación del PGR. Al contrario, se trataría de un proceso que permitiría el acopio de insumos que ampliarían la visión, a veces estrecha, que se tiene en el Ejecutivo y, además, contribuiría a un importante grado de transparencia desde el inicio mismo del ciclo presupuestario.

Resulta inaudito, por ejemplo, que el MHCP envíe los dos primeros documentos a la DGAF de la Asamblea Nacional para que prepare su propio anteproyecto de presupuesto, y que no se lo haga llegar a la Comisión de Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuesto ni a la Dirección General de Análisis y Seguimiento del Gasto Público.

En las etapas de ejecución y control, si bien es cierto que el MHCP debe presentar informes trimestrales a la Asamblea Nacional y a la Contraloría General de la República, así como el Informe de Liquidación del PGR, y que además los mismos son presentados en la página Web del MHCP, el Ejecutivo podría hacer uso de los canales propios de la sociedad civil y de los medios de comunicación para ampliar el radio de diseminación de dicha información de tal forma que ésta pueda tener un mayor rango de difusión y que pueda ser públicamente conocida y debatida.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo Nacional, a través del MHCP, debería cumplir estrictamente con lo que establece la LAPGR en lo referente a los informes de liquidación del presupuesto o informes de ejecución presupuestaria, es decir, presentar no solo el resumen contable de la misma sino que el desglose por renglones del gasto corriente y el gasto de capital de las instituciones según los registros del SIGFA y, más aún, una evaluación por resultados de la ejecución de los programas, Actividades Centrales y Defensa Nacional en el caso del MINDEF.

El Poder Ejecutivo debería dejar a un lado los *poderosos mitos negativos* que obstaculizan el trabajo que la sociedad civil, el Parlamento y los medios de comunicación pueden y deben hacer en todas las etapas del ciclo presupuestario. No es cierto que terminar con la secretividad de la formulación presupuestaria perturbe los mercados financieros, ni que la intervención no gubernamental destruya la integridad del marco normativo, menos aún que la formulación del presupuesto debe ser cerrada y que solo se abra en la etapa de aprobación parlamentaria. Sí hay que tener cuidado, sobre todo en un país como Nicaragua en donde todo se politiza con extraordinaria velocidad y estridencia, y evitar que la preeminencia de los intereses partidarios y/o sectoriales de parlamentarios y de la sociedad civil pasen por sobre los de la nación. Con relación a este último aspecto, lo recomendable sería que el Ejecutivo concibiera, planificara y ejecutara una campaña de educación presupuestaria que comprenda a todos los actores involucrados, bajo los principios de confianza, transparencia y cooperación.

Se ha planteado que el proceso presupuestario nicaragüense tiene un marco jurídico y normativo bastante completo, pero sí hay que resaltar que ello no es condición suficiente ni necesaria para asegurar la transparencia del proceso presupuestario que, en general, resulta una suerte de misterio para la población en general. En tal sentido, el Poder Ejecutivo debería

comprometerse, al menos, a mantener permanente y oportunamente actualizada la página Web del MHCP, en la que se debería publicar completo y en un sólo documento el proyecto de LAPGR incluidas las modificaciones aprobadas por la Asamblea Nacional, así como los cambios sufridos en el Presupuesto de Egresos. Es decir que el Ejecutivo debe publicar -tanto en la página Web del MHCP como en *La Gaceta, Diario Oficial*- la información presupuestaria completa y detallada de tal forma que facilite el estudio de la misma tanto al Parlamento como a las organizaciones especializadas de la sociedad civil y la ciudadanía en general.

En lo que específicamente corresponde al ciclo presupuestario de defensa, es preciso llamar la atención del Poder Ejecutivo con relación a la *aberración presupuestaria* que significa permitir, aceptar, consolidar y mantener un presupuesto *bifurcado*, es decir, un presupuesto de defensa que se formula, ejecuta y controla en un proceso de doble institucionalidad, independientemente que un artilugio presupuestario del MHCP lo presente como uno sólo. Incluso, al analizar la implementación del SIGFA, el Ministerio de Defensa considera “que al permitir[se] un ciclo presupuestario que discurre paralela pero separadamente en el MIDEF y el Ejército, el SIGFA debilitaría ciertamente el control civil de las fuerzas armadas y la efectividad y eficiencia en la asignación y el uso de los recursos en el sector defensa”.

La formulación, ejecución y fiscalización del presupuesto de Defensa es un proceso claramente *bifurcado*, y ello para el MIDEF no tiene ninguna ventaja institucional, antes bien se contrapone al espíritu del artículo 20 de la Ley 290, en el que se hace una referencia clara a la participación del MIDEF en el control del presupuesto de defensa. Desde el punto de vista jurídico, el principio de control del presupuesto de defensa, según la ley, se refiere a los programas, es decir, los programas Actividades Centrales y Defensa Nacional. Esto revela además una incoherencia entre la Ley 290 y la Ley 181, e inclusive la Ley Anual de Presupuesto del año correspondiente.

Pero desde la perspectiva del Comandante en Jefe del Ejército esta condición particular está autorizada por el Ejecutivo en lo que califica como una “relación descentralizada financiera” entre el MHCP y la institución militar.

Para el Ejército, sin embargo, la introducción de un intermediario (MINDEF) en el proceso presupuestario podría tener algunos efectos negativos particularmente en términos de garantizar la operatividad de la institución armada y asegurar una eficiente disposición combativa.

El MINDEF considera que el presupuesto *bifurcado* es el reflejo de una “incoherencia a nivel superior, sea ésta política o jurídica, y por tanto la conclusión de ambas instituciones fue que esa situación debería resolverse a otro nivel”. El Ejército, por su parte, ha asegurado estar dispuesto a trabajar de forma diferente en cualquier momento que se de una instrucción a niveles superiores, es decir del Presidente de la República y Jefe Supremo de la institución armada.

En tal sentido, es preciso que el Poder Ejecutivo busque la mejor forma de solventar esa situación, estableciendo los mecanismos adecuados para la formulación, ejecución y fiscalización de un solo presupuesto de defensa, no de la manera artificiosa como actualmente se hace, sino de forma real. Esto, obviamente, requiere por demás que el MINDEF desarrolle las competencias profesionales correspondientes y que cuente con los recursos financieros y humanos para cumplir lo que manda la ley. La solución de los roces existentes entre las leyes 181 y 290 es tan sólo parte de la formalidad jurídica mientras el tema de la competencia profesional de los civiles continúe siendo, en este sentido, primera prioridad y condición indispensable.

Pero no se trata de una combinación mecánica, sino que, tan o más importante aún, poner fin a la ilógica y hasta arbitraria conversión de *instituciones*-MINDEF y Ejército de Nicaragua- en *programas* -Actividades Centrales y Defensa Nacional-, ya que solo así podría tener sentido un verdadero presupuesto por programas y se permitiría la evaluación de los resultados por programa, lo que a su vez contribuiría notablemente a un análisis objetivo de la calidad, eficiencia y transparencia del proceso presupuestario de defensa.

En materia de fiscalización o control de la ejecución presupuestaria en general y de defensa en particular, sería de desear que el MHCP, además de incorporar esa información en su página Web y presentarlo a la Asamblea Nacional, planificara conferencias trimestrales de prensa -así como una anual- en la que se presente toda la información necesaria ante los medios de comunicación y que éstos contribuyan a su diseminación entre la población.

Por otra parte, y a pesar de las severas limitaciones económicas y financieras del país, es conveniente comenzar a pensar en la mejor forma de abandonar el concepto y práctica de presupuesto de defensa inercial a fin de lograr que en su formulación intervengan, no solo criterios fiscales y las condicionalidades impuestas por las Instituciones Financieras Internacionales, sino que también las necesidades reales de la defensa nacional de tal forma

que la producción del bien público defensa contribuya realmente a la construcción y fortalecimiento de la seguridad nacional. Esto, por otra parte, evitaría, por ejemplo, la asignación de recursos extra-presupuestarios para actividades y misiones que bien podrían incorporarse como parte de los programas y proyectos de ambas instituciones.

Desde esta perspectiva, sería conveniente crear las condiciones necesarias para comenzar a implementar un diálogo franco y productivo entre estrategias de defensa y estrategias fiscales, de tal forma que las decisiones que se tomen con relación al presupuesto de defensa sean las más acertadas, las más adecuadas a las necesidades de la defensa del país y las más ajustadas a la disponibilidad de recursos.

Esto implica, por otra parte, la urgencia de considerar lo pertinente que resulta para la transición política, la gobernabilidad y la construcción democrática, el fortalecimiento del MINDEF, dotándolo de los recursos financieros y humanos de tal forma que pueda ejercer real y eficientemente sus funciones y deje de ser el *adorno democrático* que hasta ahora ha sido. La necesidad de fortalecer el MINDEF ha sido planteada expresamente por el anterior Comandante en Jefe (1995-2000), así como por el actual, cuyo período se vence el 21 de febrero de 2005.

El papel de la Asamblea Nacional en la etapa de formulación presupuestaria es *insignificante*, pero varía relativamente en la etapa de aprobación del PGR, y es prácticamente nula durante la ejecución y control del presupuesto.

El Poder Legislativo ejerce un control relativo sobre la etapa de aprobación del PGR, ya que a pesar de las atribuciones y funciones que le confieren la Constitución Política, la Ley de Régimen Presupuestario, el Estatuto General y el Reglamento Interno de la Asamblea Nacional, el *poder del bolsillo*, el Poder Ejecutivo tiene una importante capacidad de negociación para acordar con el Legislativo (Junta Directiva y CAEFP) la aprobación del PGR especialmente por el temor que se impone si se violan o no se cumplen a cabalidad las condicionalidades impuestas -aparentemente o no- por la Instituciones Financieras Internacionales (IFI).

Además, tal capacidad del Ejecutivo está en correspondencia directa con las alianzas que pueda establecer con las diferentes bancadas parlamentarias, alianzas que de hecho no son estables y varían según se muevan los intereses (coyunturales o electorales) de los partidos políticos representados en el Parlamento. Para la aprobación del PGR 2004, por ejemplo, hubo dos ne-

gociaciones y dos alianzas, la primera con el FSLN y la segunda con el PLC, y al final el presupuesto se aprobó exactamente igual que lo presentó el Ejecutivo ya que supuestamente ésa era una de las condicionalidades impuestas por las IFI para el ingreso de Nicaragua a la iniciativa HIPC (Países Pobres Altamente Endeudados). No obstante, el Ejecutivo ya ha presentado ante la Asamblea Nacional un proyecto de ley de modificaciones y adiciones a la LAPGR aprobada en diciembre de 2003, que incluye incrementos en el presupuesto de Defensa.

Por otra parte, necesario que la CAEFP diseñe un plan de desarrollo y fortalecimiento de la DASGPAN, a fin de convertirla efectivamente en el principal órgano asesor del Parlamento en materia presupuestaria, lo que implica asignarle más recursos financieros, humanos y técnico-informáticos, definir y ejecutar un plan permanente de capacitación y actualización del personal, pero -sobre todo- aislarla de los vaivenes de la política partidista que caracteriza la vida y funcionamiento de la Asamblea Nacional, especialmente cuando cada año se renueva la junta directiva parlamentaria, ya que ésa es la única forma de garantizar no solo la estabilidad laboral a su personal sino que en especial la calidad del trabajo que la DASGPAN debe realizar en el cumplimiento de sus funciones.

La CAEFP debe hacer uso sistemático y permanente de la información que trimestral y anualmente le brinda el MHCP, analizar la profundidad de la misma y presentar públicamente los resultados, convocando a los organismos presupuestados para compartir con ellos el producto de sus análisis y exponerlos ante los medios de comunicación y la sociedad civil para que sean diseminados con el mayor grado de amplitud. También la CAEFP podría hacer uso de las publicaciones de la Asamblea Nacional (boletines, memoria anual) para exponer dichos resultados y sus principales consideraciones acerca de la calidad, eficiencia y transparencia de la ejecución del PGR en general y de defensa en particular.

La CAEFP debería convocar periódicamente tanto a las autoridades del Ministerio de Defensa como del Ejército de Nicaragua para examinar la ejecución presupuestaria de ambas instituciones y analizar la producción del bien defensa y la contribución de éste a la seguridad nacional de Nicaragua. Para ello, obviamente, la CAEFP deberá hacer uso eficiente y sostenido de la información que sobre la ejecución presupuestaria brinda el MHCP a través de SIGFA.

La CAEFP debería diseñar, establecer y desarrollar una alianza de relaciones interinstitucionales con la Contraloría General de la República a fin de compartir los resultados de sus análisis y valoraciones, así como las preocupaciones, sugerencias y procedimientos sobre la calidad, eficiencia y transparencia del proceso presupuestario y general y de defensa en particular.

Por otra parte, la Asamblea Nacional debería reformar la Ley 51, Ley de Régimen Presupuestario -por los roces que ésta tiene con la Constitución Política-, e igualmente su Estatuto General y su Reglamento interno, de tal forma que las distintas comisiones parlamentarias que, en general, atienden y están íntimamente vinculadas con diferentes sectores de la administración pública pudieran conocer e intervenir en la aprobación del PGR. En el caso de la Comisión de Defensa y Gobernación (CDG), ésta tendría que conocer y debatir el presupuesto de defensa y preparar un predictamen para ser discutido a profundidad con la CAEFP. Para ello, la CDG debería citar a las autoridades del MINDEF y del Ejército para tener una visión más clara y realista de la demanda de recursos presupuestarios de ambas instituciones. Solo de esa forma, la CDG podría tener un rol activo y decisivo en la aprobación del presupuesto de defensa. Para ello será preciso que el Ejecutivo presente el proyecto de PGR al menos con tres meses de anticipación a la fecha límite de aprobación del mismo.

La Asamblea Nacional debería además diseñar un plan de capacitación dirigido a diputados y a la Asociación de Periodistas Parlamentarios a fin de entrenarlos en las normas y procedimientos del proceso presupuestario, de tal forma que puedan conocer a profundidad la naturaleza y funcionamiento de todas y cada una de las etapas del proceso presupuestarios a fin de que los primeros puedan tomar decisiones informadas y los segundos informar adecuadamente a la población sobre el tema presupuestal.

El Parlamento podría contribuir a la transparencia mediante la aprobación de una Ley de Acceso a la Información Presupuestaria, o incluir esto en el anteproyecto de Ley de Acceso a la Información Pública que está siendo introducido ante el Legislativo como iniciativa de algunas organizaciones de la sociedad civil.

El PGR en general y el defensa en particular es un tema de exiguas minorías, minorías especializadas pero además divididas entre sí por intereses sectoriales y hasta la fecha no ha habido una sola iniciativa para tratar de conformar una alianza que permita darle estructura de cuerpo a esos intere-

ses sectoriales, así como para aunar los esfuerzos y recursos que se necesitan a fin de realizar un trabajo efectivo e incidente.

Por la evidente carencia de organizaciones especializadas en el campo de la defensa, la sociedad civil nicaragüense no ejerce ninguna forma de control externo sobre el presupuesto nacional de defensa. Su papel, por lo tanto, en materia de formulación, aprobación, ejecución y fiscalización del presupuesto de defensa, es completamente nulo.

No obstante, debe mencionarse el interés que el presente trabajo ha despertado en el Centro de Estudios Políticos (CEP) de la Universidad Americana (UAM) de Managua, de lo que se ha derivado el compromiso de esta organización para trabajar de forma permanente el tema, así como desarrollar iniciativas que conduzcan a una efectiva articulación de esfuerzos con otras organizaciones de la sociedad civil.

La sociedad civil “debe vencer su tradicional apatía y falta de competencia en los asuntos de seguridad y defensa, si es que en realidad quiere contribuir al logro de un efectivo proceso de reconversión de la defensa y, por ende, a la construcción de la democracia en Nicaragua”.

Es preciso que la sociedad civil tome conciencia de la necesidad de construir una comunidad nacional de seguridad y defensa -dinámica y beligerante-, y para ello se precisa de una voluntad institucional concertada y del compromiso personal de todos aquellos que han sido entrenados en esos temas tanto en Nicaragua como en el exterior.

Por otra parte, “¿cómo podemos fortalecer nuestra capacidad y mejorar nuestro presupuesto gubernamental?”. Ésta es la pregunta que las organizaciones de la sociedad civil involucradas en el tema presupuestal deben hacerse y de su respuesta se derivarán las concepciones estratégicas y los principios y líneas de acción que deberán regir su acción en el ámbito presupuestario, tanto en su formulación como en su aprobación, ejecución y fiscalización, desde la perspectiva de su claridad, eficiencia y transparencia.

Es imperativo establecer una alianza estratégica entre las organizaciones de la sociedad civil que trabajan, cada una desde su perspectiva, el tema presupuestario, de tal forma que pueda lograrse, por una parte, una racionalización de los escasos recursos disponibles; y por otra, un agregado analítico que permita, hasta donde sea posible, analizar el presupuesto como un todo y a la vez poder desagregarlo por sectores. Quizás el primer resultado visible de esta posible alianza estratégica sería el diseño de un plan de acción

en el que se conjuguen las tareas institucionales individuales que luego pueden agruparse de forma coherente, operativa y eficiente.

Establecida la alianza estratégica entre las distintas organizaciones de la sociedad civil involucradas en el tema presupuestario, los siguientes pasos podrían ser:

- Acordar un mecanismo eficiente y práctico de relación y coordinación con la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la disseminación de la información presupuestaria, más allá de la página Web del MHCP.
- Acordar un mecanismo eficiente y práctico de relación y coordinación con la Comisión de Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuesto (CAEFP) de la Asamblea Nacional, a fin de lograr una mayor incidencia en el proceso de aprobación y supervisión y control de la ejecución presupuestaria.
- Establecer una relación más sostenida y profunda con las organizaciones internacionales que trabajan el tema del presupuesto, como International Budget Project por ejemplo, y a partir de ahí planificar y desarrollar de forma sistemática un plan de capacitación en materia de presupuesto.
- Procurar una alianza sostenida con los medios de comunicación para desarrollar, por una parte, programas de educación presupuestaria; y por otra, un plan de disseminación de la información presupuestal.

De no lograrse esa alianza estratégica entre las organizaciones de la sociedad civil involucradas, cada una desde su perspectiva, en el tema presupuestario, será muy difícil que sus relaciones con el Ejecutivo y el Legislativo puedan prosperar, y en consecuencia su contribución para elevar la calidad, eficiencia y transparencia en el manejo y administración de las finanzas públicas continuará fraccionada y considerablemente limitada.

Oswaldo Jarrín, coordinador

Memorias del seminario
**Enfoques sub-regionales
de la seguridad hemisférica**

1991



SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



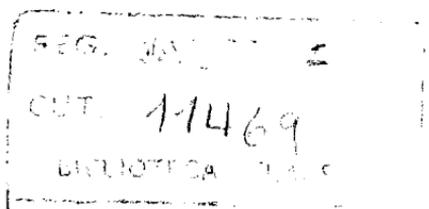
OSPC



341.72

552m1

34
0



BIBLIOTECA - FLACSO - E C	
Fecha:	dic. 2004
Compra:	
Proveedor:	
Categoría:	
Donación:	FLACSO - ECUADOR

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

Páez N19-26 y Patria,

Quito - Ecuador

Tel: (593-2-) 2232030

Fax: (593-2) 2566139

www.flacso.org.ec

Coordinación editorial: Alicia Torres

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: RISPERGRAF C.A.

Quito, Ecuador, 2004

1ª. edición: noviembre, 2004

Índice

Introducción	9
Claudia Donoso	
Inauguración	
Lucio Gutiérrez	11
Adrián Bonilla	19
Sección 1: las ponencias	
Retos e iniciativas para la seguridad hemisférica	
- Proyecciones de escenarios de seguridad y defensa en América Latina	27
Francisco Rojas Aravena	
- Retos e iniciativas para la seguridad hemisférica	51
Oswaldo Jarrín R.	
Bases para una política de seguridad subregional: experiencia del Mercosur	
Claudia F. Fuentes	67
Bases para una política de seguridad subregional: experiencia centroamericana	
Francine Jácome	79
Comunidad Andina: contribuciones al diálogo para la construcción de la Seguridad y la Paz Hemisférica Mundial	
Antonio Aranibar Quiroga	105

Transparencia en el presupuesto de Defensa	
Roberto Cajina	117
José Robles	139
La política común de seguridad andina y bases para un sistema de seguridad subregional	
César Montúfar	155
Sección 2: presentaciones	
Bases para una política de seguridad subregional: experiencia del Mercosur	
Luis Bitencourt	163
Luis Tibilleti	169
La transparencia en el presupuesto de Defensa	
Gustavo Sibilla	175
La política común de seguridad andina y bases para un sistema de seguridad subregional	
Bruce Bagley	185
Diego Cardona	193
Hugo Palma	199
Presentación de maestría en temas de seguridad y defensa	
José Paz	205
Síntesis y conclusiones	
Oswaldo Jarrín	213

Introducción

En el marco democrático de la necesaria conducción civil los procesos de asignación de recursos para la defensa se convierten en aspectos importantes a ser tomados en cuenta para asentar las bases de un real y efectivo control civil democrático de los temas de defensa nacional. En décadas pasadas la asignación de recursos para la defensa, exteriorizada en los presupuestos y en los procesos de adquisiciones, fue una atribución exclusiva de decisión y ejecución militar los que les proporcionó injerencia administrativa y política en el manejo del presupuesto público nacional y creaba una suerte de poder paralelo al poder civil legítimamente elegido. En la etapa de transición y consolidación democrática que vivimos resulta de suma importancia la conducción civil y el respectivo control de la sociedad en temas vinculados al desarrollo de políticas públicas como la política de defensa.

