

Oswaldo Jarrín, coordinador

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

1991



SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



OSPC



IDRC

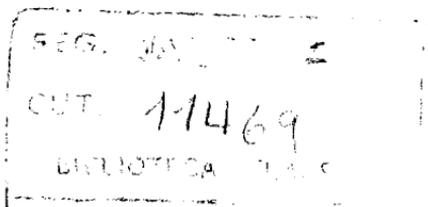


CRDI

341.72

552m1

34  
0



<b>BIBLIOTECA - FLACSO - E C</b>	
Fecha:	dic. 2004
Compra:	
Proveedor:	
Código:	
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

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.