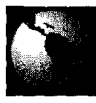


Oswaldo Jarrín, coordinador

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

1991



SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



OSPC



IDRC

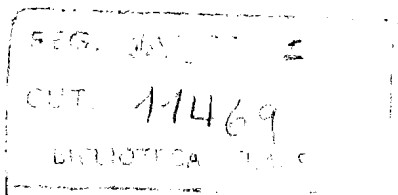


CRDI

341.72

552m

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

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 avanzando 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.