Esta conducción civil de la política pública de defensa nacional requiere de un fortalecimiento continuo de la relación entre civiles y militares, relación que se define como un “conjunto de interacciones estratégicas”¹ donde tomando el modelo de principal-agente se definiría, según Peter Feaver, como el principal al civil que busca caminos para asegurar el comportamiento apropiado del militar (agente)² basados en el grado de delegación civil a los militares y las clases de monitoreo que se adoptan para regular esta delegación³.

En el Perú las relaciones civiles militares siempre han sido signadas por el recelo y la desconfianza. El modelo acostumbrado de relaciones cívico-militares en el Perú muestra las siguientes características:⁴

- Los altos mandos militares no están subordinados al Ministro de Defensa, antes bien acceden directamente al Presidente de la República, a través del Consejo de Defensa Nacional.
- Las Fuerzas Armadas reciben en la Constitución el equívoco status de una institución autónoma al considerársele un capítulo entero dentro del título “del estado”, no dependiente de la política del Poder Ejecutivo, y tienen de por sí la función de garantizar la seguridad nacional.
- La atribución de asumir el control del orden interno bajo estado de

emergencia cuando el Presidente lo disponga las perfila como un sistema de gobierno alternativo, adecuado para situaciones en que el estado de derecho ha colapsado ⁵

- Su autonomía institucional con respecto a los demás poderes del Estado llega al extremo de tener de hecho su propio fuero judicial.

A partir de la caída de Fujimori se ha abierto en el Perú una transición de un tipo muy particular, pues dicho gobierno había montado todo un sistema de apariencias democráticas. Ésta transición no va de una dictadura franca a una democracia, sino de una falsa democracia - o dictadura encubierta - a una auténtica. El régimen de Fujimori colapsó por sus contradicciones internas, contradicciones centradas en graves casos de corrupción y violación de los derechos humanos que la presión social y la presión internacional no dejaron pasar. Pero no fue vencido por una fuerza política organizada, preparada para asumir el control del país bajo formas distintas a las anteriores. No hubo un partido fuerte que, apoyado en capacidades de gobierno expertas, encabezara la lucha contra Fujimori. Las prioridades de la transición quedaron concentradas en la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento del sistema democrático. En un segundo plano fueron apareciendo otros temas, a través de iniciativas de los ministros y el Congreso.

La reforma constitucional, la del servicio de inteligencia, la Comisión de la Verdad, la declaración de un propósito de enmienda del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, fueron también temas de la primera hora, pero su logro efectivo quedó encargado al gobierno que saliera elegido. Pero las campañas electorales y los - magros - programas de gobierno no se centraron en estos temas. Pese a todo, la agenda de la democratización del Estado y su reforma para que responda a las demandas públicas de transparencia y respeto a los derechos de las personas ha resultado una importante fuente de legitimidad para un gobierno que, por respetar principios de racionalidad macro económica y política, no puede hacerse popular a fuerza de gasto público populista ni personalista o autoritario.

Por estas razones, la problemática de las relaciones cívico-militares se

5 Ley 24150 que establece normas para la fuerza armada en estados de excepción al asumir el control del orden interno en todo o parte del territorio. Es menester indicar que esta ley se encuentra al voto en el tribunal constitucional a fin de derogarla por inconstitucional.

abre paso lentamente en el escenario político peruano. El debate y los cambios en este campo son impulsados por algunas organizaciones de la sociedad civil⁶, por los principales diarios y por algunos políticos y asesores en los ámbitos ministerial y parlamentario.

Muchos oficiales en actividad tienen también conciencia de la importancia de estos cambios y, pese a la deprimente situación presupuestal, evitan recaer en actitudes golpistas. Se advierte que los dos mayores riesgos para las relaciones cívico-militares se encuentran en la indiferencia o ignorancia de la mayoría de los partidos y movimientos políticos y en la autoridad de los oficiales retirados, en su gran mayoría reaccionarios y añorantes, sobre los oficiales activos.⁷

El discurso en la transparencia de las políticas públicas

Desde el lado del discurso podemos indicar que el Estado Peruano ha logrado importantes avances en la transparencia de las políticas públicas en especial en estos dos últimos años. De un estado cerrado a espaldas del ciudadano donde ciertos grupos tenían el control y manejo de la información en función del uso indiscriminado de la denominada cultura del secreto estamos pasando a un estado más abierto donde la información es más consistente y de dominio público y donde los ciudadanos podemos acceder de manera directa a ella a través de los portales de transparencia de las diversas instituciones del estado o solicitando la información haciendo uso de la ley 27806 “ Ley de Transparencia y acceso a la información pública”.

Se debe reconocer la actuación de los últimos gobiernos (Paniagua, Toledo) como parte de los factores que impulsaron este avance en la transparencia pública así como se debe resaltar el papel de la sociedad civil en este proceso. La actitud proactiva de la sociedad (a través de ONGs, prensa, gremios y grupos de ciudadanos organizados) vigilando el uso de los recursos públicos en todos los niveles, es sin duda alguna el mayor logro de la ciudadanía en este aspecto. Sin embargo como indica el informe del estado de transparencia fiscal en el Perú elaborado por Ciudadanos al Día (CAD) los

6 Recientemente el ministerio de defensa ha firmado convenios con la Universidad Católica para la enseñanza de derechos humanos en los institutos militares y con el Instituto de Defensa Legal (IDL) con la finalidad de contar con asesoría técnica en aspectos relativos a la reforma militar.

7 Alegria Varona, Ciro. Obra citada.

avances se reflejan “más en términos cuantitativos que cualitativos”

La ley de Transparencia y acceso a la información pública, ley 27806 posteriormente modificada por la ley 27927, se convierte en el marco legal que tiene la finalidad de promover la transparencia de la información por parte del estado. En esta ley se establece que todas las entidades de la administración pública están sometidas al principio de la publicidad de sus actos y gestiones. Establece como herramienta de publicidad los portales de información donde se consignarán los datos generales de la institución (organización, marco legal, procedimientos administrativos que la regulan); información presupuestal (presupuestos ejecutados, proyectos de inversión, partidas salariales y remuneraciones y beneficios de sus funcionarios y personal); adquisiciones de bienes y servicios (montos comprometidos, proveedores, cantidad y calidad de los bienes y servicios); actividades oficiales que desarrollan los altos funcionarios y la información adicional que la entidad considere necesaria difundir. Además se consignará la información respecto a las finanzas públicas. Un aspecto importante es la designación de funcionarios responsables de brindar la información en cada entidad pública.

La transparencia en la información de las políticas públicas tiene su excepción en la información clasificada como secreta, reservada o confidencial según fuera el caso, siendo el responsable de esta clasificación la máxima autoridad de la entidad. En la actualidad las entidades públicas han cumplido con gran parte de las exigencias de la ley de transparencia y acceso a la información siendo objeto de continuas fiscalizaciones por parte de la ciudadanía a través de instituciones de la sociedad encargadas para tal efecto.

En cuanto al diseño de la política de defensa

En el marco legal podemos indicar que la Constitución Política del Perú, que rige desde 1993 en pleno gobierno de Fujimori, establece en su artículo 163 que el estado garantiza la seguridad de la nación mediante el sistema de defensa nacional, indica a su vez en el mismo artículo que la defensa nacional es integral y permanente y que se desarrolla en el ámbito interno y externo. La dirección, preparación y el ejercicio de la defensa nacional se

realiza a través de un sistema (sistema de defensa nacional) como indica el artículo 164. Así queda establecido constitucionalmente que la política de defensa en el Perú no es asunto exclusivo del ministerio de defensa.

La ley del ministerio de defensa, Ley 27860, establece que éste es el órgano especializado del poder ejecutivo encargado de formular, ejecutar y supervisar la política de defensa nacional en el campo militar así como de diseñar, planificar y coordinar la política de defensa nacional en los campos no militares⁸ asimismo le otorga al ministro como responsabilidad el formular la política de defensa y someterla para su aprobación al consejo de defensa nacional (CDN). Como vemos una responsabilidad disminuida más aún cuando el consejo de defensa nacional no se reúne periódicamente⁹.

El 14 de Enero del 2004 el CDN aprobó la política de estado para la defensa y la seguridad nacional, política que fue clasificada como secreta por decreto supremo 001-B-2004- DE/SG. Este aspecto es completamente inadecuado y contradictorio más aún cuando se encuentra en elaboración la propuesta final del primer libro blanco de la defensa nacional donde se incluirá un capítulo referido a la política de defensa nacional, muestra palpable de las contradicciones que permanecen entre el discurso y la práctica.

En el marco político, del día a día, los temas de defensa se trataron en el foro denominado Acuerdo Nacional¹⁰, espacio donde por primera vez en el Perú se reúnen actores políticos y sociales en su conjunto con la finalidad de establecer políticas de estado que enrumben el accionar de los gobiernos. Dentro de este acuerdo se encuentra la subcomisión de defensa nacional y orden interno. Como resultado de este Acuerdo Nacional se han establecido 30 políticas de estado donde la política novena y vigésimo quinta se refieren a los aspectos de la defensa nacional y el orden interno.

Novena Política de Estado

Es la política de seguridad nacional cuyo objetivo es “mantener una políti-

8 Ley 27860, artículo 3

9 El 16 de Diciembre del 2003, luego de dos años y medio de gobierno de Toledo, se reunió por primera vez el consejo de defensa nacional.

10 El Acuerdo Nacional es la conjunción de los partidos políticos, organizaciones y la sociedad civil en su conjunto donde se discuten las políticas de estado a largo plazo con la finalidad de orientar al gobierno en su gestión. No tiene un peso legal o vinculante si no más bien un peso de carácter político.

ca de seguridad nacional que garantice la independencia, soberanía, integridad territorial y la salvaguarda de los intereses nacionales. Consideramos que esta es una tarea que involucra a la sociedad en su conjunto, a los organismos de conducción del estado, en especial a la fuerza armada, en el marco de la constitución y las leyes. En tal sentido nos comprometemos a prevenir y afrontar cualquier amenaza externa o interna que ponga en peligro la paz social, la seguridad integral y el bienestar general”.

Vigésimo Quinta Política de Estado

Esta política representa la cautela de la institucionalidad de la fuerza armada y su servicio a la democracia. El objetivo de esta política es “optimizar el servicio que presta la fuerza armada para el mantenimiento de la paz y la integridad territorial, dentro del irrestricto respeto a los preceptos constitucionales, al ordenamiento legal y a los derechos humanos”.

El proceso de definición de las políticas de estado en materia de defensa es, como toda política de estado, de carácter público y como tal pertenece a todos y no a un coto cerrado. En ese sentido la transparencia de estas políticas deben marcar el derrotero de las mismas, aspecto que se contradice con la práctica del actual gobierno.

El Presupuesto de defensa

Históricamente el presupuesto de defensa en Latinoamérica en general y en el Perú en particular, ha sido dejado en manos de los militares y en los técnicos del ministerio de economía. Resulta entonces que el presupuesto de defensa se convierte en una especie de caja negra donde los civiles prefieren no investigar a pesar que la mayoría de los desencuentros en las relaciones civiles-militares se vinculan a temas de corrupción generados por la poca transparencia en cuanto a los gastos estatales y a las rendiciones de cuentas por parte de los militares.

Si la defensa es considerada como un bien público al cual el Estado le dedica recursos de por si escasos, resulta de primordial necesidad que estos recursos se utilicen en forma transparente y eficiente, de modo que la de-

fensa sea un producto eficaz para satisfacer las necesidades que el país requiera ¹¹. Transparencia y eficiencia que deben estar consignadas en el presupuesto de defensa. La transparencia se da partiendo del hecho de conceptualizar el presupuesto de defensa como cualquier otro presupuesto sectorial del Estado y por tanto plausible de ser auditado y controlado por los órganos correspondientes así como por la sociedad (auditoria social). La eficiencia se da en el cumplimiento de los programas y planes establecidos en la planificación.

La participación del presupuesto del Ministerio de Defensa (Pliego 26 del Presupuesto público) ha ido cayendo a lo largo de los últimos años. Desde 1989 donde representaba 14.26% del presupuesto público ha disminuido gradualmente hasta representar aproximadamente el 9.35% en el 2000, el 7.05% en el 2002 y en el presente año aproximadamente el 6.84% del presupuesto público, teniendo picos de subida en épocas de conflicto con el Ecuador en los años 1992 y 1996.

Respecto al presupuesto para el año fiscal 2004 (3,147,065,997 nuevos soles) aproximadamente el 89.1% tiene como fuente de financiamiento los recursos ordinarios, el 10.8% recursos directamente recaudados y el 0.1% transferencias y donaciones. Asimismo el 98.26% corresponde a gastos corrientes; el 1.6% a gastos de capital y el 0.14% al servicio de la deuda ¹². En relación al presupuesto del año 2003 el presupuesto para el 2004 es superior en 101,447,175 nuevos soles que representa un aumento del 3.3% . Es conveniente precisar que al igual que el presupuesto del 2003 el presupuesto para el 2004 se destinará en su gran mayoría a cubrir los aspectos del gasto social del sector.

Transparencia presupuestal, avances y percepción

En el ámbito legal la Constitución (Artículo 2. Inciso...) consagra el acceso de cualquier ciudadano a información pública, también se cuenta con la Ley de Transparencia y Acceso a Información Pública (Ley N° 27806), la cual, a la fecha, ya fue reglamentada.

En el ámbito del pleno ejercicio del acceso a información, la transparencia se ha visto reflejada en la disposición de información presupuestal.

11 Metodología de análisis Taller de Managua. Resdal. www.resdal.org

12 www.mef.gob.pe

En primer lugar, se puso en marcha el Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP) durante el último quinquenio de los noventa, que permite sistematizar la información presupuestaria de toda la administración pública bajo criterios homogéneos. Posteriormente, durante la gestión del ex presidente Valentín Paniagua, se ha puesto en funcionamiento el Portal de Transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas¹³, instrumento que pone a luz gran parte de la información del manejo económico, aunque aún sin que cuente con un detalle adecuado. La importancia de esta herramienta radica en que se encuentra a entera disposición de cualquier ciudadano a través de la página web del mismo ministerio.

La realidad en la transparencia presupuestaria

Por lo mencionado parecería, que estamos ante una política de máxima transparencia que permitirían un adecuado control político y ciudadano. Lamentablemente, la percepción de la realidad no se ajusta a ello, pues basta observar la investigación comparativa sobre el estado de la transparencia presupuestal en el Perú y cuatro países más (Chile, Argentina, Brasil y México)¹⁴ para toparnos con una visión más cercana del real contexto. El principal aporte del estudio referido es la introducción del Índice de Transparencia Presupuestal (ITP) para medir la transparencia en función de las percepciones de la sociedad civil y el gobierno vinculadas a temas presupuestales. El índice de Transparencia Presupuestal toma valores entre 0 (nada transparente) y 10 (muy transparente), y su construcción responde a una serie de preguntas agrupadas en cinco ejes: i) la participación del Poder Legislativo y de la sociedad civil en el presupuesto, ii) las condiciones para la elaboración del presupuesto, iii) la fiscalización del mismo, iv) la rendición de cuentas y v) el acceso a información.¹⁵

Como conclusión del estudio podemos remarcar que los cinco países se

13 [www. http://www.mef.gob.pe/propuesta/ESPEC/transparencia/cumplimiento27806.php](http://www.mef.gob.pe/propuesta/ESPEC/transparencia/cumplimiento27806.php)

14 Moron, Eduardo y Tamiko Hasegawa. "Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria. Una comparación de diez países". Centro de investigación de la universidad del Pacífico. Lima, Noviembre 2003.

hallan alrededor del punto medio de transparencia. Sin embargo, la ubicación peruana se muestra como la más grave: ocupa el último lugar con un índice de transparencia presupuestal de 3.7. Es importante saber el por qué, en el caso peruano, a pesar de las iniciativas legales llevadas a cabo por incrementar el nivel de transparencia alrededor del presupuesto, la percepción no es la más favorable. La falta de voluntad política dentro de las instituciones y diferencia entre discurso y práctica son elementos fundamentales que explican esta posición.

Por otro lado, la participación ciudadana en el presupuesto es un tema delicado, sólo el 6% de los encuestados conoce la existencia de mecanismos para incorporar la opinión ciudadana en la etapa de diseño y aprobación del presupuesto. Un segundo aspecto crítico es la falta de oportunidad en la publicación de la información presupuestal. Serio problema en lo referente a fiscalización y evaluación ciudadana.

En lo referente al control podemos decir que sólo un 10% considera que las instituciones que ejercen dichos controles realiza una labor adecuada. Finalmente, solo un 15% consideró que el acceso a información del presupuesto era favorable, aunque lo más probable es que, a la fecha, este factor no sea tan crítico habida cuenta del fortalecimiento de las medidas en materia de transparencia presupuestal mencionadas párrafos atrás. Como contrapartida podemos indicar que desde hace algunos años el gobierno presenta el Marco Macroeconómico Multianual, documento que indica el desempeño de la economía para los cuatro años posteriores a su publicación sobre la base de distintas variables económicas (entre ellas, el presupuesto). Esto es visto por un 59% como la política de mayor relevancia en el proceso de transparencia presupuestal en el Perú.

A continuación analizamos la transparencia en cada etapa del proceso presupuestario de defensa en el Perú:

En la planificación

El proceso de construcción o planificación presupuestaria no se presenta en forma clara, existe mucha reserva (se argumenta aspectos de seguridad) de parte de las instituciones y del sector para transparentar esta fase del ciclo

15 Hernández Wilson." El presupuesto del sector defensa en el Perú: gasto de cuartel y gasto de armamento"

presupuestario. En virtud de ello no se puede analizar ni evaluar correctamente las motivaciones que se tienen para establecer los programas, subprogramas o actividades del presupuesto. En cuanto a la planificación de las adquisiciones para cubrir necesidades se realiza al interior del sector sin posibilidad de transparentar dichas actividades. En este punto es necesario remarcar que no se conoce la política de defensa siendo ésta indispensable para los procesos de asignación de recursos. Un paso importante para empezar a transparentar estas políticas es la elaboración del libro blanco que busca consignar la política de defensa del país. Para ello el ministerio de defensa realiza encuentros con organizaciones civiles estudiosas del tema, reuniones que se deben realizar con mayor frecuencia e invitando a profesionales independientes estudiosos de los problemas de defensa. Sin embargo estas reuniones han dejado de ser frecuentes y a mí entender estamos ante una suerte de estancamiento en cuanto a la elaboración del libro blanco de la defensa.

En la Aprobación

Existe poca o nula información a la ciudadanía respecto a las metas que justifiquen y expliquen el presupuesto solicitado. Asimismo la ciudadanía no puede acceder al presupuesto del sector defensa antes que sea elevado al consejo de ministros y posteriormente al parlamento. Es conveniente la transparencia en esta etapa para así poder realizar aportes que coadyuven a la realización de un mejor presupuesto, de un presupuesto mejor distribuido. Los procesos de adquisiciones si gozan de transparencia desde el inicio del proceso de selección. Esto se materializa en la publicación en el diario oficial *El Peruano* de los procesos de convocatoria y selección según sea la modalidad de adquisición.

En la ejecución

Es indudable que se ha avanzado en relación a la década pasada. En las páginas Web de los institutos armados así como en la página Web del ministerio de defensa aparece claramente consignado la información presupuestaria del sector¹⁶. Esta información incluye los compromisos de pagos por trimestre, lo cual es positivo puesto que permite a la ciudadanía y a los órganos competentes de fiscalización el realizar la supervisión, monitoreo y

control del cumplimiento de los compromisos planificados. Asimismo es importante la designación de los funcionarios responsables de informar a la opinión pública según lo establecido en la Ley de transparencia y acceso a la información. Es conveniente generar dentro del sector una política de incentivos por el cumplimiento de lo presupuestado limitando la posibilidades de corrupción.

Un siguiente paso en la transparencia de esta etapa debe responder a que el sistema pueda asegurar que los fondos y recursos se usen eficientemente y para aquello que fueron presupuestados. Por último es conveniente consignar reportes de la ejecución presupuestaria adecuados en contenidos y oportunos en tiempo. En cuanto a las adquisiciones se conoce, vía resoluciones ministeriales o avisos en el diario oficial *El Peruano*, los avances o anulaciones de los procesos de selección. Este aspecto es positivo puesto que permite a la sociedad y a los órganos competentes fiscalizar adecuadamente el buen uso de los recursos del sector.

En la supervisión y control

En cuanto a las acciones de supervisión y control por parte de los órganos responsables de realizar dichas actividades no se transparenta adecuadamente las actividades de supervisión y control. Existe muy poca información respecto a las acciones de control de fiscalización de la comisión de defensa al uso de los recursos del sector por parte de los órganos ejecutores del ministerio. Asimismo no se conoce con exactitud la prioridad en las acciones de control que realiza la contraloría general a través de las OCI. Al respecto llamó la atención la RM 955 DE/SG del 25 de Junio donde se autorizaba al auditor general y a un equipo de auditoría a realizar acciones de control a agregadurías castrenses en el exterior, no conociéndose de acciones de control a unidades o dependencias del sector defensa en el país.

