COMUNIDAD ANDINA

SECRETARIA GENERAL

CONSULTORIAS

SG/CEPS.043.2003
14 de julio de 2004
0.5

INFORME DE CONSULTORIA DEL PROYECTO

"INICIATIVA REGIONAL ANDINA"

PREPARADO POR

JORGE VALDEZ CARRILLO
COORDINADOR REGIONAL-EXTERNO DEL PROYECTO

Lima-Perú, Julio de 2004

LAS OPINIONES CONTENIDAS EN ESTE DOCUMENTO SON DE RESPONSABILIDAD DEL(OS) AUTOR(ES) Y NO REFLEJAN POSICIONES INSTITUCIONALES DE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA..

Lima, 26 de julio de 2004

Señor Embajador
José Antonio García Belaunde
Coordinador del Proyecto Estabilización Regional Andina
Ciudad.-

De mi mayor consideración:

Conforme a los términos de referencia correspondientes al Coordinador Regional Externo de la primera etapa del Proyecto Iniciativa Regional Andina, me complace hacer llegar a usted el Informe respectivo al desarrollo de la misma, así como los anexos correspondientes.

Al hacerlo quiero agradecer a usted por la confianza que se depositara en mí para cumplir las funciones de Coordinador Regional Externo, así como por el apoyo recibido de Usted y los demás funcionarios de la Secretaría General, particularmente de los señores Rafael Suárez, Gianpiero Leoncini y la Sra. Cynthia Ferradas.

Atentamente,

Coordinador Regional Externo

Cooperación Comunidad Andina - Unión Europea

INFORME DE CONSULTORIA DEL PROYECTO "INICIATIVA REGIONAL ANDINA"

Jorge Valdez Carrillo
Coordinador Regional-Externo del Proyecto

Julio de 2004

1. Antecedentes

La Decimotercera Reunión del Consejo Presidencial Andino, realizada en Valencia, Venezuela, en junio de 2001, encomendó al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que, con el apoyo de la Secretaría General, elabore los lineamientos para una Política Comunitaria de Seguridad y Fomento de la Confianza, con el fin de establecer una zona andina de paz, tomando en consideración, para tales efectos, la Declaración de Galápagos, Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación; y teniendo en cuenta las recomendaciones contenidas en las Declaraciones de Santiago y San Salvador sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA).

En cumplimiento de este mandato, los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de los Países Miembros de la Comunidad Andina, se reunieron el 17 de junio de 2002, en Lima, Perú, con el fin de sentar las bases para el desarrollo del diálogo y la cooperación política en materia de seguridad y fomento de la confianza. Como resultado de dicha reunión se adoptó el Compromiso de Lima, Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos Destinados a la Defensa Externa, en el que se establecen líneas específicas de acción vinculadas, entre otros, con la formulación de una Política Comunitaria de Seguridad, la instauración de una Zona de Paz, la lucha concertada contra el terrorismo, la reducción del gasto militar y la ampliación y el fortalecimiento de las medidas de fomento de la confianza en la Comunidad Andina.

Con base en estos mandatos, la Secretaría General de la Comunidad Andina inició un proceso interno de reflexión dirigido a desarrollar una visión andina de la seguridad, consistente con los postulados de democracia y transparencia que inspiran el proceso subregional de integración, así como la identificación de los mecanismos y recursos necesarios para alcanzar dicho objetivo.

En este contexto, tomando en consideración lo dispuesto en el Acuerdo Marco de Cooperación suscrito entre la Unión Europea y la Comunidad Andina en 1998 (JO L 127, del 29/04/1998) y que la Comisión Europea había identificado como segundo eje estratégico de acción para los años 2002-2006 la cooperación para la estabilización de la subregión, con miras a la conformación de una Zona de Paz en la Comunidad Andina que permita desechar cualquier posibilidad de conflicto entre dos o más de sus Países Miembros, o prevenir que la seguridad de alguno, varios o todos ellos se vea gravemente amenazada, la Secretaría General de la Comunidad Andina puso a estudio y consideración de la Comisión Europea el proyecto "Iniciativa de Estabilización Regional Andina", para que sea considerado dentro de la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos.

El mencionado proyecto busca fomentar en la subregión andina la estabilidad, el fomento de la confianza y la prevención y solución pacífica de conflictos, la generación de una cultura de paz sustentada en el fortalecimiento y consolidación de los valores principios y prácticas democráticas y del Estado de Derecho, la gobernabilidad y la transparencia, la lucha contra la corrupción, la profundización de la integración y la cooperación política, económica, social y cultural, así como la participación de la sociedad civil.

