

Oswaldo Jarrín, coordinador

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

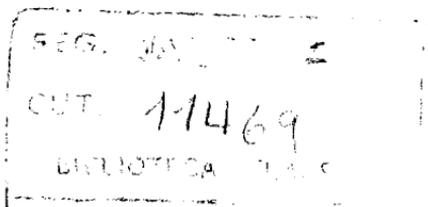
1991



341.72

552m1

34  
0



<b>BIBLIOTECA - FLACSO - E C</b>	
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](http://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

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

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