Esta falta de transparencia en cuanto a las acciones de los órganos de control impide a la sociedad tener un cabal conocimiento de lo que pueda estar sucediendo dentro del sector defensa. Existen indicadores, como la falta de rendición de cuentas del sector respecto a los gastos extrapresupuestales, el no conocer las acciones de control sobre las instituciones armadas en-

tre otras que dificulta el control de la sociedad. En este aspecto los medios de comunicación social juegan un rol importante al informar sobre lo que ocurre al interior de las instituciones militares. El problema es la objetividad de esta información y los manejos políticos que sesgan la información.

Son escasas las encuestas referentes a la percepción de la sociedad sobre el sector defensa y más aún si se trata de la asignación de recursos para el sector. La transparencia es vital para que la sociedad civil pueda monitorear y fiscalizar el adecuado uso de los recursos públicos asignados al sector defensa. A mayor transparencia es mayor la eficiencia de la auditoría social y es mayor la posibilidad de generar aportes para posteriores procesos presupuestarios

La transparencia en cuanto al control de las adquisiciones se da a través del seguimiento de los procesos de selección. Un aspecto importante son las adquisiciones consideradas de carácter secreto por lo cual se dice puedan afectar la seguridad y defensa nacional. Estas consideraciones respecto a las adquisiciones secretas no son tanto para resguardar la información de la compra a países vecinos sino más bien para tener un margen de maniobra y discrecionalidad en cuanto a la decisión de la compra. Todo material de guerra (armas o sistemas) que un país adquiera es inmediatamente consignado en las revistas especializadas de defensa a nivel mundial y en los organismos internacionales que monitorean el gasto militar en el mundo cualquiera que éste fuera.

Esta seria distorsión entre el discurso y la realidad trae consigo enormes dificultades para diseñar y formular un presupuesto adecuado y un eficiente control sobre la ejecución del mismo. Entre las principales dificultades que a mi entender afectan al decisor en el diseño presupuestario del sector defensa en el Perú tenemos:

- Derivadas del marco político general:

Una de las principales dificultades que tiene el decisor del diseño presupuestal es el no conocer con claridad cual es el rumbo que va a seguir el estado en cuanto a la política de defensa aunado al hecho de no contar con una institución que realice planeamiento a largo y mediano plazo que permita vislumbrar objetivos y metas para los siguientes lustros.

La comisión de defensa del parlamento no realiza adecuadamente su función de fiscalizar y legislar en materia de defensa y específicamen-

te en materia de presupuestos de defensa, entre otras razones, por desconocimiento del tema específico de defensa, demasiadas competencias para el número de parlamentarios y asesores, no contar con un staff permanente de asesores que permita profesionalización en el tiempo en materia de defensa.

- Derivadas de la política de defensa:

No existe una clara concepción de que la política de defensa debe ser formulada por la clase política y ejecutada por los profesionales militares. Otro aspecto que no está claro para el gobierno (por lo menos en la práctica) es la separación de las funciones de la fuerza armada (defensa) de la policía nacional (orden interno).¹⁷ No existen los marcos legales adecuados que viabilicen esta separación de funciones. No contamos con una ley de seguridad interior y una de seguridad externa como tiene por ejemplo la República Argentina.

Al no existir una política de defensa meridianamente clara el misionamiento para la fuerza armada sigue el mismo camino. Se utiliza como misionamiento lo establecido en la constitución política que sólo establece el marco general. En ese sentido vemos la mal utilización de la fuerza armada para debelar problemas sociales, para combatir el contrabando, para luchar contra el narcotráfico, aspectos en muchos casos pedidos e impulsados por el mismo presidente de la república. Por ende al no tener claro misiones y roles mal podemos establecer estructura de fuerza y presupuestos de defensa como valorización de dicha estructura.

- Derivadas de la directiva militar:

Existe una tendencia en que cada fuerza realice su propio planeamiento y emita su propia directiva militar en función a sus propios intereses. Felizmente el año 2003 el comando conjunto de la fuerza armada ha empezado a realizar un planeamiento conjunto con la finalidad de interoperabilizar el uso de las instituciones militares como una sola fuerza armada. Una muestra de este planeamiento conjunto se dio en la operación montada para el rescate de los rehenes de la empresa Techint así co-

17 Existen pedidos del gobierno, incluso a nivel presidencial, de utilizar la fuerza armada en la solución de problemas sociales tales como el contrabando y el narcotráfico. Adicionalmente el marco legal respecto a los estados de excepción no distingue con claridad la separación de funciones y otorga a la fuerza armada funciones de carácter policíaco.

mo el planeamiento conjunto con la fuerza armada de Colombia respecto a la lucha contra el narcotráfico en la región. Dentro de este planeamiento conjunto, se está realizando el planeamiento de compras conjuntas empezando por medicinas y vestuarios. Sin embargo no se tiene mayor información respecto al diseño presupuestal que respalde dicho planeamiento.

Conclusiones

El objetivo de haber presentado esta dicotomía entre el discurso y la realidad de la transparencia presupuestal a nivel del Estado no es en vano, sino que, todo lo contrario, se apoya en los dos siguientes puntos.

El primero es sustentar que el estado de la cuestión en materia de transparencia presupuestal en el Perú dista aún de ser el adecuado según lo que opinan expertos en el tema. El segundo punto, es que si a nivel del gobierno se muestra en la práctica un estándar de transparencia deficiente, en el sector Defensa esto se agrava y se convierte en una densa problemática. De acuerdo a lo que señala la Ley de Transparencia y Acceso a Información Pública, el detalle del gasto en defensa¹⁸ tiene el carácter de reservado, es decir, no existe la posibilidad de conocer, y menos de fiscalizar, sobre la calidad del presupuesto de defensa, desde su elaboración hasta la ejecución. Durante la década del noventa este hecho fue el centro de una red de corrupción que tuvo en la compra de armamentos una fuente de ingreso para el beneficio propio e ilegal¹⁹ tal como lo ha hecho notar la Comisión Investigadora de los Delitos Económicos y Financieros cometidos entre 1990-2001 del Congreso de la República. Esta comisión indica en su informe que los dispositivos legales promulgados argumentaban como razón la *defensa nacional* para la compra de armamentos con el fin último de enfrentar las amenazas que atentaban contra la seguridad del país. Estas normas contenían el monto (más no el detalle del monto) para cubrir la necesidad de fondos para la

18 Según el artículo N° 15 de la ley, son excepciones al ejercicio del derecho a información secreta, por ejemplo, «el material bélico, sus componentes, accesorios, operatividad y/o ubicación cuyas características pondrían en riesgo los planes de defensa militar contra posibles agresiones de otros Estados o de fuerzas irregulares militarizadas internas y/o externas [...]», cuando en la práctica las revistas especializadas publican el detalle que en el Perú se niega.

compra, al mismo tiempo que no cumplan con la condición de ser aprobados por el Consejo de Ministros pese a que en el texto de dichas normas aparece como si se hubiera cumplido (20).

Por otro lado, la transparencia y eficiencia en el proceso adquisiciones en defensa y el presupuesto de defensa como requisito a éste son aspectos fundamentales del proceso de reforma militar que pretende establecer nuevas formas de actuación de la fuerza armada dentro de un régimen democrático. La conducción civil en estos procesos tomando las decisiones de más alto nivel debe dar una clara muestra de lo que debe ser una real ubicación del estamento militar dentro de una sociedad democrática.

Asimismo, la participación de la sociedad civil es vital en este proceso de transparencia, debe constituirse en el vehículo que permita la cohesión social respecto a las políticas de seguridad y defensa. El monitoreo de las políticas públicas a modo de una *auditoría social* se convierte así en el valor agregado que dichos procesos necesitan, puesto que le proporcionan la legitimidad social que necesitan las políticas públicas, legitimización que es el sustento de la democracia. Si la ciudadanía puede entender lo que su gobierno está haciendo y la forma como lo está haciendo en materia de seguridad y defensa tendrá más confianza en el resultado final de dicho proceso. Por último es necesario reiterar que la Defensa es una obligación del Estado, pero el Estado no está obligado a costear cualquier fuerza armada; el buen uso de los recursos públicos en defensa debe en conclusión garantizar una fuerza armada eficiente y eficaz.

19 Comisión investigadora de los delitos económicos y financieros cometidos entre 1990 – 2001. *Adquisiciones Estatales con dispositivos secretos*. Lima: Congreso de la República, 2001

20 Id.

Oswaldo Jarrín, coordinador

Memorias del seminario
**Enfoques sub-regionales
de la seguridad hemisférica**

1991



SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



OSPC



IDRC

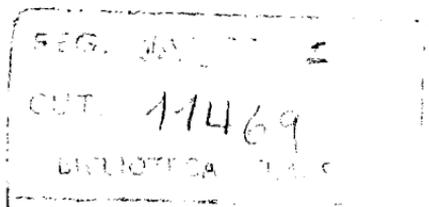


CRDI

341.72

552m1

34
0



BIBLIOTECA - FLACSO - E C	
Fecha:	dic. 2004
Compra:	
Proveedor:	
Categoría:	
Donación:	FLACSO - ECUADOR

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

Páez N19-26 y Patria,

Quito - Ecuador

Tel: (593-2-) 2232030

Fax: (593-2) 2566139

www.flacso.org.ec

Coordinación editorial: Alicia Torres

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: RISPERGRAF C.A.

Quito, Ecuador, 2004

1ª. edición: noviembre, 2004

Índice

Introducción	9
Claudia Donoso	
Inauguración	
Lucio Gutiérrez	11
Adrián Bonilla	19
Sección 1: las ponencias	
Retos e iniciativas para la seguridad hemisférica	
- Proyecciones de escenarios de seguridad	
y defensa en América Latina	27
Francisco Rojas Aravena	
- Retos e iniciativas para la seguridad hemisférica	51
Oswaldo Jarrín R.	
Bases para una política de seguridad subregional:	
experiencia del Mercosur	
Claudia F. Fuentes	67
Bases para una política de seguridad subregional:	
experiencia centroamericana	
Francine Jácome	79
Comunidad Andina: contribuciones al diálogo para la construcción	
de la Seguridad y la Paz Hemisférica Mundial	
Antonio Aranibar Quiroga	105

Transparencia en el presupuesto de Defensa	
Roberto Cajina	117
José Robles	139
La política común de seguridad andina y bases para un sistema de seguridad subregional	
César Montúfar	155
Sección 2: presentaciones	
Bases para una política de seguridad subregional: experiencia del Mercosur	
Luis Bitencourt	163
Luis Tibilleti	169
La transparencia en el presupuesto de Defensa	
Gustavo Sibilla	175
La política común de seguridad andina y bases para un sistema de seguridad subregional	
Bruce Bagley	185
Diego Cardona	193
Hugo Palma	199
Presentación de maestría en temas de seguridad y defensa	
José Paz	205
Síntesis y conclusiones	
Oswaldo Jarrín	213

La política común de seguridad andina y bases para un sistema de seguridad subregional

César Montúfar

La discusión sobre una política común de seguridad en la Región Andina debiera, al menos, considerar cuatro puntos en el plano de lo histórico, de lo conceptual y de las políticas. Mi intención es plantear los cuatro puntos, a manera de provocación para el debate.

- El apareamiento de nuevas y diversas amenazas; amenazas que se suman a las tradicionales; naturaleza cambiante de la problemática de seguridad
 - Amenazas que ya no se circunscriben a potenciales conflictos interestatales; sin embargo, éstos no han desaparecido del todo.
 - Explosión de amenazas transnacionales.
 - Surgimiento de actores no estatales que amenazan a la seguridad.
 - Nuevo contexto mundial y hemisférico de la seguridad, en que el tema del terrorismo ha pasado a ser la preocupación central de la estrategia de seguridad de EE.UU.; ello implica una indiscutible presión sobre la región Andina, en la cual, según el Departamento de Estado, actúan varios grupos terroristas.
 - Reorientación de la política de seguridad de Colombia alrededor de la *Política de Seguridad Democrática* del presidente Uribe y una situación de un aparente repliegue estratégico de los actores violentos que actúan en ese país, conjuntamente con una política oficial de internacionalización

o regionalización de la búsqueda de soluciones al conflicto interno de Colombia.

- Estas nuevas circunstancias, exigen una aproximación conceptual sobre la seguridad adecuada para afrontar las nuevas amenazas; vería indispensable, sin embargo, trabajar en un acotamiento del concepto de seguridad para volverlo operativo y manejable
- Y es que estamos en medio de una proliferación de nuevos conceptos y nuevas definiciones: se habla de seguridad humana, seguridad colectiva, seguridad democrática, etc.
- Igualmente, han aparecido, nuevos y cambiantes sujetos de referencia de la seguridad, ya no solo la seguridad estatal o seguridad nacional; el ser humano, la democracia, son nuevos sujetos de referencia.
- Justamente, por ello, es preciso acotar el concepto para reducir malentendidos y confusiones; imposible una política regional de seguridad sin un marco conceptual claro y manejable.
- Sugiero, siguiendo a Barry Buzan, circunscribir el uso de la noción de amenazas a la seguridad a situaciones de *riesgo existencial* respecto al sujeto de referencia escogido.
- Con ello, evitaríamos el riesgo, señalado por el mismo autor, de la llamada “securitización”; no todo es un problema de seguridad ni una amenaza: ¿corrupción, pobreza, desigualdad social, crisis económica, inestabilidad política?.
- En este intento, resulta de vital importancia, y aquí me apoyo en un planteamiento de Francisco Leal Buitrago, distinguir entre factores facilitadores de inseguridad (pobreza, inestabilidad política, decrecimiento económico) y de las amenazas a la seguridad propiamente dichas.
- Profundizando un poco más, y respecto a las segundas, es decir, a las amenazas a la seguridad propiamente dichas, quizá valdría poner nuestra atención en aquellos procesos, tendencias o eventos que implican la “posibilidad de violencia organizada y deliberada contra las personas”, tal como lo ha definido Patrick Morgan.
- A partir de una comprensión acotada de lo que sería una amenaza a la seguridad, sería posible articular otras dimensiones de la mismas; sin perder la distinción entre factores facilitadores y amenazas, para estable-

cer políticas integrales que trabajen a ambos niveles pero sin confundirlos; en suma, se requiere actuar sobre las amenazas pero sin descuidar los factores facilitadores.

- Propender a una definición que ponga énfasis en el ser humano pero que tampoco deje de lado las instituciones que hacen posible el orden público que garanticen la seguridad; superar el dilema entre seguridad estatal y seguridad humana.
 - Allí estaría la clave de una política de seguridad no enclaustrada en lo militar pero tampoco diluida en un mar de campos y determinaciones sociales, económicas, culturales, medio ambientales.
 - Las políticas de seguridad deberían, así, integrar como uno de sus aspectos las políticas de defensa, garantizándose la transparencia y el control de las autoridades civiles sobre las mismas; trascendiendo el concepto de seguridad nacional y la DSN, pero, igualmente, sin descuidar las dimensiones no militares de las amenazas en sí mismas.
- Junto a un acotamiento del concepto, los temas de seguridad en la región andina requieren, además, un enfoque regional para afrontarlos
- En ese sentido, es necesario trabajar en la noción de amenazas *regionales a la seguridad*; noción que, a su vez, deberíamos diferenciar de las amenazas nacionales.
 - También, de forma muy tentativa, propondría considerar que una amenaza regional se daría cuando un hecho que implique la posibilidad de violencia organizada y generalizada contra las personas que se dé en un país presente el potencial de afectar a otros o cuando su ocurrencia en un país implique entrelazamientos y conexiones en varios países.
 - Una visión desarrollada en estos términos debería contribuir a superar las visiones que se basan en la metáfora del derrame del conflicto colombiano; para así entender que el carácter regional del problema de seguridad en la región andina se encuentra en la existencia de amenazas que operan en varios países, subregionalmente; hemisféricamente: flujos y actores que se extienden más allá de las fronteras y que no se contienen en los límites nacionales.
 - En ese sentido, y sobre la base de esta definición muy tentativa, podríamos decir que en la región andina podríamos hablar, con bastantes re-

servas, de amenazas regionales de seguridad, al menos, en tres casos: las drogas, la violencia política y delincuencia organizada transnacional; hablaríamos de amenazas regionales solamente en los casos en que, alrededor de los tres fenómenos, encontremos la existencia de interacciones transnacionales de actores, flujos de drogas, armas, municiones, dinero, etc. a través de redes que operan en más de un país, y cuando su existencia signifique la posibilidad de que se produzcan situaciones de violencia organizada y deliberada contra ciudadanos y, por ende, se ponga en cuestión el monopolio de la violencia legítima del Estado en alguna porción del territorio nacional.

- Es posible que en algunas esferas estas tres amenazas se entrelacen, pero es preciso diferenciarlas.
- Pero insisto, estas amenazas tienen como consecuencia problemas asociados al tráfico de armas y precursores, lavado de activos, pero, además, secuestros y detenciones masivas, coacción a personas, hechos de sangre y violación de derechos fundamentales causados por enfrentamientos y conflictos políticos, etc.; y a la posibilidad de que los estados pierdan el monopolio de la fuerza legítima en sus territorios.
- Si nos situamos en el reconocimiento de la existencia de amenazas regionales, lo obvio, sería entonces avanzar y consolidar una política comunitaria de seguridad
- Enfoque regional con soluciones y políticas regionales; ante ello, resulta imperativo apuntalar la Política Comunitaria de Seguridad de la Región Andina planteada en el *Compromiso de Lima*, firmado por los Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de los países andinos en junio de 2002.
- Igualmente, dicha Política Comunitaria debe fortalecer inscribirse en los acuerdos y consensos hemisféricos sobre seguridad alcanzados al interior de la OEA y la ONU; propendiendo al fortalecimiento de soluciones e iniciativas de cooperación multilaterales antes que bilaterales.
- Empero, la Política Comunitaria debe superar la dicotomía entre políticas de seguridad bilaterales y una política común; la Política Comunitaria debe actuar como un marco articulador de las iniciativas nacionales, regionales y hemisféricas.

- Por tanto, esta Política Comunitaria debería operar como un contrapeso y servir de marco para las relaciones y cooperación en seguridad frente a actores externos como EE.UU. y debiera abrir puentes de cooperación en seguridad con otros países como Brasil o regiones como la Unión Europea.
- Igualmente, la Política Comunitaria requeriría funcionar como un pilar para la conformación de una Zona de Paz en la Comunidad Andina, propuesta aprobada en la última reunión del Consejo Presidencial Andino, reunido en Quito, en la que los imperativos de la seguridad se enlacen plenamente con el fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho y el desarrollo humano en la Región.
- Todo ello suena interesante y posible, empero, la pregunta de fondo es si realmente existe en los gobiernos de la región una genuina voluntad política para ello; si en medio de la crisis que atraviesa en general al sistema andino de integración, podemos pensar en pasar de las declaraciones a la acción.

Oswaldo Jarrín, coordinador

Memorias del seminario
**Enfoques sub-regionales
de la seguridad hemisférica**

1991



SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



OSPC



IDRC

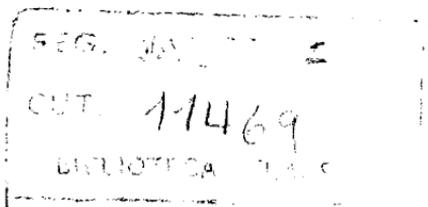


CRDI

341.72

552m1

34
0



BIBLIOTECA - FLACSO - E C	
Fecha:	dic. 2004
Compra:	
Proveedor:	
Categoría:	
Donación:	FLACSO - ECUADOR

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

Páez N19-26 y Patria,

Quito - Ecuador

Tel: (593-2-) 2232030

Fax: (593-2) 2566139

www.flacso.org.ec

Coordinación editorial: Alicia Torres

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: RISPERGRAF C.A.

Quito, Ecuador, 2004

1ª. edición: noviembre, 2004

Índice

Introducción	9
Claudia Donoso	
Inauguración	
Lucio Gutiérrez	11
Adrián Bonilla	19
Sección 1: las ponencias	
Retos e iniciativas para la seguridad hemisférica	
- Proyecciones de escenarios de seguridad	
y defensa en América Latina	27
Francisco Rojas Aravena	
- Retos e iniciativas para la seguridad hemisférica	51
Oswaldo Jarrín R.	
Bases para una política de seguridad subregional:	
experiencia del Mercosur	
Claudia F. Fuentes	67
Bases para una política de seguridad subregional:	
experiencia centroamericana	
Francine Jácome	79
Comunidad Andina: contribuciones al diálogo para la construcción	
de la Seguridad y la Paz Hemisférica Mundial	
Antonio Aranibar Quiroga	105

Transparencia en el presupuesto de Defensa	
Roberto Cajina	117
José Robles	139
La política común de seguridad andina y bases para un sistema de seguridad subregional	
César Montúfar	155
Sección 2: presentaciones	
Bases para una política de seguridad subregional: experiencia del Mercosur	
Luis Bitencourt	163
Luis Tibilleti	169
La transparencia en el presupuesto de Defensa	
Gustavo Sibilla	175
La política común de seguridad andina y bases para un sistema de seguridad subregional	
Bruce Bagley	185
Diego Cardona	193
Hugo Palma	199
Presentación de maestría en temas de seguridad y defensa	
José Paz	205
Síntesis y conclusiones	
Oswaldo Jarrín	213

Sección 2
Presentaciones

Bases para una política de seguridad subregional: experiencia del Mercosur

Luis Bitencourt

Tengo la responsabilidad de traerles una perspectiva brasileña de la posible interferencia o implicaciones del MERCOSUR para la seguridad regional. Voy a tratar, primero de intentar entender un poco más el problema, después de pasar la visión brasileña que para mí es una tarea muy fácil porque yo soy el intendente de la comisión clásica brasileña en relación con temas de seguridad y en este punto hay una posición muy clara de Brasil, sumamente clara, que finalmente pueda lanzar una única sugerencia para que sea tratada en la futura reunión de ministros de defensa. La única, porque pienso que las otras están muy bien. Se podría avanzar un poco en esto que es lo siguiente: que todo está muy bien a nivel diplomático, a nivel de las conversaciones, a nivel de los encuentros. A nivel diplomático es importante, yo no conozco ningún diplomático que ha cometido un error, al contrario son siempre muy seguros, muy exactos y son casi una pantalla. Pero es muy importante también la participación de la sociedad civil en todos los niveles, el punto que quiero subrayar es que cuenta con mayor confianza en el nivel de seguridad hemisférica.

