

Oswaldo Jarrín, coordinador

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

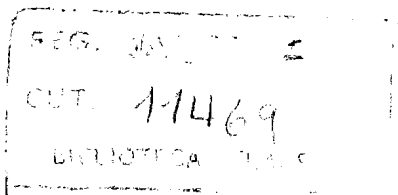
1991



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

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 Interméstica

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 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 CIC-TE (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 Trateloico 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.