El tema debe ser tratado de como romper las tradicionales desconfianzas que tienen marcadas nuestra historia, en todos los niveles, en el nivel doméstico junto a toda la desconfianza que tenemos de los militares en diferentes situaciones; en el nivel regional y sub-regional, entre los países de la región; diferentes niveles de desconfianza, pero desconfianza clásica, entre

los países de la región y los Estados Unidos, que es innegablemente una potencia mundial, negar esto es un equívoco, y por esto tiene intereses muy claros. ¿Cómo romper esta secuencia de desconfianza y transformar esta ideología positivamente para recuperarnos en materia de civilidad? Porque todos nosotros entendemos que esto es bueno.

El problema se podría también calificar como esto: yo preguntaba a un grupo de amigos la misma pregunta que he hecho, por favor denme su opinión honesta sobre la posibilidad de una solución multilateral para los problemas de seguridad hemisférica. Un amigo argentino primero me dijo, bueno Luis tengo un problema, qué quieres decir con por favor, no entiendo esto. El amigo americano tuvo un problema mediático que no sabía que era multilateral, me dijo qué es multilateral. Con un amigo cubano tuve un gran problema , él me dijo no está bien que tú no tengas preocupación, pero qué es opinión, yo no sé que es opinión. El amigo brasileño que trabaja en el Congreso de Brasil me dice, mira Luis el Congreso de Brasil está debatiendo muy seriamente sobre el significado honestidad, entonces es un serio problema el que tenemos: cómo encontramos un punto común, una plataforma común de seguridad cuando no hay además una amenaza común para todos los países, tenemos la sensación que para nosotros es bueno tener un arreglo de seguridad común. A partir de ahí es que estamos avanzando poco a poco y yo pienso que avanzamos mucho en la parte diplomática, en el contexto de la OEA, en el contexto de esos encuentros que se realizan.

Mi tarea es hablar de la producción de MERCOSUR y como les dije una visión de Brasil , es una visión clara, y que voy a sintetizar los puntos centrales de ésta.

El MERCOSUR es la voluntad política de hacer de América del Sur una de las más importantes prioridades en las relaciones económicas de Brasil; el MERCOSUR tiene el papel de complementar opciones en la intercepción de Brasil con el nuevo apoyo en el mundo, y no el de resolver los problemas económicos del país. Ello estimula y le ayuda a ajustarse a lo que acontece en el contexto mundial promoviendo el fortalecimiento de la democracia en la región sudamericana, la modernización económica y de las capacidades de producción de las empresas brasileñas promueven la inversión para el fortalecimiento de la competitividad nacional, la apertura de mercados, el aumento de opciones de servicios para el consumidor brasileño.

El MERCOSUR es un componente esencial de ajuste del Brasil no solo en la conformación de la geografía económica mundial considerando que surgen nuevos bloques de países en el mundo, sino también a las expectativas de nuestros vecinos en el entorno sudamericano. La integración económica tiene en el MERCOSUR la primera iniciativa del compromiso brasileño para la formación de una unión aduanera en la región. Este es el primer paso en la dirección de atender nuestros intereses nacionales en América del Sur. Este proyecto debe ser compatibilizado con la necesidad del Brasil en la región amazónica, iniciativa amazónica, y con el posicionamiento del país de cara a las perspectivas de acción de los Estados Unidos y de otros países en un futuro incierto de extender sus influencias económicas para asuntos del sector hemisférico.

Es diferente en cuestiones de seguridad, el mismo embajador sugirió que la desmovilización ideológica en el debate político interno eliminó la principal causa de la movilización militar y la inseguridad interna del país en las últimas décadas. La quinta cuestión doméstica. Desde la guerra del Golfo quedó claro que para las razones de una guerra convencional, las fuerzas armadas brasileñas son de una ausencia tecnológica, de falta de recursos, de pauperización del entrenamiento y alistamiento y de falencias del área estratégica nacional. Las premisas de la seguridad regional cambiaron, no estando claro todavía cuáles son los presupuestos políticos y el papel de las fuerzas armadas en el contexto regional del MERCOSUR. Apunto la existencia de consenso entre los países del MERCOSUR en el referente a, el mantenimiento de los regímenes democráticos, la solución pacífica de las controversias, la continuidad y la integración regional, la visión de las fuerzas armadas de preservar la integridad y la soberanía en los respectivos países y el gradual incremento de la cooperación militar.

Por otra parte, indico que no existe consenso en relación a la estructuración de fuerzas internacionales de paz al margen de los esfuerzos capitaneados por la OEA y por las Naciones Unidas, teniendo en cuenta la ineficacia del diálogo, las respuestas para las presiones de países desarrollados con el fin de regular el avance tecnológico de las fuerzas armadas de los países de la región y el papel policial de acción cívica de las fuerzas armadas latinoamericanas. Lo que es interesante discutir es que es una visión clara y no ambigua y no tradicional de Tamaracuí, que tradicionalmente tiene una posición múltiple, en este caso no. Lo que es más curioso es que es consistente

porque esto ha sido presentado en junio de 1993 en un seminario que yo inicié en Brasil cuando dirigía el centro de estudios estratégicos. Es una posición actual y por eso demuestra que hay una consistencia en la posición brasileña hablando de todos los temas que había hace años. Lo que es una novedad, porque una crítica que siempre habían hecho en Brasil es que Brasil no ha tenido una consistencia de ver que la democracia está dada con los cambios que se dieron en otras y en la planificación de las posiciones de hace años. Bueno, en este caso está muy clara la posición de Brasil y es la insistencia de transformar el MERCOSUR en una plataforma efectiva de influencia geopolítica y estratégica en la región.

La mejor manera de pensar el MERCOSUR imagino es pensar en su ausencia, si no lo tuviéramos probablemente estaríamos teniendo rivalidades entre Argentina y Brasil aunque estaríamos teniendo la ausencia de una plataforma efectiva para lanzar nuevas iniciativas, no sé si Brasil se hubiese lanzado tan prontamente para estas cosas en Haití, no sé si Brasil se hubiese lanzado tan vigorosamente cuando lo de la respuesta a los actos terroristas del 11 de septiembre. MERCOSUR creó sin duda, a pesar de no haber sido planificado para eso, creó un paso que permite hoy tener una conversación mucho más amplia de confianza en estos temas.

Fernando Henrique Cardoso, el presidente de Brasil anterior, por ocho años, ha hecho contribuciones extraordinarias a nivel del Brasil con el lanzamiento de la política de defensa, con el lanzamiento del Ministerio de Defensa Civil y principalmente con la noción de una América del Sur, que tenemos una identidad en América del Sur. Esto resuelve un poco las tremendas asimetrías con las que integra América Central, con las que integra México y Estados Unidos. Sí podemos encontrar una identidad aquí, esto facilitaría mucho el diálogo con Estados Unidos y con los otros países de la región. El problema es que mirábamos el pasado y ahí nos quejábamos de Estados Unidos, de su visión unilateral, de su interferencia en la región. También no teníamos una posición, criticábamos muy bien la posición imperial de los Estados Unidos pero no teníamos una posición para ese entonces.

Ahora hay una posibilidad, como dije al principio, que estamos bien en la parte diplomática, tenemos una carta democrática, tenemos varios esfuerzos, pero creo que tenemos que subrayar la parte operativa, tenemos que aumentar los intercambios militares, tenemos que aumentar los diálogos militares. Hablemos del MERCOSUR, de las implicaciones del terrorismo en

las tres fronteras. Todo va bien hasta el punto donde hay que intercambiar inteligencia. La cuestión de Sibán, gran inversión brasileña para montar este proyecto y Brasil prometió las informaciones resultantes para los países de la región amazónica. Fantástico, quiero ver esto funcionando, en la práctica, inmediata, quiero ver más utilización del poder interamericano de defensa, más utilización, más comprensión de cómo esto puede servir en beneficio de la región, de esto que es fundamentalmente una participación militar, que deja un espacio muy grande orquestado más o menos por los problemas domésticos de relación civil-militares solucionados a espacios muy grandes para incrementar los intercambios entre militares y la parte operacional, y mecanismos de inteligencia. Esto es fundamental para los próximos pasos.

Oswaldo Jarrín, coordinador

Memorias del seminario
**Enfoques sub-regionales
de la seguridad hemisférica**

1991



SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



OSPC



IDRC

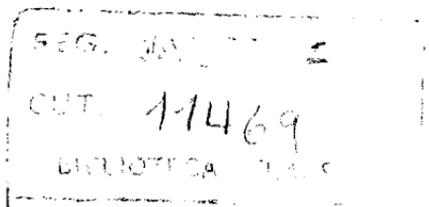


CRDI

341.72

552m1

34
0



BIBLIOTECA - FLACSO - E C	
Fecha:	dic. 2004
Compra:	
Proveedor:	
Categoría:	
Donación:	FLACSO - ECUADOR

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

Páez N19-26 y Patria,

Quito - Ecuador

Tel: (593-2-) 2232030

Fax: (593-2) 2566139

www.flacso.org.ec

Coordinación editorial: Alicia Torres

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: RISPERGRAF C.A.

Quito, Ecuador, 2004

1ª. edición: noviembre, 2004

Índice

Introducción	9
Claudia Donoso	
Inauguración	
Lucio Gutiérrez	11
Adrián Bonilla	19
Sección 1: las ponencias	
Retos e iniciativas para la seguridad hemisférica	
- Proyecciones de escenarios de seguridad	
y defensa en América Latina	27
Francisco Rojas Aravena	
- Retos e iniciativas para la seguridad hemisférica	51
Oswaldo Jarrín R.	
Bases para una política de seguridad subregional:	
experiencia del Mercosur	
Claudia F. Fuentes	67
Bases para una política de seguridad subregional:	
experiencia centroamericana	
Francine Jácome	79
Comunidad Andina: contribuciones al diálogo para la construcción	
de la Seguridad y la Paz Hemisférica Mundial	
Antonio Aranibar Quiroga	105

Transparencia en el presupuesto de Defensa	
Roberto Cajina	117
José Robles	139
La política común de seguridad andina y bases para un sistema de seguridad subregional	
César Montúfar	155
Sección 2: presentaciones	
Bases para una política de seguridad subregional: experiencia del Mercosur	
Luis Bitencourt	163
Luis Tibilleti	169
La transparencia en el presupuesto de Defensa	
Gustavo Sibilla	175
La política común de seguridad andina y bases para un sistema de seguridad subregional	
Bruce Bagley	185
Diego Cardona	193
Hugo Palma	199
Presentación de maestría en temas de seguridad y defensa	
José Paz	205
Síntesis y conclusiones	
Oswaldo Jarrín	213

Hace ya 15 años y vinculado al tema de esfuerzos subregionales para discutir asuntos sobre seguridad y defensa, junto a Marcela Donadio discutíamos sobre los nuevos conceptos de seguridad hemisférica que necesitábamos un nuevo concepto de seguridad regional y en ese análisis de la revista *Ser* N° 1 la principal preocupación en nuestra región latinoamericana de seguridad pasaba por los problemas económicos, sociales y políticos y por lo tanto debemos empezar a entender la multidimensionalidad, que finalmente se logró definirla en la conferencia de México acerca del problema de seguridad Hemisférica; a su vez, esto requería entender que si la seguridad es multidimensional, esto quiere decir que hay distintas herramientas y distintos instrumentos para entender el tema de la seguridad y finalmente creo que estamos claros en que la seguridad está absolutamente ligada a las funciones esenciales de estado. Así como en los 60's hablábamos de la relación seguridad y desarrollo, ambas son funciones esenciales del Estado

Lo que ha sucedido es que el problema pendiente de discusión en la región, cuando ya en 1973 en la décima conferencia de la OEA se votó para aprobar la declaración en Caracas en la que se dijo que el principal problema de seguridad eran los desequilibrios económicos y sociales que terminaban afectando a la seguridad y que la solución no era como se lo planteaba, aquella famosa doctrina de seguridad nacional absolutamente globalizadora de todos los problemas y una defensa que pretendía dar una respuesta, sino que requería de soluciones en los planos económicos y políticos; y eso se plasmó en las reformas del TIAR que lamentablemente nunca fue convalidada y en la cual justamente la región reclamaba, frente a una concepción de la seguridad internacional basada esencialmente en lo militar que en nuestro caso era distinto

Me parece que ahora estamos en el camino de haber reconocido esta problemática, pero sin embargo aún estamos confundidos en la práctica y como esta conferencia tiene como objetivos hacer propuesta para la conferencia de seguridad hemisférica y hacerla desde las expresiones y experiencias subregionales y en este caso en referencia del cono sur.

Quiero comenzar haciendo una apelación a este problema famoso de los conceptos de seguridad y defensa; y digo esto en el espíritu de que solamen-

te cuando hay una reflexión conjunta y una identificación conjunta de conceptos, se puede llevar a la práctica sin que esto genere confusiones. Y me alegro que se ha hablado sobre las definiciones de seguridad y defensa, pues es un tema pendiente.

Básicamente, este problema de la relación que durante muchísimos años nosotros tuvimos en todos nuestros pensamientos, en cada uno de los países que la defensa era todas las medidas para dar seguridad es lo que sigue llevando a no entender la especificidad y el rol de la conferencia de ministros de defensa y esto tiene implicancias concretas en las experiencias subregionales. Por ejemplo, en la agenda y en la problemática que los ministros de defensa plantearon tratar, era la conformación de instituciones políticas de conducción de los problemas de la defensa que incluye a las FFAA, era el problema de cooperación y la defensa, era el problema de avanzar en la interoperatividad, era el problema de la actitud y aptitud para operar juntos frente problemas comunes. Y sin embargo, me parece que en el camino hemos ido confundiendo el ámbito específico de la reunión de los ministros de defensa, y de allí inclusive el hecho de que hoy estemos tratando de hablar de los enfoques subregionales de la seguridad hemisférica.

Con esto me refiero, a que si nosotros asumimos que la problemática de seguridad es una función esencial del Estado; son muchísimos los organismos del estado que tienen que trabajar para resolver los problemas de la seguridad y así como se mencionaba el caso del *common security* en EEUU, nosotros tenemos en muchos de nuestros países ministerios de justicia o ministerio de seguridad interior que se dedican a los problemas de la seguridad interior; así tenemos problemas de migraciones para los cuales hay agencias especializadas a nivel de cada uno de los países, tenemos problemas de controles aduaneros para los cuales también hay agencias especializadas.

Entonces me parece que a veces cuando nosotros pretendemos que las conferencias de ministros de defensa resuelvan o hablen de la problemática de la seguridad, estamos colocando una situación de tensión al interior de cada uno de nuestros gobiernos y esto menciono como anécdota que cuando estaba en las preparatorias de la primera conferencia concurrí frente al entonces presidente de la comisión de defensa del senado, a hablar con aquella maravillosa secretaria de asuntos latinoamericanos que tenía el DOE que era Maria Luz Jaramillo y le dijimos que si hacen una conferencia de ministros de defensa, pusiera como tema las problemáticas del área de de-

fensa, pues si se habla de seguridad, los países del Caribe van a hablar del precio del banano; los países andinos de los problemas de la droga y los países del MERCOSUR de las necesidades de modernización de las FFAA y se va a hacer difícil hablar de estos tres temas.

En efecto fue así en la primera conferencia, los países caribeños hablaron de sus problemas que hacían referencia a la supervivencia del estado, ni hablemos de las políticas del Presidente Lucio Gutiérrez que dice que el principal problema de la seguridad es que la gente puede vivir dignamente, sino los índices de gobernabilidad democrática seguirán cayendo. Y que pueden hacer los ministerios de defensa respecto a esto, si es un problema de la gestión total del estado

Entonces, la primera apelación que yo haría como una recomendación a la reunión de ministros acoten la agenda, a la problemática que está en la competencia de los ministerios de defensa, que por supuesto no son iguales en todos los países, pero busquemos los denominadores comunes, es decir busquemos aquellos temas que si son comunes a todos los ministerios de defensa. En la última conferencia de Santiago de Chile, mi país, se generó una tensión entre el ministro de defensa y el ministro de justicia y seguridad, porque el ministro de justicia y seguridad cuestiona al de defensa que mencione las funciones de la policía si están subordinadas al poder político y tiene que respetar los derechos humanos que son asuntos del ministerio de justicia y seguridad.

Y además ya en lo subregional, tenemos en el cono sur una experiencia práctica y concreta de cooperación en seguridad, a través de organismos que son los ministerios de defensa; por ejemplo frente al famoso tema de la triple frontera, es decir para enfrentar la preocupación que compartíamos con los Estados Unidos respecto a que en esa región pudieran existir células terroristas internacionales, se creó un mecanismo liderado por los ministros del interior y justicia de los tres países que compartimos la frontera, se creó un comando conjunto tripartito entre las policías y los organismos de inteligencia y se llevó adelante una tarea coordinada desde los EEUU desde esos ámbitos, que permitió que hoy el propio departamento de estado niegue la existencia de dichas células terroristas, sino un problema de flujos de dinero que los ex combatientes de la guerra demandan al partido político de su país y que circula por distintos flujos de lavado de dinero y esto corresponde al Gafisur que es el organismo específico que tenemos en el cono sur pa-

ra tratar el problema de lavado de dinero y con todo eso los ministerios de defensa no tiene nada que ver.

Y además, cuál es el problema que afecta a lo subregional, por ejemplo, una cosa es hablar de espacios vacíos de los cuales a veces las FFAA cumplen funciones que le ceden otros organismos de estado, que pueden no tener en su momento la capacidad para tener una presencia estatal allí; como pudiera ser en su momento el proyecto Bayanor en el Amazonas, pero otra cosa es si pasamos de espacios vacíos a espacios similares y no son de la aplicación de la ley, si definimos como amenaza a los débiles controles fronterizos sea que colocamos a las FFAA en las fronteras para hacer funciones migratorias, aduaneras, sanitarias, etc.; porque como bien dijo Francisco Rojas, hay 19 conflictos fronterizos en la región y todos saben la sensibilidad que implica el despliegue de FFAA a las fronteras de otro país, entonces si hay organismos especializados civiles de instituciones del estado, mejor sean ellas las que coordinen y mejoren ese accionar y si lo tienen que hacer las FFAA, como pueden hacer las FFAA muchas otras actividades que no son de defensa, pero que tienen que ver con su capacidad como instrumento del estado, que sean conducidas por los organismos del estado adecuados.

Porque la verdad explicar a un teniente o a un subteniente como tienen que controlar cantidad de documentos que en mi país permite definir si un contenedor está en regla o no con las normas aduaneras, francamente es un trabajo bastante complicado y sería mejor formar un *common* aduanero y fortalecer al régimen de aduanas para controlar eso y no remplazar a una función del estado utilizando las funciones de estado.

Yo creo que aquí hay un problema y tiene que ver con el tema de la gobernabilidad democrática y con el tema del estado que es que solemos andar a los bandazos. A principios de los 90's creíamos que cuanto menos estado hubiera iba a ser mejor, y que con democracia y economía de mercado íbamos a solucionar todos nuestros problemas de desarrollo y seguridad; y entonces no sabíamos que hacer y andábamos buscándoles funciones a los militares que parecía que no se necesitaban, cuando los militares no están porque hay amenaza, sino porque hay estado. Y de golpe ahora descubrimos que debemos recuperar el estado; pero resulta que como estaba tan debilitado porque lo debilitamos tanto durante tantos años; ahora lo queremos remplazar y usando una expresión un tanto argentina, que decía allá por los ochenta que *con democracia se come se unta y se cura*, ahora parece que con

los militares se come se unta y se cura. Y los militares tienen intención de ser militares, de ser el máximo exponente del monopolio de la violencia estatal y estar capacitado para cuando el país lo necesite.

Entonces creo muy importante que la conferencia de ministros de defensa puede definir una agenda de defensa, porque de lo contrario tendríamos que traer a todos los restantes componentes que trabajan las distintas dimensiones de la seguridad y entonces estaríamos remplazando a la conferencia de seguridad hemisférica, que tan brillantemente trabajó en México y todo el trabajo que tiene por delante. Eso no significa que los ministerios de defensa no deberían hacer sugerencias sobre la problemática de como insertar adecuadamente a la JID, al colegio interamericano dentro de la arquitectura de seguridad, porque son organismos que dependen de los ministros de defensa y la gente que va a ir la nombran los ministros de defensa.

Lo segundo que quiero decir respecto a la experiencia del Cono Sur específica es que, lo primero fueron estos acuerdos conceptuales que nos permitieron construir herramientas específicas para cada tema y trabajarlos de ese modo; lo segundo es que estamos en proceso en el cual necesitamos ampliar la cantidad de actores, en este caso hablo como asesor serio en el parlamento, donde hay la enorme capacidad para que los parlamentarios se vinculen a los temas de defensa y trabajen también en el ámbito subregional; en mi país hemos hecho reuniones de conferencia de los presidentes de comisiones de defensa de los senados del MERCOSUR. Hay frecuentes reuniones y en esto el CHS ha sido muy útil y ha trabajado muy bien en las conferencias de seguridad subregional y de los parlamentales. Además, los actores académicos, tenemos la experiencia positiva y negativa de lo que significa incluir a los sectores académicos a los procesos de cooperación subregional. Con Chile lo logramos a través del comité permanente de seguridad y además con FLACSO Chile y SER son los que operamos académicamente para ayudar a las discusiones de seguridad entre Argentina y Chile, con Brasil no lo logramos y el ritmo ha sido menor, fíjense que puede ser negativo y positivo.

Y el segundo tema desde lo subregional tiene que ver con algo que ya señaló Francisco Rojas y que me parece central y es analizar, avanzar y pensar en lo que está significando una operación conjunta con Haití. Desde lo subregional, el hecho que todos los países del MERCOSUR estén participando con mayor grado de integración y en otros menor, pero que estén todos

participando juntos, demuestra que la interoperatividad, la aptitud y actitud para operar juntos, son centrales.

Lo segundo es la institucionalización, en ese documento que les mencionaba de hace 15 años, hablaba de la necesidad de creación de centros para la prevención de conflictos al nivel subregional; si como mencionó Francisco Rojas, tenemos 19 conflictos vigentes ¿cómo vamos a tener centros de prevención de conflictos subregionales?, es decir este nivel de institucionalización de lo subregional, para mí, permitirá que cuando haya un conflicto, y la región quiera actuar, se pueda utilizar la herramienta subregional porque a veces si se actúa desde lo regional en una región, sin acordar con lo subregional se generan tensiones, si por ejemplo tenemos que controlar el tránsito del canal de Panamá como comentaba hoy con tanta eficacia uno de los comentaristas, cómo no vamos a pensar en que si vamos a trabajar varias armadas juntas para practicar ejercicios de interdicción; no vamos a hablar de los países de la subregión, sino vamos a generar tensiones entre los países de esa subregión, para eso es importantísimo los centros de prevención de conflictos, la institucionalización de mecanismos con participación de las distintas agencias estatales, las cancillerías, ministerios de defensa, ministerios de seguridad y justicia, los ámbitos de la sociedad civil, las organizaciones y la academia.

Entonces yo dejaría estas tres ideas; uno de lo conceptual, otra de lo práctico de los centros de prevención de conflictos y otra de la necesidad de multiplicar los actores interventores.

La transparencia en el presupuesto de Defensa

Gustavo Sibilla

El estudio del caso argentino abarca una cobertura temporal del año 1998 al año 2003, ese es el plazo en que se estudia el proceso decisorio de asignación de recursos. El estudio llevó seis meses en el que participaron tres investigadores, se llevaron a cabo 43 entrevistas entre oficiales de las fuerzas armadas, funcionarios del Ministerio de Defensa, funcionarios del Ministerio de Economía, auditores de los órganos tanto de control interno del poder ejecutivo como del control externo del legislativo, con legisladores y académicos.

Comenzamos primero con el análisis de transparencia en las políticas públicas. En el firme conocimiento que la política de defensa es una política pública y que la transparencia general de las políticas públicas condiciona la transparencia general de la política de defensa. En Argentina hay desde hace un par de décadas indicios de un avanzado proceso de anomia social. Si hubiésemos tenido antes el informe de gobernabilidad democrática de Flacso – Chile hubiésemos dicho que es indicativo de falencia de gobernabilidad democrática. Este proceso de anomia social afecta negativamente las relaciones entre el gobierno y la sociedad. Básicamente hay una pérdida de confianza de la población en lo que el gobierno publica, o sea, más allá de los esfuerzos que se hagan hay una reticencia a aceptar como cierto lo que se publica. De hecho el gobierno, el poder ejecutivo está en muchas de las encuestas entre las instituciones con menos prestigio.

A pesar de eso, en el periodo que nosotros analizaremos ha habido avances concretos en los mecanismos de información. Estos avances se reflejaron a través de portales gubernamentales de internet que han proliferado con una calidad heterogénea en lo que hace a la información. Así mismo en diciembre de 2003, el presidente de la nación lanzó un decreto, decreto, valga la redundancia, lo que servía la ley de acceso a la información, la joya. Hubo varios proyectos gestándose en el poder legislativo, llegaron a tener media sanción de cámara de diputados pero como no se logró la ley de sanción del senado, el presidente optó por regularlo vía decreto y que simplemente se acotara a jurisdicción del poder ejecutivo y no poder el legislativo conocerlo.

No obstante el decreto 1172 al igual que las cuatro leyes del acceso a la información que tienen América Latina, excluye en forma expresa todo lo que es información relativa sin hacer ningún tipo de especificación o acotar; realmente nosotros analizamos que ha sido paradójicamente retrógrado porque hoy a través de estas leyes, las leyes de información, del decreto 1172 en el caso de Argentina se habilita a que cualquier ministro de defensa, escudado en esta normativa legal niegue información que antes estaba disponible.

Pasando ahora al análisis particular de la transparencia de la política de defensa debemos decir que los esfuerzos que se han venido haciendo en términos de exportar en internet tienen una limitación técnica que se debe ponderar y es que en Argentina solo el 90% de la población tiene acceso a internet, es decir que el perfil del usuario medio de internet en Argentina, de alguna manera, da lugar a hacerse una idea de la discriminación sectaria, sexual, social que el Estado estaría implícitamente realizando si volcara todos sus esfuerzos de comunicación a través de este mecanismo de internet.

Constatamos además la existencia de dos documentos que son muy ricos en declaraciones e intenciones que son el libro blanco de defensa 1999 y la revisión de la defensa 2001. Actualmente está en marcha un proceso que se inició el año pasado que se llamó agenda democrática, esta es una experiencia que todavía no tiene un documento final publicado y ha sido una experiencia muy participativa en la que tiene involucrado a más de 200 personas de la sociedad civil, académicos. Este último documento tuvieron que cambiarlo.

En lo que hace al portal de internet del ministerio de defensa y de las fuerzas armadas hay dos rasgos que resaltar: por un lado que hay esfuerzos

descoordinados y diferenciados por transparentar, un ejemplo es que mientras la página de internet del ejército muestra el despliegue de todas sus unidades hasta el nivel de regimiento, los oficiales a cargo de esos regimientos y datos de interés, incluso de interés histórico, de cuando se asentó esa unidad ahí, otras fuerzas retacean incluso su organigrama global, entonces esto demuestra un poco la heterogeneidad en los esfuerzos de despejar otras fuerzas.

Por otro lado se presentan paradojas, el Ministerio de defensa actualmente muestra en su portal información que en forma tradicional se consideró hipersensible, un ejemplo es la dotación de recursos humanos temporarios, o sea no me refiero a la planta permanente sino al personal que ingresa en forma de funcionario político a un ministerio, como un ministro o un secretario y se va cuando termina su gestión. Esa por lo general es información bastante reservada porque a su derecha pesaban fuertes sospechas de una utilización clientelística o nepotismo.

Por otro lado también se puede acceder actualmente a la agenda de los máximos funcionarios hasta nivel de subsecretario, ministro, secretario, subsecretario, la agenda de con quien se va a reunir, que interés va a encontrar convocando a esa persona que pidió la entrevista y hasta el resultado. Y también se puede acceder no desde la página del ministerio de defensa sino desde la página de la oficina de acción de contrataciones a todas las órdenes de compra del poder ejecutivo y se puede acceder a un nivel de minuciosidad tal que se abre por etapas, desde la concepción del pliego, que figura una copia en internet, la apertura, las actas y las adjudicaciones.

Luego, yendo al encuadre histórico y cultural de la política de defensa encontramos entre los factores que operan en la evolución de la política en los últimos 20 años, y de los recursos asignados a ello, obviamente la remodelación del año 1983 y la necesidad del gobierno que asumió de encasillar institucionalmente a las fuerzas armadas, la intención regional con Brasil y con Chile; a mediados de los 90 el gobierno argentino anunció oficialmente que desechaba sus hipótesis de conflicto con los vecinos, que personalmente había tenido hipótesis cruzadas y por último, también con Brasil – Chile habría que mencionar la larga serie de medidas de confianza mutua instrumentadas en la década de los 90 y el otro aspecto fueron las crisis económicas de 1989 y 2001. Estas crisis fueron crisis de gran magnitud que implicaron en los dos casos el colapso económico – financiero y, en los dos casos, implicaron la salida no institucional de los presidentes que estaban a cargo.

A su vez el año 1998 el congreso nacional, ley de reestructuración, creó las pautas políticas concretas entre ellas sobresaltó la de conjuntes operativa; básicamente lo que decían era que en todas aquellas áreas en las que se pudiera aprovechar sinérgicamente los recursos que cada una de las fuerzas estaba aplicando de manera individual se debería proceder a unir, a coordinar a lograr la conjuntes bajo el mando de estos lazos conjuntos. El otro es un enfoque profesional, hay un artículo específico de análisis de reestructuración que es que hay que comenzar a pensar en un sistema de defensa común y adaptar el diseño de impuestos de Estado al mantenimiento de ese sistema regional requerido

La ley de reestructuración también fijó una pauta presupuestaria con el monto de 3% anual en el quinquenio 98 – 2003, que iba a ser un incremento acumulado del 15% que desde ya anticipo que no se cumplió otro año. Argentina entró en la etapa recesiva, depresiva que concluyó el año 2001, en el año 98 justo el en que sancionaba la ley fue hasta julio porque Argentina estaba en un deterioro importante.

Estos factores que comenzaban, se ven reflejados en los recursos asignados y aquí lo que nosotros podemos ver como un fenómeno destacable es un fuerte achicamiento, un fuerte *down size*, que implicó el que este año, el año de vuelta a la democracia, el año 2003 una reducción del 50% entra a renglón B, la participación en los sectores causa el presupuesto público nacional y la carga del producto bruto del gasto. Ahí se ve como del 13.78% en el 83 bajo al 7.7% actual y de una carga del 3.1% PBI está en una carga 19.

Lo que veíamos anteriormente era el gasto institucional, ahora lo que estamos viendo es el gasto funcional, aquí hay una diferencia que en general genera muchas confusiones, el gasto funcional de defensa hace referencia de manera sencilla específicamente a la capacidad operacional. Deja fuera todo lo que es formación y capacitación que de acuerdo a la clasificación funcional que el Fondo Monetario provee como estándar se aplica todo lo que es formación, la función y duración y todo lo que es sanidad militar a la función sanidad. Aquí estamos hablando netamente de gastos en función defensa, de capacidad operacional que es un gasto más bajo que el que veíamos anterior y se puede ver como desde el 82 ha habido un pico bueno, en el 79 – 82 con un fuerte equipamiento que se dio tanto por la tensión que hubo con Chile como por la guerra de las Malvinas. Luego se dio una caída abrupta a partir de la democratización y otra caída sensible a partir de la

hiper inflación y la crisis financiera de 1989.

El punto 5 del capítulo 1 la guía muestra cuáles son los criterios de clasificación como aparece el presupuesto de defensa. Los montos no son dados pero se pueden clasificar de distinta manera de acuerdo al interés analítico que uno tenga. Los datos públicos se pueden clasificar por ubicación geográfica atendiendo a la visión política del país por provincias o municipios o alcaldías, en que se está gastando, ahora vamos a ver un gráfico sobre eso, por carácter económico, si es gasto corriente o de capital, por finalidad de circunscripciones como les comentaba, que hay gasto de defensa, gasto en el consumo de funciones, organizaciones gubernamentales, función sanidad, función educación, categorías programáticas, programas, actividades centrales, específicas, proyectos y por fuentes de financiamiento. Entonces básicamente el tesoro nacional, es decir, lo que recauda el gobierno a través de tributos comúnmente, y por otro lo que son recursos de recaudación propia de las fuerzas armadas.

Aquí vemos uno de los criterios que es la clasificación institucional, aquí tomé un promedio del año 99 – 2003, en el informe tienen todas las series pero si no lo compactamos no entramos. Ustedes pueden ver ahí como del total de gasto que en promedio de quinquenio son de 3.233.177 pesos, esto hasta el año 2001 eran dólares, a partir de entonces no, cuál es la porción de la torta que se lleva cada uno; el ejército se lleva el 28.41%, la fuerza aérea se lleva el 18.78, la armada el 16.76, pero veamos que en realidad la institución más grande no es ninguna de las tres fuerzas sino el Instituto de Ayuda Financiera, es decir el órgano de pensiones militares.

Aquí también se ve, como en el anterior, la escasa participación del Estado mayor conjunto y ahí se ve como una disociación, un doble estándar de cómo se viene siempre pronunciando de fortalecer el Estado mayor conjunto pero tiene recursos por el 1, 12%. La siguiente clasificación por objeto de gasto responde a la pregunta en qué se gasta. La anterior respondía a la pregunta quién gastaba, ahora en qué se gastaba. En qué se gasta, tenemos: gastos en personal el 52.93%, vienes de consumo 5.38%, servicios no personales 8%, vienes de uso 2.30%, gastos estamos hablando básicamente de inversión. No hay inversión, esto fíjense estamos hablando de 96 millones de, ni siquiera dólares, hasta el año 2001 hubiesen sido dólares de inversión anual. Y nuevamente quien aparece con una gran participación son las pasividades con un 32%.

Luego la clasificación por función de gastos responde a la pregunta de para qué se gasta en defensa, y aquí tenemos adoptando lo que decía el estándar del Fondo Monetario a las clasificaciones de funciones de actividades de gobierno en administración gubernamental, en servicios de defensa y seguridad, en servicios sociales, servicios económicos, deuda pública. Nótese que servicios de defensa y seguridad que es lo sustantivo, lo propio de la actividad es solo el 74%. Una novedad también es que a partir del año 2002, el anuario de inteligencia se abrió como función de gastos de inteligencia o sea, que se puede identificar la magnitud de recursos gastados en inteligencia militar que es el 0.98%. Fíjense ahí en servicios sociales que tiene una participación preponderante con el 10% en salud, estamos hablando básicamente de los hospitales militares, de las compañías de sanidad. En caso de que estuviésemos hablando de los institutos de formación del Colegio Militar, en seguridad social estamos hablando obviamente de las pensiones; ciencia y técnica estamos hablando del organismo de investigación científica de las Fuerzas Armadas de Argentina; y en transportes, servicios económicos, esto responde a dos unidades que tiene la fuerza aérea, que es línea aérea del Estado, que es una unidad para suplir allí donde el sector privado no participa porque no considera rentable y en el caso de la MAD en los servicios de transporte navales que son transportes patagónicos.

Aquí tenemos la clasificación programática, esta para mí es la clasificación más interesante y es creo, en la que deberíamos tratar de fortalecer todos los ministerios, los sectores de defensa de América Latina y en qué se produce. Antes hemos visto en qué se gasta, quién gasta, cómo gasta, ahora, para nosotros es importante saber qué se produce con ese gasto. Aquí, hay respecto al caso argentino, tres productos identificados comunes básicos que son capacidad operacional, asistencia sanitaria y formación de capacitación. En el caso del ejército estos son los únicos tres productos que se han determinado, en el caso de la fuerza aérea se suma la actividad central que es el gasto burocrático de la fuerza, el gasto de agregadurías militares, el gasto de los juzgados militares, que en teoría, todas las puertas deberían tener abiertas.

Luego transportes de documentos lo que les comentaba era línea del Estado vía puestos en el área nacional. En Argentina como muchos de los países de la región, la fuerza aérea tiene la función de administrar el tráfico aéreo comercial.

Aquí aparecen los programas con la asignación de recursos promedio y la participación en la estructura. Recién ahora entramos al capítulo de transparencia presupuestaria en Argentina, oficialmente está definida como la concreción de la obligación del mandatario, del administrador público, de rendir cuentas a su mandante, que es el ciudadano, de su gestión ofreciendo argumentos que permitan juzgar su conducta a un nivel tal que se comprenda sin duda ni ambigüedad. Esa es la definición oficial de transparencia que se estudia en Argentina.

Aquí lo que tenemos son las etapas del ciclo presupuestario de defensa que son común a los otros sectores y que también lo son la etapa del ciclo presupuestario de salud y educación; como dos características citables podemos resaltar que tiene un carácter cíclico, es decir, que se repite y nunca para y el solapamiento, solapamiento es que se superpone, mientras se ejecuta el presupuesto del año n formulo y apruebo el presupuesto del año siguiente. Aquí se ve, bueno los meses, la formulación del año n político comienza en marzo menos 1, termina a mediados de septiembre en $n + 1$ cuando el poder ejecutivo puede llevar al congreso el proyecto de ley, el congreso tiene tres meses y medio, hasta el 31 de diciembre, para aprobarlo. Si no lo aprobara entraría en vigencia el del año anterior y el primero de enero hasta el 31 de diciembre se comienza a ejecutar el presupuesto aprobado. Aquí el poder ejecutivo nuevamente adquiere protagonismo. A su vez como les decía es solapado, en marzo del año n debió comenzar a formular el presupuesto $n + 1$ y en septiembre se debía presentar al congreso.

Aquí tenemos de alguna manera el proceso institucional de formulación, por un lado tenemos las fuerzas armadas que al día 30 de marzo presenta un presupuesto preliminar al Ministerio de Defensa, este presupuesto no tiene pauta de escasez, el presupuesto preliminar se configura como si existiera toda la plata del mundo y se hace en tres versiones: una versión de máxima, intermedia y mínima, esas versiones responden al nivel de cumplimiento de los objetivos operativos que se fijó la institución. Es decir, cuánta plata necesita para cumplir al máximo sus objetivos operativos sería el presupuesto del primero de marzo y el de mínima, para subsistir. Este presupuesto preliminar debe basarse en un documento que es secreto, que es la directiva estratégica militar que fija cuales son las capacidades que el instrumento militar en forma conjunta debe mantener.

Este presupuesto que era del Ministerio de Defensa, que era como un archivo, no lo toma en cuenta hacienda, el ministerio de economía, el cuatro de julio le comunica al Ministerio de Defensa los techos, es decir, los límites que va a tener para hacer su presupuesto. El Ministerio de Defensa automáticamente le comunica a las fuerzas y las fuerzas tienen 16 días para preparar su anteproyecto. Obviamente la elaboración de los presupuestos preliminares implica un ordenamiento de prioridades, desde mínima hasta el nivel máximo, facilita este proceso de adaptación a los techos. Ahora, aquí lo importante es que el 20 de julio se le comunica al Ministerio de Defensa, a la secretaría, y el Ministerio de Defensa tiene solamente diez días para conciliar, para revisar, para ajustar los anteproyectos que cada parte hizo por separado y este momento es central, este es un momento que a mi juicio refleja que el kit de la comisión civil de la defensa, aquí es donde se deben conciliar los objetivos institucionales de cada uno de ellos atendiendo su propia planificación, pero el Ministerio de Defensa tiene solamente diez días y cuenta con 12 personas para hacer esto mientras que en las fuerzas armadas hay alrededor de 300 participando en la labor de estos anteproyectos.

Aquí se puede ver una de las características centrales del presupuesto de defensa en Argentina que es su inercialidad, como los techos que comunican al ministerio de economía guardan una correlación casi perfecta, fíjense 995, 98 y 113.

Se sabe que abaratando costos, manteniendo el mismo nivel y calidad de exportación, lo que va a lograr es que el año que viene le den menos plata.

Como les decía el poder ejecutivo el 15 de septiembre lleva el proyecto de presupuesto, se lo lleva a la cámara de diputados que es una disposición legal de la ley de distribución financiera que tiene que darle un tratamiento, primero en la cámara de diputados y luego pasar a la cámara de senadores. El proyecto de ley tuvo que haber sido aprobado dentro del ejecutivo por un acuerdo de gabinete y luego presentado por el jefe del gabinete de ministros. Pero dentro de la cámara de diputados su discusión se da solamente en el marco de la comisión de hacer un presupuesto, o sea, no hay un giro, no hay un tratamiento en las comisiones permanentes de asesoramiento. Es nuestro caso de la comisión de defensa nacional, pero también el del presupuesto de salud no lo discute la comisión de salud, el presupuesto de educación no lo discute la comisión de educación. Entonces lo que está pasando aquí es que una comisión que tiene una óptica, una perspectiva netamente financiera,

netamente económica, se están tomando decisiones que hacen a la política sustantiva, se está viendo, de defensa, salud y educación.

No obstante en la cuestión de hacienda y presupuesto tiene cierto reconocimiento político adicional, tiene más miembros que el resto de las comisiones, tiene 41 y su secretario tiene un rango superior a los secretarios de las otras comisiones pero no posee una división interna del trabajo que garantice un análisis sectorial especializado, es decir, es ante todo *enonnimus* y crucial que cierren el juego.

El congreso argentino no quiere dar un valor agregado importante al presupuesto, en general fijense el gasto propuesto por el presupuesto para un proyecto de ley, en la ley de presupuesto que es la que lo aprueba hay muy poca diferencia, en términos porcentuales es insignificante, se agrega, ustedes ven la cantidad de artículos son casi, yo diría generalmente, vetados por el presidente porque son pedido que hace cada diputado para que le hagan una obra, un puente o terminen una ruta en su ciudad y generalmente no se indica cual es el origen del financiamiento para ese gasto.

Respecto a las conclusiones podemos decir que ha habido un incremento general de la transparencia presupuestaria tras la reforma de administración financiera que se aplicó en el año 93. Esta reforma en sí se está replicando, lo que otros llamaban SISPA, nosotros llamamos SRI, otros países llaman CIASPI pero todos los pueblos tienen un sistema integral de regulación.

Entonces como esta reforma alcanzó a todo el poder ejecutivo, el sector defensa no pudo escapar y ahí alcanzó onnicomprensivamente los sistemas de información de las fuerzas armadas, ¿porqué? Puntualmente las fuerzas armadas, antes de la reforma, tenían una legislación de sistemas de decisión propias para sí, llamada la comisión administrativa, después de la reforma adopta un idéntico procedimiento que el resto del gobierno, es decir un proceso de compra que, como les comentaba está on line.

Antes de la reforma, la información presupuestaria llegaba con retraso y errores y la confiabilidad era obligada y el Ministerio de Economía debía recibir los datos que le enviaban y confiar. A partir de la reforma de la que información presupuestaria es on line y está actualizada con criterios técnicos mediante el sistema que lo envía; antes de la reforma había una penetración y diversificación de las fuerzas armadas en el sector productivo privado, esto no cambió con la reforma, se convirtió como en un proceso de privatización muy fuerte que se dio contemporáneo. Después de este fenómeno el

sector está acotado por fuentes exiguas, fuentes exiguas o recursos de aprobación propias.

Cuáles son los puntos pendientes: la estructura programática, esto va a permitir desagregar y transparentar más la asignación de recursos, va a permitir llenar indicadores de gestión, de eficacia y de eficiencia para hacer un monitoreo continuo y a su vez va a permitir, una vez que tengamos los indicadores construir un tablero de comando que es de vital importancia para las actividades políticas superiores. Hay que contar efectivamente que se presten, que está desde mediados de los 80 reglamentado en la ley de reestructuración le dedica un artículo específico, hay que mejorar la cantidad de información del congreso, básicamente fortaleciendo las capacidades de las comisiones permanentes, las comisiones de defensa nacional; hay que reforzar la orientación de los controles hacia la auditoria de gestión, al igual que en Nicaragua, las auditorias mayormente que hacen clasificatura general y auditoria general, que no pudimos ver, son auditorias de legalidad, se limitan a ver si cumplió con la normativa pero no ver si es eficiente. Una mayor participación de la sociedad civil especializada en el análisis de bases del presupuesto de defensa, lo mismo que Roberto, planteamos alianzas con otras instituciones o realizaciones que estudian y trabajan el tema del presupuesto desde hace muchos años.

La política común de seguridad andina y bases para un sistema de seguridad subregional

Bruce Bagley

De entrada planteo que yo soy un escéptico sobre el tema a pesar de algunos avances que podemos señalar. Creo que, en realidad, estamos ante un proceso embrionario que apenas comienza y voy a dedicar los quince minutos que me asignaron a explicar por qué y luego plantear lo que veo como los primeros pasos hacia la creación real de un sistema de seguridad efectiva en la sub-región andina.

Comienzo con uno de los temas centrales de esta conferencia que es la nueva agenda de seguridad hemisférica que se ha planteado desde México el año pasado. Creo que, básicamente, es una lista y no más, una lista de las llamadas nuevas amenazas presentes y potenciales. Por supuesto, algunas de estas amenazas han estado con nosotros durante mucho tiempo. Son nuevas porque corresponden a la época pos-guerra fría que podemos fechar desde la caída del muro de Berlín o el colapso de la Unión Soviética, desde los últimos diez, quince años, por eso son nuevas, aunque algunos han estado con la región andina durante mucho tiempo. En ese contexto de la lista de las nuevas amenazas, creo que hay que reconocer que la mayoría de ellas, especialmente las prioridades expresadas, tienen que ver con amenazas no territoriales, no estatales, transnacionales que afectan la región y el globo entero.

El impacto de estas amenazas que están en la lista, realmente es un impacto diferenciado en toda la región, entonces hay que buscar las prioridades regionales y sub regionales para ver claramente cuáles incumben y cuál-

les no incumben. De verdad, la conferencia no llegó ahí, una nueva agenda no llega ahí, aunque plantea la posibilidad de diferenciaciones sub-regionales. En mi opinión, la lista refleja la clara huella del hegemon hemisférico, de la única superpotencia que queda, que es los Estados Unidos, especialmente en los temas de terrorismo que se plantean tan abiertamente como las principales amenazas que enfrentan en el mundo los Estados, cuando, en realidad, sabemos que hay una amenaza diferenciada que es el terrorismo global y luego otros terrorismos que no son globales, que no tienen que ver con la lucha global de la administración Bush, que realmente no encajan muy bien ahí. Yo creo que esa diferenciación desde el comienzo es importante. Y repito, la lista que salió de México en gran parte refleja las asimetrías de poder entre los países que participan en la confección de esa lista con los Estados Unidos a la cabeza por sumisiones.

Yo creo que los ejemplos de terrorismo son muy claros, pero también planteo el ejemplo de control sobre armas ligeras en América Latina. Los Estados Unidos ha resistido sistemáticamente, controles sobre convenciones, sobre armas ligeras en la región, en parte porque somos un gran productor de armas ligeras y exportamos y en parte porque hay una ideología en los Estados Unidos que no permite dar el control sobre las armas ligeras. Hay varias razones, tanto domésticas como internacionales.

Las agendas no son, no priorizan los temas de la misma manera. Esta parte de concordancia en las prioridades y o las percepciones de cuáles son realmente las amenazas a las seguridad, las amenazas que deben encabezar la lista. A mí me parece que no aparecen simplemente a nivel hemisférico sino se reconocen a nivel regional y sub-regional dentro de las varias áreas de América Latina, especialmente en la sub-región andina, lo cual, implica que, a pesar de ciertos pasos adelante a través de la Comunidad Andina y a través de otros mecanismos, en realidad, no se ha llegado a un consenso muy claro sobre cuáles son las prioridades que enfrenta la Comunidad Andina. Yo diría que han escogido las más fáciles para comenzar. No es una zona nuclear la región andina, entonces, es fácil prevenir la guerra nuclear entre los países andinos pero en realidad esto tiene sustancia, yo creo que vale la pena pero no es el meollo del problema que enfrenta la sub-región Andina.

Francisco Rojas Aravena, en un reciente artículo publicado en el año 2004 nos ha planteado que hay una diferenciación muy clara entre las cuatro sub-regiones de América Latina. En el contexto de la sub-región andina

da siete prioridades que comienzan con el narcotráfico, pasan, en segundo lugar, por el terrorismo, luego la pobreza, cuarto la actividad guerrillera y la subversión, quinto el tráfico de armas, sexto el crimen organizado y finalmente el medio ambiente. En este ensayo, presenta también las prioridades de otras sub-regiones, que varían sustancialmente pero que son las *prioridades* de la sub-región andina.

Yo creo que esto es un avance importante y el profesor Rojas ha contribuido con este nuevo cuadro que nunca había visto yo antes de la misma manera. Pero yo creo también que los hallazgos no van lo suficientemente lejos porque representa la sub-región andina como una colectividad con prioridades más o menos fijas, cuando, desde mi perspectiva, dentro de la subregión andina, estas prioridades varían país por país. Es la agenda de seguridad una construcción social, una construcción social dinámica que cambia, que varía según las percepciones de las amenazas en los que detentan el poder y los que tienen la prioridad para definir lo que es la agenda de seguridad en cada país y cada subregión. Entonces, yo creo que no va lo suficientemente lejos.

Yo aquí ya tengo una contribución reciente de Barry Buzan, de Ole Weaver y otros colegas de la llamada Escuela de Copenhague que nos han planteado lo que yo considero una de las herramientas conceptuales más útiles de los últimos cinco años de discusión sobre seguridad. Es el concepto de complejos de seguridad regional y sub-regional. En estos complejos de seguridad no es suficiente, simplemente, poner una lista. Hay que definir la seguridad con referencia a los países vecinos, a los países limítrofes y en el contexto de la sub-región andina hay que, también, considerar la injerencia de poderes extra región, especialmente los Estados Unidos que tienen mucho que ver con la definición de la agenda de seguridad en la sub-región andina y yo diría, aunque esté en una posición de repliegue en el momento, Brasil como uno de los poderes intermedios, poderes regionales del continente, que congenia con todos los países de la sub-región andina.

En este contexto, el concepto de Buzan y Weaver sobre complejos de seguridad regional me parece un aporte realmente importante. Al lado, él plantea diferentes niveles de seguridad como puntos de referencia, del individuo, al Estado, al nivel societal, al nivel internacional. Cuatro niveles, como punto de referencia de la seguridad, ahí sí juega seguridad humana, especialmente al nivel del individuo, ahí juega también el que ha desarrolla-

do el General Jarrín y otros en la FLACSO, aquí en el Ecuador, sobre la seguridad ciudadana, la seguridad pública.

Yo no me refiero a ese nivel individual, yo me refiero, en los comentarios que voy a plantear a nivel estatal y a nivel internacional de la problemática, pero sin desconocer los otros niveles. También planteo, como Buzan, que hay que contemplar la seguridad, no solo simplemente como seguridad militar, sino los cinco sectores que están planteados en los trabajos recientes. Comienza con el sector militar como parte de la problemática, como parte esencial, pero pasa por la seguridad política, a la seguridad económica, la seguridad social o societal, y llega a la seguridad ecológica y medio ambiente. Si consideramos los dos niveles superiores de Estado más el nivel internacional y los cinco sectores dentro del contexto de un complejo de seguridad sub-regional en la sub-región andina, no es una situación muy halagadora en términos de la construcción de un mecanismo, de un sistema de seguridad sub-regional efectiva.

Comienzo con la idea de que el sistema por definición no puede ser simplemente andino porque tiene que influir Brasil por un lado, yo diría también Panamá, por los efectos actuales del conflicto en Colombia sobre Panamá y seguramente tiene que completar este sistema sub-regional andina los Estados Unidos. Es insuficiente plantear un sistema andino, hay que buscar mecanismos para vincular los otros actores insignificantes que rodean la región andina.

Seguramente, hay que contemplar que dentro de la sub-región andina, y que seguramente en sus relaciones exteriores hay asimetrías importantes de poder que hay que tomar en cuenta. Los países de la región, claramente no comparten agendas comunes.

Yo comienzo con el análisis de uno de mis países favoritos en la sub-región que es Colombia. Colombia, lleva cuarenta años en una guerra, llamémosla guerra civil, subversión de guerrillas, lo que quieran, alimentado por el narcotráfico. Se ha preocupado en forma creciente a lo largo de los ochenta, noventa y ahora en este milenio con la administración Bush. Los Estados Unidos ya no va a aportar setecientos millones de dólares, posiblemente, a Colombia, como su ayuda militar, la ayuda al Plan Colombia, a la iniciativa regional andina y al Plan Patriota. En ese contexto, uno puede plantear que hay una alianza muy clara entre Bogotá, Uribe, Washington y el presidente Bush. Los propósitos de esta alianza, claramente, son la elimina-

ción de la guerrilla, o por vía del triunfo militar que obliga a las FARC a llegar a la mesa de negociaciones. Uribe está negociando ya con las AUC.

En este contexto hay cierta concordancia entre Estados Unidos y Uribe, pero con los países vecinos, hemos visto en los últimos años que Colombia, busca el apoyo de estos países; no es que represente Colombia un socio necesariamente, un socio positivo en este complejo regional de seguridad, sino que representa la principal amenaza a los intereses de seguridad de los demás países. Por supuesto hay intereses comunes también. Los países de la sub-región, buscan también la eliminación de la violencia, así a cierto nivel hay un grado de concordancia. Pero la realidad es que el Plan Colombia y las otras iniciativas, especialmente la iniciativa regional andina que busca enganchar a los países vecinos, han presentado amenazas a la seguridad de la región. Por ejemplo el Plan Patriota representa amenazas para el Ecuador: comienza con la fumigación cerca de la frontera.

Desde mi perspectiva, claramente, tiene implicaciones al medio ambiente, no solo colombiano sino al ecuatoriano. En este contexto también tiene implicaciones para las poblaciones humanas y animales, para la flora y fauna y para el medio ambiente en general, aunque no se reconozca claramente. De hecho parece que Ecuador está cediendo ante esto, pero representa y ha representado durante años problemas, amenazas; comienza con la fumigación, pasa por la migración masiva colombiana hacia el Ecuador. Algunos informes dicen que hay más de trescientos mil colombianos, no en la frontera y en los campamentos sino que han penetrado tierra adentro y ya forman parte de la fuerza laboral, aunque ilegal, muchas veces en el Ecuador.

Para el Ecuador absorber esa población migratoria colombiana en el contexto del alto sub empleo y desempleo de este país representa, no una amenaza militar, sino una amenaza económica, y tal vez social dentro de los sectores de Buzan. Si pasamos a la guerrilla, la guerrilla ha acusado al Ecuador. Ecuador en el pasado ha buscado frenar este proceso, pero no involucrarse. La presión creciente desde Washington y el eje de Washington-Bogotá, busca enganchar al Ecuador como el baluarte sur de Colombia, para que haya una posibilidad a través del Plan Patriota y otras actividades futuras, encerrar y derrotar militarmente a las FARC, o por lo menos obligarlos a llegar a la mesa de negociación. ¿Esto le conviene al Ecuador? Esta es la pregunta. Yo creo que es una pregunta candente en el Ecuador en este momento. ¿Hasta dónde quiere involucrarse el Ecuador en el conflicto colombiano? Y

desde qué perspectiva amenaza el conflicto colombiano la seguridad.

En el sector político, obviamente, hay ciertas simpatías con Colombia siendo un país vecino durante muchos años pero también hay ciertos resquemores, especialmente a través de la iniciativa regional andina las presiones crecientes, las de sentido positivo, provenientes de Washington para que Ecuador cambie su actitud. Esto representa, en cierta medida, no una amenaza del conflicto colombiano en sí, sino una amenaza de la superpotencia hemisférica, global, el hegemón hemisférico, frente al Ecuador. Si no acepta Ecuador, ¿cuáles son las presiones? ¿aumentan? ¿cuál grado de cooperación entre Estados Unidos y el Ecuador habrá sino hay una actitud más complaciente, más cooperativa del Ecuador, de Quito frente a Bogotá? Esto representa una presión, que en cierta medida se puede ver desde una construcción ecuatoriana como una potencial amenaza a la misma soberanía o por lo menos a la autonomía relativa en materia de seguridad y política exterior del Ecuador.

No voy a entrar en los demás ejemplos de los países limítrofes porque no hay tiempo, pero cada uno representa un problema en este contexto. Venezuela, ya sabemos, Chávez ganó el referéndum, pero Chávez no ha colaborado ni con Estados Unidos ni con Bogotá en el conflicto actual. Con contemplar un mecanismo de seguridad sub regional andina con Chávez en el poder, me parece realmente, sobrestimar las capacidades de los primeros pasos de crear la cooperación real con una ideología tan distinta. Bolivia, por los andes centro-sur representa el país más distante del conflicto colombiano. En este sentido busca distanciarse de los que son los conflictos porque tiene sus propios conflictos internos. En este contexto, cuáles son realmente las bases para el consenso, pero en términos de materia de seguridad real, con las amenazas que incumben a los países andinos con las percepciones de país por país. Lo que estamos viendo no son bases para mayor cooperación para crear de verdad e institucionalizar de verdad un sistema de seguridad hemisférica. Sino que lo estamos viendo, apenas, a través del CAN y otros mecanismos los primeros pasos de un sistema en gestión, de un sistema embrionario que puede enfrentarse con ciertas amenazas exteriores, pero que no puede trabajar bien con las amenazas internas.

Para finalizar, hay varias cosas que se pueden hacer en términos de la creación de un sistema andino, especialmente en el sentido amplio del sistema andino que yo planteo como un complejo de seguridad regional y sub-

regional, que incorpora, de alguna manera Brasil y también Panamá, y que contempla también la presencia norteamericana como un eje de injerencia permanente en las decisiones sub-regionales.

Creo que los mecanismos de prevención y resolución de conflictos son importantísimos. Hablar de temprano, en términos de prevención de conflictos, un sistema para informar y para dialogar, como higienización de presupuestos militares ya está avanzando y ha avanzado en muchos sectores, para que sean transparentes, tanto en términos de concesión exterior o seguridad exterior como en mecanismos internos. Varios otros, como control y homogeneización de los sistemas de visas, de sistemas de migración, de sistemas aduaneros y también de sistemas de arrestos, de tribunales que funcionen dentro del crimen organizado, otros mecanismos de construcción de confianza son los primeros pasos, pero ahí estamos. Hasta que se resuelva definitivamente el conflicto colombiano, va a seguir Colombia como país andino, miembro de la Comunidad Andina, miembro de los mecanismos de seguridad y también una amenaza a los demás vecinos.

Que a veces pierde el piso y no el techo, es decir algunos aceptan lo que otros dicen a cambio de que los otros acepten nuestro propio punto de vista. Yo lo ví alguna vez en una reunión del movimiento de países no alineados, se acercaba un delegado de Timor Oriental a hablar con un delegado sudamericano cuyo nombre no mencionaré ni el nombre de su país para no ponerlo en mala evidencia y le dijo, mira yo se que tú estás bloqueado desde un punto de vista de una propuesta concreta para tú país, que para nosotros no significa nada; el problema es que para nosotros hay algo que es muy importante que es eso que tú lo confirmas. El latinoamericano no tenía ni idea de donde quedaba Timor Oriental, ni cuales eran los problemas de Timor Oriental, ni le importó jamás, pero a cambio de obtener el voto de la gente de Timor en la reunión de los no alineados, él les dio el voto para no estar tonteando sin saber siquiera que problema iba a plantearle esto cuando regrese a su respectivo país.

Esos son procesos al piso, desgraciadamente creo que la gran virtud de la situación hemisférica es plantear temas de consenso, incluso dejar vago el tema de la diferenciación entre amenazas o las inquietudes o las preocupaciones, eso que fue lo que permitió el consenso, en la práctica se convierte en la gran deficiencia operacional porque entonces no sabemos garantizar, no sabemos cuales son las verdaderas amenazas, no sabemos si una es amenaza o es solamente una preocupación o es solamente un desafío y tenemos un problema que no se soluciona simplemente con otra convención o con otra ley de la misma manera que el hecho que haya criminalidad en un país no se soluciona sino que eligiendo una ley que solucione ese problema en el país, entonces yo creo que hay un problema cuando se mira las cosas así. El otro es que tan obligatorias son las decisiones andinas, tenemos un problema substancial de la comunidad andina y el arancel externo común, seamos honestos no tenemos un arancel, tenemos una decisión que dijo que habría un arancel externo común sobre el 82%, que no son el 82% ni del volumen ni del valor, 61, y aún así Ecuador por razones económicas comprensibles dijo que no podía fijar. Entonces no podía bajar el nivel de protección. Perú dijo que no lo podía fijar. Venezuela tenía aprehensiones, tan solo cito e tres países, bueno se reunieron los respectivos ministros, después de mucho

luchar, después de tres años de estar buscando el arancel externo común, de no tenerlos sino en ahí una cosa simbólica que parece estar bien pero en la práctica no hoy día no tenemos el práctica andina un arancel externo común que habrá una reunión en mayo del año entrante con toda seguridad para decir que todavía no se produce. Buena parte de las decisiones de los jefes de los estados andinos y de los ministros en una cantidad sorprendente lo que hacen es verificar incumplimientos. Cuando los europeos, y yo conozco bien el tema, yo fui Ministro plenipotenciario de la Embajada de mi país ante la Unión Europea durante varios años, cuando ellos plantean, mire si ustedes quieren que nosotros les apoyemos necesitamos de un interlocutor pero no debemos ese interlocutor, y debemos que dentro de la comunidad andina también hay fuerzas centrifugas, Bolivia, Brasil por razones o como Venezuela por razones muy explicables. Si yo fuera boliviano o venezolano podría explicarte lo mismo están jugando, y no Chávez, es un proyecto estratégico al máximo, están jugando en la deuda interna en aproximaciones a Argentina y Brasil, y también por otro lado tres países Colombia, Ecuador y Perú que vienen negociando un tratado de libre comercio con Estados Unidos que muy seguramente estará finalizado y firmado por lo menos antes de siete u ocho meses. El proceso avanza tan rápidamente que aún si Kerry llega a ser presidente de EEUU ya será muy difícil deshacerlo.

Entonces quiere decir que va haber seguramente una confluencia con los EEUU de esos tres países, no así de Venezuela, no así de Bolivia, y digámonos también la verdad con el corazón en la mano, una vez que finalicen las preferencias andinas en los EEUU, y una vez que finalicen las preferencias andinas en Europa; porque Europa está desmontándose frente al mundo; una vez que esto finalice, la ventaja para un país como Bolivia de estar en la Comunidad Andina frente al exterior no es mayor y haría mucho mejor quizá en adherir al MERCOSUR de manera legal que es lo que seguramente Venezuela terminará haciendo a su debido tiempo, entonces cuando uno observa esto se pregunta, ¿cual política exterior común tengo?, aquí unos ejemplos. Uno puede decir que si hubo política exterior común, en algunos diálogos con la Unión Europea los hay, pero más que la Unión Europea porque ella no negocia con países individuales, sino solamente con grupos de países. El gobierno de mi país intento negociar sólo, cosa que era absurda, y unos nos decíamos que estaban perdiendo el tiempo y tuvimos razón. Y por otro lado en la posición común frente a seguridad hemisférica estratégi-

ca, pero ojo, frente a el tema de ALCA, pero ahí no hubo posición común andina, no hubo posición común andina realmente o no las hay en las negociaciones con Estados Unidos, no ha habido posición común andina en las negociaciones del Grupo de Río en los últimos 10 años, no ha habido posición común andina en las reuniones de seguimiento de Cumbre de las Américas que yo creo que deberían ser el motor del sistema interamericano, la parte normativa a desarrollar, pero el motor del sistema interamericano. Entonces yo creo que pensar en una política exterior común, no pasa de ser una ilusión hoy. Cuando uno observa Europa, el proceso de integración comenzó en el 57 y Europa solamente en los últimos cuatro o cinco años está planteando, ahí de manera muy tibia, una política exterior común y una política de seguridad común y todavía no lo logra. Nosotros en la comunidad andina que todavía parece que no tenemos madurez para ceder soberanía en pro de la integración, porque eso es lo que tocaría hacer, ceder soberanía en pro de todos, no decimos ceder soberanía en pro de Brasil, ni ceder soberanía en pro de los Estados Unidos. Estamos diciendo que para poder aspirar a tener soberanía, Soberanía en planificación económica, soberanía en normas técnicas, soberanía en la moneda, soberanía en la política exterior, que no tenemos soberanía para hacerlo, es decir después de muchísimo tiempo seguimos estando en un terrible estado con gobiernos débiles, pues yo veo ahí un obstáculo estructural. De allí que me parece que cuando hablamos de seguridad de los países andinos deberíamos introducir una variable que es no prenderla del proceso de integración, porque el proceso de integración avanza lento, las fuerzas centrífugas son grandes, naturalmente todo instrumento funciona, todo instrumento sirve, y además porque tenemos algunos países que son extraprotegidos, que son parte del proceso de seguridad, tal como lo estamos tratando de conseguir, es decir, sería un tema que diríamos más bien seguridad de región andina, no seguridad de la comunidad andina como tal que estamos buscando y que marcha no al paso que nosotros quisiéramos.

Otro punto que me parece importante es la relación entre Ministerios, se trata de un evento preparatorio que puede dar insumos, hay una reunión de Ministros de Defensa, yo si quiero mencionar algo que parece importante, yo creo que todos compartimos en esta región la idea de gobiernos corte civilista, de que somos países civilizados occidentales, donde naturalmente el sector militar debe estar sujeto a organizaciones civiles, como es obvio,

digamos que no estamos ya en los años 50, ni estamos en el papel de arbitro, pero hay que tomar nota también de que de pronto se nos va la mano y yo creo que en la declaración de Quito, a las Cancillerías se les fueron un rol que debían jugar las Cancillerías y es el siguiente; es obvio que los temas de seguridad y los de defensa no son iguales; es obvio que cuando hablamos de seguridad estamos hablando del imperio de lo civil e incorporamos naturalmente algunas consideraciones de defensa dentro de lo posible y lo que acontece, pero tomemos nota de lo siguiente, no podemos excluir a ciertos sectores y algunas de las consideraciones sobre el sector y voy a describir uno de los hechos de la inmadurez anterior de la comunidad andina, no ahora cuando incluso todavía se llamaba el grupo andino, era la circunstancia de que no tuviéramos Consejos Sectoriales, los Ministros de Comercio manejaban todo, sistema de salud, educación, infraestructura, defensa, lo que fuera, todo debía pasar por Comercio, nadie quería la salud, era obvio entonces porque esto no funcionó. Entonces que fue lo que nos inventamos en el 92 y el 95 y el 96, nos inventamos un mecanismo de transición que era que existiera un Consejo Andino de Cancilleres y que existieran los Consejos Mixtos entre el comercio exterior y los sectoriales, pensando que algún día a esta estrategia vamos a recurrir. Yo encuentro en la declaración de Quito una tentativa quizás tardía pero al fin de cuentas yo creo que es la hora de establecer los Consejos Sectoriales, pero encuentro algo que puede ser un poco show y es que todos los temas, todos los que tienen que ver con los asuntos de seguridad deben ser vistos por los Ministros de Relaciones Exteriores y aquí se les fue la mano porque incluso el Embajador lo nombra el Consejo de Asuntos Generales, que es el Consejo de los Cancilleres tiene que avalar las decisiones tomadas por los Consejos Sectoriales pero normalmente no hecha ninguna para atrás pero no tiene que probar las decisiones de los Consejos Sectoriales y yo creo que aquí hay un problema y es que las Cancillerías obran de buena fe y jalan el proceso sin duda alguna, pero yo lo que veo es que la falta de comunicación, la esquizofrenia en nuestro medio, entre las Cancillerías por un lado y el Ministerio de Comercio Exterior y el Ministerio de Defensa ha hecho que quizás se nos fuera la mano en otro sentido.

Formulo tres preguntas y las contesto en 40 segundos y una de ellas es si hemos completado todas las formas de desecuritización. Una manera de desecuritizar la amenaza, siguiendo el término es la misma securitización, pe-

ro también puede desecuritizarla porque uno creía que era la amenaza y no lo era, pero resulta que la nueva ley es el cambio para bien y ahí si la integración puede ser mejor. Francia y Alemania se estuvieron matando dos siglos y medio hasta que vino un acuerdo de seguridad, la única forma de seguridad, la Comunidad Económica Europea que les demontó las condiciones de conflicto entre Francia y Alemania y eso fue lo que permitió avanzar a construir mundo nuevo.

Quisiera hacer algunos comentarios sobre la cuestión de la seguridad andina y voy a omitir una serie de hechos puntuales porque han sido ya tratadas por las personas que me han precedido. Quisiera señalar que desde el inicio del proceso de integración se entendió como un proyecto regional, el acuerdo Cartagena del 35, decía que lo que se estaba haciendo era un mandato histórico, político, económico, social y cultural; y entonces no es que por casualidad la primera persona propiamente política que hace este proceso de integración, tenga que hacerse por cuestiones de seguridad en América Central y puntualmente en el caso de Nicaragua, y a lo largo de los años se ha podido verificar que esto constituye una preocupación recurrente entre los Jefes de Estado y los Cancilleres.

En numerosas oportunidades han tratado los temas de seguridad, pero ahora, apenas para mí han hecho referencia de algunos hitos muy significativos de esa preocupación permanente. La comunidad andina hace un par de años publicó un documento de antecedentes en materia de seguridad y con toda confianza que contiene no menos de 17 oportunidades en este momento, de las cuales los países andinos en el marco de la integración subregional se habían ocupado puntualmente de este tema de seguridad, dejando una serie de criterios, acuerdos, incluso decisiones sumamente específicas. Algunas de las que mencionó, galápagos, la decisión 587, la declaración de Santo Domingo en lo que es el tema de paz, el Compromiso de Lima, obviamente que son las etapas que necesitaríamos conocer y comprender en su adecuada significación, es por eso indispensable tomar el peso de esta opinión, porque es partir de allí que podemos empezar a ver, que es lo que quisimos hacer en esta materia que se trata con insistencia en cualquier Estado de cualquier grupo de naciones que pretendan constituirse en comunidad.

Creo que es importante puntualizar que esos acuerdos trataron de cuestiones tremendamente específicas en muchas oportunidades, relacionadas a asuntos militares; a medida que el conjunto tendía a la reducción de gastos militares, a los encuentros de las altas autoridades militares, a descartar situaciones que pudieran devenir conflictivas, a las consultas, a las actividades en las zonas de fronteras, a las armas de destrucción masiva.

Me parece que es indispensable detenernos un instante en el cumplimiento de estos mezclados propósitos, planteamientos y también decisiones, porque muchas fueron decisiones. Y lo que se puede verificar es que hay una gran distancia entre lo que se acordó y lo que se realizó. Revisé todos los acuerdos que se habían concertado y el resultado que esos acuerdos habían tenido en la práctica y lamentablemente se dio mayor importancia al tratamiento bilateral de esos temas en que se advierten avances y que en materia militar prácticamente no se había conseguido avanzar.

Entonces cuales son las razones de ese entendimiento, porque por un lado se dijo cosas con los jefes de estado, con los Cancilleres, las autoridades legítimas que tienen por puro derecho la capacidad de comprometer a sus estados americanos, pero obviamente las razones son variadas—la primera, la más sencilla, es que los actores, o los Estados no son actores nacionales unificados, en general se habla de organizaciones no determinadas en el lapso, coordinantes, quien tiene dudas puede preguntar que paso en la CIA y podemos preguntarnos ahora, cuál es el grado de coordinación que existía entre la Cancillería por ejemplo, inclusive con la jefatura de Estado.

Otro punto que importa es que los temas de seguridad que se ha tratado desde hace casi medio siglo mediante una agenda y muchas veces pienso que los sectores militares no hemos conseguido podido cambiar en 35 años.

Otra razón es que la seguridad, y la defensa están muy ausentes en los debates políticos de algunos ciudadanos e incluso en el tratamiento particular, hay expresiones que son muy desagregadoras, en algunos países se dice que no hay que politizar la seguridad, no hay que politizar a la defensa. Se supone que se está hablando de conceptos establecidos, son temas para apolíticos, la seguridad y la defensa son bienes públicos y resulta absolutamente contradictorio que lo que mencionaba ayer José Robles en el sentido de que el Consejo de Seguridad y de Defensa en mi país se adopta una cierta política y entonces realmente tenemos militares ahí y luego la carencia de una participación civil conocedora y experta en este tema, por la falta incluso del ciudadano presionando al Estado en esta materia; los Congresos no tienen representación, tampoco los medios de comunicación tratan asuntos puntuales y generalmente de manera dramática y también una cierta ausencia de la sociedad civil y finalmente lo que podría ser la propia actitud de los sectores del ejército nacional.

Cuales serían los aportes recientes en términos conceptuales, yo creo que

el Dr. Landívar ha hecho referencia a ello, así que lo voy a dejar ahí, pero quisiera que vayamos a un tema muy importante, las decisiones son instrumentos jurídicos vinculantes, consecuentemente deben constituir obligaciones internacionales exigibles, entonces una reflexión que para mí es absolutamente esencial sobre el porque no se estarían cumpliendo este tipo de compromisos internacionales de países, de que en esencia si queremos avanzar en este campo.

Los conflictos a los que he hecho referencia, al compromiso del 35, la declaración de Lima, son documentos de una importancia que no puede ser cuestionada, en el caso del compromiso de Lima yo quisiera aclarar algo adicional, que es la primera vez que nuestro Canciller y que nuestro Ministro de Defensa se sientan en una mesa y dicen estamos de acuerdo en esto y me parece absolutamente esencial este punto de acuerdo.

Entonces creo que estamos frente a documentos que son cada vez, conceptualmente más ricos, más sustantivos, más oportunos, más detallados y que reflejan una idea visionaria, lo que somos en el futuro, yo creo que eso es lo que nuestras sociedades tienen; yo quisiera pensar que el futuro de esos instrumentos no va a ser simplemente ser herederos del Tratado de Unión Liga y Confederación Perpetua, que es un documento sensacional que suscribimos en 1826 en el Congreso histórico de Panamá que convocó el libertador Bolívar y que lamentablemente no tuvo el trámite ni la aplicación que debió tenerlo, porque la historia hubiera sido muy diferente si ese hubiese sido el caso.

Entonces tenemos que ver esos documentos también en función de su contenido, lamentablemente en este momento, en términos de obligaciones muy puntuales, se refieren a algunos compromisos ya existentes y también externos a la región, estamos hablando de principios y disposiciones de ley internacionales, las cuales se refiere a todo lo que se tiene que hacer con las armas de destrucción, las minas terrestres antipersonales y el programa de las armas.

Todos esos requisitos son importantes, entonces la pregunta sería cuál vendría a ser la obligación a exigir si estamos produciendo en esa materia con esos planteamientos, creo que ahí tenemos un tema de integración.

Entonces deben enriquecerse esos compromisos exigibles y también enriquecerse práctico y productivo, porque lo esencial es que las sociedades sientan que más allá de una expresión de voluntad que es la de ellas, empie-

za a ver una diferencia real entre el antes y el ahora en el tema, especialmente con fuerza. Es verdad que se transforma, pero el proceso ya tiene más de 45 años y sería muy inconveniente que continuara demostrando brechas en una cuestión sustancial y que tampoco se traduce, entonces creo que ahí es necesario que hagamos algún pequeño acuerdo de prioridades, frente a lo cual yo me permitiría plantear algunos.

Creo que es indispensable en primer lugar que internalizemos, nosotros mismos eso que estamos diciendo, yo me pregunto, por ejemplo si estos compromisos son objeto de examen y consideración en el Consejo de Ministros, en el Consejo de Defensa o donde lo aprobemos, porque tiene que examinarse la naturaleza especial de los compromisos que se han venido concertando. Seguro que no tienen ninguna auditoría, primero porque las responsabilidades que se están asumiendo y menos aún por quienes serían los responsables que esas responsabilidades se cumplan y eso tienen que construir porque es un tema muy ajustado de coordinación interna en los países y de seguimiento especialmente de Cancillería y de los Ministerios de Defensa, bajo la responsabilidad del Jefe de Estado.

Yo creo que es urgente, enriquecer, profundizar y extender a toda el área andina las medidas de confianza y seguridad que puedan, necesitamos urgentemente pasar de la primera declaración de la teoría, de visitas, de contactos, de intercambios de informaciones y pasar a la segunda acción que implique visitas a las instalaciones, inspecciones, etc..

Hemos visto que hay una carencia de planteamientos político internos, los responsables políticos no pueden alegar que su descontento porque se trata de materias especializadas, de materias reservadas, ellos tienen la obligación de expresar claramente su posición y punto de vista y además tienen que tomar una posición porque no hay otra forma de que sea real y que tenga contenido y por último no olvidemos el problema de la sociedad, tiene que cumplir su responsabilidad, los medios de comunicación, los centros de investigación, los secretarios.

La decisión 587 contempla la conformación de una red andina en los sectores sociales, en el diseño, la implementación, la evaluación de los avances en el desarrollo. Finalmente no se está partiendo de cero, yo creo que la Comunidad Andina con todas las dificultades que encuentra, son precisamente los temas que debemos explorar, tiene un acervo muy importante de lo que se quiere hacer ya que está dicho lo que se pretende, hay un diseño, hay me-

canismos institucionales y consecuentemente lo que toca ahora es acortar esa brecha entre lo que se ha planteado y convenido y lo que se ha realizado o lo que está por realizar y eso requiere la incorporación social y responsabilidad precisa de los actores, por ello sería conveniente plantear aunque sea de manera tentativa algunos plazos, dar énfasis especial a la cuestión del seguimiento y de la política porque vale la pena. Consecuentemente, creo que la Conferencia de Seguridad que se realizará en Quito, debería pues tener en cuenta y dar especial atención a los temas de la seguridad regional.

Presentación de maestría en temas de seguridad y defensa

Dr. José Gabriel Paz¹

Es un honor para mí el participar en este Seminario Internacional “Enfoques Subregionales de la Seguridad Hemisférica”, organizado por FLACSO de Ecuador, actividad que tiene una gran significación como iniciativa que busca impulsar el intercambio de experiencias y generar propuestas, que colaboren en fortalecer y renovar la arquitectura de seguridad del hemisferio.

Creo que, sin duda alguna, las reflexiones que surjan del seno de este Seminario, habrán contribuido a cumplir con el objetivo de fortalecer los conceptos y las ideas, en la búsqueda de adecuar los instrumentos, mecanismos e instituciones de la defensa y seguridad hemisférica a nuevas realidades, las que los países americanos deberán saber percibir para dar adecuadas respuestas.

En este orden de ideas, considero propicia esta ocasión, para hacer una oportuna referencia a la creación del Master en Defensa y Seguridad Hemisférica como una iniciativa trascendente y un aporte académico concreto,

1 El Dr. José Gabriel Paz, es el Director del Master en Defensa y Seguridad Hemisférica que dictan conjuntamente la Universidad del Salvador y el Colegio Interamericano de Defensa en Washington D.C., es también Director del Instituto de Investigaciones en Geopolítica, Defensa y Seguridad de la Universidad del Salvador. Ha realizado numerosos cursos de postgrado en Argentina, los Estados Unidos y en Israel, especializándose en temas de Defensa y Seguridad. Ha escrito profusos artículos para la Revista Military Review, siendo sus últimos artículos publicados: “Definiendo el Objetivo de la Guerra: La lucha contra el fundamentalismo Islámico” (May-Jun 02), “La coordinación entre las ONG/OI y las Fuerzas Armadas en Operaciones de Paz: Salvando las diferencias culturales” (Nov-Dic 02), “Normas Jurídicas aplicables en Operaciones de Paz: Un análisis sobre su complejidad” (Mar-Abr 03), “El conflicto palestino-israelí: Una difícil ruta hacia la paz” (Mar-Abr 04).

orientado al enriquecimiento de los conceptos e ideas sobre las que se sustenta el sistema hemisférico.

Como antecedente, es útil señalar que con el fin de llevar a cabo objetivos comunes en materia académica en el año 2000, la Universidad del Salvador (Argentina) y el Colegio Interamericano de Defensa suscribieron un "Convenio Marco de Cooperación Asistencia Técnica y Complementación". La principal actividad derivada de dicho Convenio, fue la propuesta de creación del Master en Defensa y Seguridad Hemisférica, carrera que sería dictada en forma conjunta por ambas instituciones.

Entre el año 2000 y el 2003 se llevaron a cabo estudios que concluyeron en una propuesta final del Master, luego de lo cual la Universidad del Salvador dispuso crear especialmente esta carrera, la que fue aprobada por sus Autoridades conforme las normas en vigencia, autorizando a que se lleve adelante a partir del curso lectivo 2004-2005.

Deseo señalar algunas características que revelan la importancia, representatividad y trayectoria de ambas instituciones.

En el año 1540 Ignacio de Loyola funda la Compañía de Jesús (Orden Religiosa de la Iglesia Católica), llegando los primeros jesuitas a la Argentina en 1585, donde dedican sus esfuerzos a la educación misionera. En su impulso creador organizan numerosas instituciones educativas, y en 1613 fundan la primera universidad del país, en la ciudad de Córdoba.

El 8 de junio de 1944, la Compañía de Jesús, crea el Instituto Superior de Filosofía, en la sede del Colegio del Salvador de Buenos Aires. Este Instituto jesuíta constituye el más próximo antecedente de los orígenes de la Universidad del Salvador.

A partir de 1959, el Estado argentino otorga reconocimiento oficial como universidad privada con el nombre de Universidad del Salvador. En el año 1975, la Compañía de Jesús confía la dirección de la Universidad a un grupo de laicos quienes asumen la responsabilidad de continuar en el cumplimiento de sus fines y objetivos, sin perder el místico ideario jesuíta.

En la actualidad la Universidad del Salvador es una de las instituciones educativas más prestigiosas del continente americano, contando con 71 carreras de grado y 81 carreras de postgrado.

Posee programas de entrenamiento e intercambio con más de 150 universidades del mundo.

Desarrolla programas conjuntos para postgraduados (principalmente de Master) con universidades de gran prestigio como Georgetown University, State University of New York, Universidad de Deusto, Università di Pisa, Université Paris I Pantheon-Sorbonne, entre otras.

Tiene también convenios de cooperación específicos con University of Illinois, University of Texas, University of Miami, The University of Georgia, Michigan State University, Loyola College in Maryland, Université Laval de Canadá, Universidad Austral de Chile, Pontificia Universidad Javeriana de Colombia, Instituto Tecnológico de Monterrey, y otros renombrados centros de estudios universitarios.

Pertenece, participando activamente a importantes organizaciones internacionales educativas como la "Organización Interamericana de Universidades" (Inter-American University Organization - OUI), el "Programa Internacional de Intercambio de Estudiantes" (International Program of Student Exchange - ISEP), la "Federación Internacional de Universidades Católicas" (International Federation of Catholic Universities - FIUC), entre otras.

Por su lado, el Colegio Interamericano de Defensa (CID) es un reconocido instituto internacional de estudios superiores, multidisciplinarios y profesionales que depende y recibe el apoyo de la OEA y la Junta Interamericana de Defensa (JID), creado el 9 de octubre de 1962.

Su programa académico proporciona a los participantes, -tanto civiles como militares-, amplios conocimientos sobre los sistemas gubernamentales, el actual entorno internacional, la estructura y el funcionamiento del Sistema Interamericano, y permite un análisis profundo de las amenazas a la seguridad hemisférica.

El desarrollo de estas materias se logra mediante el estudio pormenorizado de los factores políticos, económicos, psicosociales y militares del poder nacional.

Una de las grandes ventajas que el Colegio Interamericano de Defensa ofrece a sus cursantes, es la posibilidad de aprovechamiento de las extraordinarias facilidades educacionales y de investigación académica existentes en el área de Washington.

La variada participación internacional en las distintas actividades que organiza, le permite brindar a los cursantes una inigualable oportunidad para el intercambio de ideas, generando una permanente interacción entre pro-

fesionales del ámbito interamericano de diversos orígenes y antecedentes, con los que estrecharán su vinculación, permitiendo así una mejor comprensión de los problemas y situaciones que viven los países del continente.

El amplio plan de estudios del Colegio Interamericano de Defensa, incluye cuatro importantes seminarios anuales sobre temas hemisféricos, los que cuentan con la participación de diversas instituciones como la Organización Panamericana de la Salud, el Centro Canadiense Lester B. Pearson, entre otras organizaciones de trascendencia internacional. Estos seminarios se caracterizan por la participación de distinguidos invitados y visitantes provenientes de todos los ámbitos del Hemisferio Occidental.

En cuanto al Master en Defensa y Seguridad, múltiples características lo perfilan como un excepcional programa académico, del más alto nivel educativo en el continente, a lo que se suma el aval y solvencia académica de la Universidad del Salvador de Buenos Aires.

Las condiciones de ingreso actuales permiten el acceso exclusivamente a los cursantes y graduados del Curso Superior en Defensa y Seguridad Hemisférica (Curso Anual) del CID.

En ambos casos se exige que los ingresantes posean título universitario de grado o de postgrado de universidades reconocidas. Excepcionalmente podrán ingresar quienes tengan título de "Oficial de Estado Mayor", cuando de acuerdo a la legislación educativa de sus países reúnan los requisitos para el ingreso a estudios de postgrado y acrediten suficiencia académica en la disciplina.

Haciendo una reseña de su arquitectura académica y pedagógica, el programa a través de sus objetivos, se propone:

- Formar profesionales altamente capacitados en el conocimiento en todos los niveles de los mecanismos de la Defensa y Seguridad Hemisférica.
- Proveer a los profesionales civiles y militares de los países de América, modelos actualizados para el manejo y gestión de las estructuras gubernamentales y organizaciones internacionales, que participen en forma directa o indirecta de la Defensa y Seguridad Hemisférica.
- Proporcionar las herramientas adecuadas para integrar grupos interdisciplinarios que aborden la investigación vinculada con los procesos de nivel hemisférico.

Las exigencias académicas pueden ser clasificadas en dos categorías, por un lado aquellas propias de los ciclos de estudio, y por otro las aplicables al proceso de confección de la Tesis de Master.

En relación a las “Obligaciones Académicas de los Ciclos de Estudio”, dentro de este marco se encuentran todas las actividades y exigencias correspondientes al Curso Superior de Seguridad Hemisférica del Colegio Interamericano de Defensa, y a los Módulos específicos dictados por la Universidad del Salvador. En esta etapa se cumplen 1184 horas de actividades académicas.

Los Módulos específicos a ser dictados por la Universidad del Salvador en esta etapa, comprenden 4 áreas temáticas en las que se profundizan aspectos sobre “Técnicas de Investigación Científica”, “Información Estratégica y Análisis Estratégico”, “Amenazas Transnacionales” y “Políticas de Defensa y Seguridad”.

Las “Obligaciones Académicas de Tesis”, se corresponden con las actividades conducentes a la realización de la Tesis de Master, entre las que se cuenta el “Programa analítico de Tesis” y los “Avances de Tesis”, periodo en el que se completarán 250 horas de investigación.

El seguimiento del cursante en esta última etapa, se realizara a través del Tutor de Tesis designado por el cursante, y un Asesor Académico que desde la sede de la Universidad del Salvador en Buenos Aires, realizará el seguimiento y control a través de un sistema a distancia creado para tal fin.

El cumplimiento de las exigencias académicas reseñadas, junto con la Tesis de Master y su exposición ante el Tribunal evaluador, permitirá al cursante obtener el título de “Master en Defensa y Seguridad Hemisférica”.

También se han adecuado los criterios de evaluación, estableciendo exigentes parámetros en base a dos sistemas.

Por un lado el “Sistema de evaluación continua”, que se basa en la evaluación del conjunto de actividades, casos prácticos, ejercicios, trabajos y debates que se llevan a cabo en los diferentes módulos del curso, y que tienen por objeto comprobar la capacidad de asimilación de conceptos básicos de las obligaciones académicas.

Por otro lado la “Evaluación de las obligaciones académicas de tesis”, que busca comprobar la capacidad del cursante para la elaboración documentada y estructurada del “Programa de Tesis”, del “Avance de Tesis” y de la “Tesis de Master”.

A la hora de establecer criterios para la selección del cuerpo de profesores, se ha tenido en miras asegurar la excelencia y calidad académica del programa. Por tal razón, es que al crearse la carrera se ha establecido como norma que para ser profesor del Master es requisito poseer el título de Doctor, garantizando así la participación de expertos con conocimientos en la investigación académica.

Debe señalarse que han comprometido su participación como profesores, muy calificados profesionales como Emilio Viano, Mark Falcoff, Uri Mendelbaun, y Dick Goetze entre otros destacados especialistas de fama internacional.

En todos los temas a ser desarrollados durante el Master se busca un abordaje desde el más alto nivel de conocimientos, propiciando en el cursante la generación de ideas propias, así como la discusión y el debate académico de las cuestiones que se tratan, creándose un verdadero foro interamericano sobre los temas hemisféricos.

Ya estamos diseñando la proyección futura del Master. Se está trabajando intensamente para lograr que los graduados de los diferentes países puedan acceder al Master a través de un sistema informático adecuado.

También se trabaja para que en el futuro se pueda extender el programa de Master en Defensa y Seguridad Hemisférica a otros graduados universitarios, mediante un sistema de exigencias adecuadas a la naturaleza de los estudios cursados.

Como se ha visto, el Master en Defensa y Seguridad Hemisférica es un proyecto pionero en el campo académico interamericano, del cual por primera vez surgirán los expertos en estudios hemisféricos de la defensa y la seguridad con el título universitario de Master.

Es también pionero en cuanto a la implementación práctica de las relaciones cívico-militares en el ámbito universitario interamericano. Esto es así por cuanto se trata de una carrera nacida de la relación de una universidad civil, con profesores civiles, -como es la Universidad del Salvador-, que participa junto a una entidad militar de particulares características como es el Colegio Interamericano de Defensa, donde sus alumnos son mayoritariamente militares. Esta es la demostración más clara de que en materia de relaciones cívico-militares hemos dejado de lado las palabras, para hacer algo concreto.

Es mi deseo y el de la comunidad universitaria a la que pertenezco, que

el Master en Defensa y Seguridad Hemisférica trascienda lo académico, y se constituya en un proyecto desde el cual se impulse la maduración humana, desde donde se pueda promover entre los cursantes un sincero respeto a la libertad y a la capacidad evolutiva de los hombres.

Que a través de la educación, -frente a los desafíos del mundo en el que vivimos-, ayudemos a forjar hombres útiles para construir comunidades, y formar ciudadanos responsables y creativos para que desde sus puestos de trabajo hagan realidad la dignidad de la persona humana, la defensa de la vida, el respeto por la convivencia ético-política en el sistema democrático, y la paz en la justicia y la solidaridad.

Síntesis y conclusiones

Oswaldo Jarrín

FLACSO, en su calidad de institución académica y organismo internacional intergubernamental, abrió un espacio de reflexión en el seminario: “Enfoques subregionales de la seguridad hemisférica”, y dio continuidad a la discusión de varios temas relacionados con la actualización del sistema de seguridad interamericano, para acoger la recomendación de la OEA, en la Declaración de la Seguridad de las Américas.

Este documento fue redactado sobre la base de las presentaciones y ponencias, así como sobre una síntesis de los debates y deliberaciones que han sido sistematizados por estudiantes de postgrado de la FLACSO Sede Ecuador. Sin embargo, la responsabilidad de los conceptos y afirmaciones aquí enunciados es del autor.

A partir de un análisis de la seguridad en el continente, de las implicaciones de la globalización, y de la *unimultipolaridad* que ha transformado a la diplomacia, la política exterior y las relaciones internacionales, se obtuvo un estudio descriptivo de los nuevos escenarios de seguridad subregionales. Entre los resultados se señala la influencia de la interdependencia, la presencia de nuevos actores y la transnacionalización de la violencia que configuran un escenario de importantes desafíos, con un impacto y percepción especial en cada subregión, pero que establecen conexiones entre la seguridad, la defensa, la gobernabilidad y el desarrollo.

Para alcanzar la estabilidad en América Latina y el Caribe es prioritario la resolución de los problemas socioeconómicos y de inequidad. Consolidar la democracia y reducir la ingobernabilidad, para legitimar los sistemas políticos, son tareas pendientes de la región.

En su conjunto, América Latina y el Caribe enfrentan amenazas transversales. Además de la pobreza, los temas de narcotráfico, terrorismo y crimen organizado han generado debate acerca de los roles de las Fuerzas Armadas y de Seguridad que en muchos casos incrementan sus tradicionales misiones de seguridad nacional.

Los estados del continente históricamente han respaldado la idea de paz. Así lo han demostrado la Declaración de Tegucigalpa sobre la paz y el desarrollo en Centroamérica, de Octubre de 1994, la Declaración del MERCOSUR, Bolivia y Chile firmada en Ushuaia, en julio de 1998; la Carta Andina para la Paz y Seguridad, suscrita el 17 de junio del 2002, en Lima, la Zona de Paz Sudamericana, firmada en Guayaquil en julio del 2002, la Declaración de la Zona de Paz Andina y la Declaración de Quito sobre el establecimiento y desarrollo de la Zona de Paz Andina del 12 Julio 2004.

América Latina y el Caribe, además de ser una región marginal, es una zona desnuclearizada, regulada por el Tratado de Tlatelolco de 1967. Posee los menores índices mundiales en gastos de defensa y se mantiene con un bajo nivel de conflictividad interestatal.

En este contexto, es necesario reconocer la incidencia de otros elementos en el clima regional, que influyen en las decisiones políticas relacionadas con la dimensión exterior y de seguridad de los Estados: la globalización y sus consecuencias económicas, sociales y domésticas influyen en los estados, en correspondencia a sus respectivas capacidades para incorporarse a los procesos de inserción internacional. Los avances logrados en la resolución de los contenciosos de carácter limítrofe que confrontaron especialmente a los países del Cono Sur en las décadas pasadas. La capacidad del liderazgo civil y constitucional para ejercer efectivamente el control en materias de defensa, seguridad nacional e internacional y finalmente las oportunidades que existan en el continente para desarrollar el multilateralismo en la seguridad regional vista la tendencia unilateral de la política de los Estados Unidos.

Es posible, por lo tanto, advertir en la región tres tipos de escenarios prospectivos.

Uno conflictivo, catalogado como hobbesiano regresivo, con graves problemas de gobernabilidad y difícil inserción en el sistema internacional, atado al tradicional realismo en las relaciones internacionales, a opciones nacionalistas y a conflictos tradicionales pertenecientes a una época superada.

Un segundo escenario de *statu quo*, sin manifestaciones de cooperación sustantiva, que a pesar de mostrar una reducida conflictividad, la falta de una agenda de seguridad compartida engendra la incertidumbre propia de estrategias aisladas que perjudica a los procesos de integración.

Un tercer escenario, de interdependencia cooperativa, que representa la visión *kantiana* de la paz democrática y del desarrollo, basado en la solución pacífica de los conflictos, en la auto limitación externa, en la interdependencia positiva mediante la cual, la masa crítica de los estados les ubica como amigos, para cooperar no en la confrontación de un enemigo común, sino en la tarea continua de cubrir las vulnerabilidades que produce el ambiente de la transnacionalización y de la internacionalización de los conflictos, y que constituye la adecuada respuesta ante el verdadero desafío en el mediano y largo plazo de consolidación de la democracia y la gobernabilidad.

Con este horizonte alternativo probable, se analizaron los avances, iniciativas y respuestas que han dado las subregiones a sus respectivas percepciones de amenazas, situaciones de riesgo y otras preocupaciones en los diferentes niveles de seguridad -del individuo, societal, del estado e internacional- tomándose en consideración asimismo, que los países no comparten agendas de seguridad comunes, ni priorizan los temas de la seguridad de la misma manera, por cuanto los impactos evidentemente son diferenciados.

No obstante los problemas, la nueva visión de la diplomacia preventiva procura transformar la lógica de destrucción por una de desarrollo compartido. Los Estados fuera del encuadramiento bipolar, siguen una dinámica propia, y buscan solución a los conflictos económicos y de seguridad mediante la conformación de comunidades políticas y económicas en los ámbitos subregionales que aprovecha las ventajas geográficas dentro de una perspectiva geopolítica, y de aproximación política, institucional, comercial, financiera, cultural, migratoria, realizadas directamente entre los grupos sociales, organizaciones no gubernamentales y transnacionales.

En este sentido, Estados Unidos marca su horizonte de seguridad basado en el llamado a la cooperación, y con la estrategia global contra el terrorismo, (National Military Strategy de Septiembre 2002), mediante la cual

se abre oportunidades de realizar ataques anticipados y preventivos, con la finalidad de contener a la amenaza antes que llegue a sus fronteras. NORAD y el Comando Norte (NORTHCOM) estructuran un sistema de defensa con los países vecinos -Canadá y México- complementada con una política de protección de fronteras *Smart Border*, y de un concepto operacional caracterizado por disuadir, prevenir y derrotar a las amenazas a su seguridad.

En el ámbito regional, Washington mantiene la asistencia y cooperación militar con los países del continente como parte del Sistema Interamericano de Asistencia Recíproca y de su política de seguridad para combatir al narcotráfico y a lo que considera terrorismo, como el Plan Colombia, Plan Patriota, Iniciativa Andina y la cooperación en la *triple Frontera*, área vecinal de Brasil, Paraguay y Argentina.

En el Cono Sur, los avances en una política de seguridad común parten de la conformación del MERCOSUR y de su compromiso con la democracia, el Protocolo de Ushuaia, los acuerdos para la desnuclearización, el Grupo de trabajo permanente para la lucha contra el terrorismo, las Medidas de Confianza Mutua entre la que se encuentran el Libro Blanco de los Estados, la Homologación y control de los gastos de defensa, que han servido de modelo para otros países de la región.

Los acuerdos para el intercambio militar operacional y de experiencias en Operaciones de Paz, que actualmente les ha permitido a Brasil, Argentina y Chile, conformar la expedición de la ONU, MINUSTAH para intervenir en Haití con el propósito de restablecer el orden, son manifestaciones de aplicación de los nuevos enfoques de la seguridad y seguridad cooperativa, que empiezan a predominar en la región.

La agenda de cooperación subregional mantiene pendiente sin embargo, la decisión de políticas sobre varios temas: la resolución de problemas fronterizos, una ampliación de los convenios bilaterales de seguridad, la cooperación militar para el entrenamiento, interoperatividad a nivel subregional en la prevención de conflictos transnacionales y en la transformación y modernización de la Defensa.

Centroamérica, representa uno de los procesos más interesantes en el ámbito subregional. El Tratado Marco de Seguridad Democrática Centroamericano (TSDCA), que puede ser interpretado como una Política de Seguridad Común, ha significado una evolución y perfeccionamiento de los

conceptos de seguridad nacional, democrática, regional y cooperativa, basada en la separación de las funciones militares de las policiales. Enfatiza la importancia del control civil, la seguridad humana y el desarrollo socio económico de la región, manteniendo como referencia de la cooperación el estado de derecho, la seguridad de las personas y los bienes, la seguridad regional y la institucionalización del tratado que rige la cooperación centroamericana.

Sin embargo, es importante destacar las lecciones obtenidas de este proceso de integración, como es, diferenciar las agendas de seguridad de las de desarrollo para evitar la superposición de temas en su respectiva implementación y evitar la militarización de la agenda tanto de seguridad como la de desarrollo de los países.

La Comunidad Andina centra la atención en la seguridad regional. Los países de la subregión se encuentran en el epicentro de acción de las nuevas amenazas no estatales, transnacionales que se interrelacionan a través del conflicto de Colombia y de los problemas internos de los países vecinos, ampliándose el cuadro de percepciones de amenaza, al mismo tiempo que se recrudece el dilema de la seguridad. Los temas de estabilidad y preservación de la democracia y paz en la subregión se vuelven centrales.

La plataforma económica subregional ha servido de base para grandes avances en la seguridad, especialmente en los últimos cuatro años. La Carta Andina para la Paz y la Seguridad, limitación y control de gastos de defensa del 2002, el Sistema de Cooperación de Seguridad del 2003, la Declaración de zona de Paz Andina y los Lineamientos para una Política de Seguridad Común Andina del 2004, son los instrumentos de cooperación subregional que requieren políticas para su aplicación en la Comunidad, con el objeto de procesar temas como narcotráfico, según la resolución 505, el tráfico ilegal de armas, resolución 552 y mejorar la seguridad fronteriza, resolución 502.

Los avances en la difusión de la seguridad hemisférica, sin embargo, no alcanzan todavía un consenso social en la definición del concepto de seguridad multidimensional. A pesar de que los *valores compartidos y enfoques comunes* han significado un importante avance para la generación de una noción común de seguridad y que ponen el acento en una mayor coordinación y cooperación entre los órganos e instituciones del sistema interamericano, arrojan un déficit importante en términos de la búsqueda de respuestas efec-

tivas a los problemas de seguridad que se enfrentan actualmente.

La prioridad preventiva apoyada en las organizaciones internacionales, es la perspectiva funcionalista que orienta el esfuerzo a reducir las tensiones y anticiparse a la conformación de los conflictos, por medio de la transparencia y fomento de las medidas de confianza mutua, que son actualmente la base de las relaciones internacionales. No puede ser, por consiguiente, la actitud reactiva la base del funcionamiento del sistema de seguridad interamericano, es necesaria más actividad en un marco institucional moderno.

En este mismo sentido, la arquitectura del sistema de seguridad reconocida como *flexible*, requiere además de una transformación de las otras estructuras del sistema de seguridad y aún de los Estados, con la finalidad de adecuar los medios hacia los fines y poder disponer de una perspectiva estratégica en las Américas, que defina un sentido de acción concertada en un marco institucional definido, para hacer efectiva la cooperación ante las nuevas amenazas a la seguridad de los países.

En este contexto los convenios internacionales firmados en el marco de la OEA, destinados para prevenir, contener y eliminar la acción del narcotráfico (CICAD), del terrorismo (CICTE), del contrabando de armas y explosivos (CIFTA) en forma cooperativa, están siendo ejecutados por los países de manera aislada, sin mayor coordinación, debido a la falta de una política multilateral de acción cooperativa: especialmente porque no existen enlaces de políticas subregionales que articulen los compromisos adquiridos.

La región tiene un reto frente al remozamiento del TIAR que no puede esperar más. Requiere concertar una respuesta hemisférica equilibrada y efectiva sin sacrificar los logros alcanzados en los niveles subregionales basados en la Carta Democrática Interamericana y la Declaración de Seguridad en las Américas. La Conferencia de Ministros de Defensa representa un espacio de gran significación para la agenda multilateral de la seguridad en el Continente y para el fortalecimiento de la Comisión de Seguridad del OEA.

Los lineamientos para lograr el salto cualitativo en la modernización de la seguridad de las Américas, requieren implementar la Declaración de la Seguridad de las Américas, México 2003, en base al cumplimiento de los compromisos y a la vinculación de los diferentes mecanismos e instituciones involucrados en su ejecución.

La Junta Interamericana de Defensa, JID, necesita flexibilizar su estructura. A la vez es crucial que los Ministerios de Defensa de los países definan su representación y carácter; también que adapten su funcionalidad a la de la Comisión de Seguridad Hemisférica. De igual forma, es preciso delimitar las responsabilidades de la JID para la cooperación militar, con el propósito de apoyar a la seguridad continental en un contexto de equilibrio, que, por un lado, evite la militarización de la seguridad; y, por otro, no margine a la defensa y cooperación militar en áreas de seguridad. El tipo de tareas que le podrían ser asignadas son: desminado, que ya vienen desarrollando desde hace un tiempo; Operaciones de Paz en el marco de la ONU, actualmente ejecutadas en Haití; asesoramiento militar, colaborar con un observatorio de la seguridad en el hemisferio, como una unidad de prevención de conflictos y gestión de crisis; y apoyar a la Conferencia de Ministros de Defensa.

La Conferencia de Ministros de Defensa debe articular su funcionamiento y ejercer su liderazgo en relación con las Conferencias de los Ejércitos de América, de las Fuerzas Aéreas y de las Armadas de los países, dejando el margen operacional que las Fuerzas requieren, aunque manteniendo la orientación política de defensa que es materia de su competencia. El aporte de los centros de capacitación e investigación académica, como el CID, debería fortalecer el accionar de la Comisión de Seguridad Hemisférica. Ello con el fin de fortalecer las relaciones civil militar y el control civil.

La Comisión de Seguridad Hemisférica, como agente de modernización del sistema de seguridad regional, debería lograr una presencia más fuerte y decisiva de la OEA, promover una diplomacia preventiva común basada en la democracia, el desarrollo humano y la seguridad cooperativa. Finalmente, debería facilitar la determinación e implementación de una Política de Seguridad Común Hemisférica, la cual, desde una perspectiva amplia, debería contener los valores compartidos, la estrategia de acción concertada, los mecanismos institucionales y las formas de cooperación. (Anexo 1)

Anexo

Política de Seguridad Común Hemisférica

I.- VALORES, FUNDAMENTOS

La Seguridad según las Cartas de la ONU y OEA

Nuevas dimensiones de la seguridad

La Seguridad Cooperativa

II.- PERSPECTIVA ESTRATEGICA REGIONAL

Escenarios de la Seguridad en el Continente

Dilemas de la Seguridad

Amenazas y Riesgos

Oportunidades

III.- DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS

Del derecho internacional

De carácter político estratégico

De gestión de conflictos y de crisis

IV.- OBJETIVOS GENERALES

V.- INSTITUCIONES

Consejo Permanente

Comisión de Seguridad Hemisférica

Subsistemas de Seguridad

Reuniones y Conferencias: de Ministros, de Fuerzas Especializadas

Políticas, Convenios, Tratados y Planes

Organismos Multilaterales y de Cooperación

VI.- MODALIDAD DE LA COOPERACION

Concepto común de cooperación

Mecanismos de cooperación de seguridad

Unidades funcionales de prevención de conflictos

VII.- ORGANISMOS PARA LA COOPERACIÓN