De esta manera, el Proyecto establece como objetivo específico el contar con una visión de seguridad andina, incluidas la seguridad democrática, la seguridad ciudadana y la seguridad estratégica-militar, destinada a desarrollar opciones para promover la estabilidad democrática, así como los mecanismos de alerta, consulta, cooperación y verificación, en el marco de la Política Exterior Común Andina, para el fomento de la confianza y la prevención y solución pacífica de conflictos, que propicien, a su vez, mayores niveles de participación de los

más diversos actores y agentes, públicos y privados, en la búsqueda y concertación de alternativas de desarrollo, sostenibles en el largo plazo, en los países andinos.

El Proyecto contempla su realización en dos etapas, la primera de las cuales debía formular los lineamientos de Política de Seguridad Común Andina; y caracterizar y desarrollar una Zona Andina de Paz.

Esta primera fase del proyecto se inició en octubre de 2003 con la contratación de los Consultores y ha concluido con la adopción por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la Decisión 587, que se incluye como Anexo número 1 al presente Informe Final; y de la Declaración de San Francisco De Quito sobre Establecimiento y Desarrollo de La Zona de Paz Andina, que se reproduce en el Anexo número 2.

2. Desarrollo del Proyecto.

La primera fase del Proyecto se realizó con el apoyo de seis consultores externos, uno de los cuales cumplió, además, las funciones de Coordinador Regional Externo y encargado de elaborar los lineamientos para la Política de Seguridad Común Andina. Aunque todos los consultores estuvieron previstios a acompañar esta fase del proyecto en todo su desarrollo, los cinco restantes tuvieron, además, responsabilidades específicas para cada uno de los temas que serían posteriormente desarrollados en Seminarios-Taller. Los Consultores participantes en el Proyecto fueron:

- Jorge Valdez Carrillo, Coordinador Regional Externo del Proyecto y responsable de elaborar la propuesta de lineamientos para la Política de Seguridad Común Andina.
- Pedro Luís Echeverría, Consultor Especializado para Seguridad Hemisférica[1]
- Jorge Ospina Sardi, Consultor Especializado en Medidas para el Fomento de la Confianza
- Gino Costa Santolalla, Consultor Especializado para Terrorismo
- Alfredo Arizaga González, Consultor Especializado para Gasto Militar; y
- Horst Grebe López, Consultor Especializado para Zona de Paz

Al inicio del proyecto, y como quiera que el primer encuentro de consultores recién tendría lugar al momento de realizar el primer seminario-taller, el Coordinador Regional Externo hizo llegar a cada uno de los Consultores un documento indicativo (Anexo 3), con el doble propósito de establecer ciertos criterios comunes básicos, a la vez que poner a su disposición el acervo comunitario desarrollado en la materia.

Esta primera fase del proyecto contemplaba la realización de los cuatro seminarios previstos en el Compromiso de Lima, Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos Destinados a la Defensa Externa, así como un seminario para delinear la Zona de Paz. Todos estos seminarios contaron con la asistencia y participación de representantes gubernamentales (Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa), expertos especializados de países de la Subregión y representantes de la sociedad civil. Asimismo, el 21 de mayo de 2004 se realizó una Reunión de personalidades de los cinco países de la Subregión, todas ellas reconocidas por su experiencia afín a la temática del proyecto y por haber desempeñado funciones en altos niveles de la administración en sus respectivos países.

a. Seminario sobre Seguridad Hemisférica

El Seminario-Taller Sobre Seguridad Hemisférica se realizó en el local de la Secretaría General de la Comunidad Andina los días 20 y 21 de noviembre de 2003. El Seminario Taller fue

[1] Renunció el Proyecto, por razones estrictamente personales de fuerza mayor, el 9 de diciembre de 2003.

inaugurado por el Director General de la Secretaría General de la Comunidad Andina, señor Héctor Maldonado. Estuvo presente en la inauguración un representante de la Representación de la Unión Europea en el Perú. El Consultor Especializado, Pedro Luís Echeverría, presentó el Documento de Base que figura como anexo 4 al presente Informe. En el anexo número 5 se consigna la lista de participantes y el anexo 6 contiene un Informe elaborado por el Consultor Regional-Externo con base en las discusiones que tuvieron lugar durante el Seminario, en vista de la renuncia del consultor especializado. Debe tenerse presente que este Seminario tuvo lugar apenas unos días después del término de la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica, convocada por la Organización de Estados Americanos y celebrada en la ciudad de México, lo que si bien permitió disponer de los resultados de tan importante evento, determinó que éstos no hubiesen sido aun debidamente ponderados por todos los participantes en el Seminario Taller.

b. Seminario sobre Fomento de la Confianza y Seguridad.

El Seminario- Taller Subregional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad, se realizó en Lima, en el local de la Secretaría General, los días 18 y 19 de marzo de 2004. El Consultor Especializado Dr. Jorge Ospina Sardi, presentó el documento de trabajo circulado con las siglas SG/SEM.TALL.MFCS/dt2, Estrategias para Fomentar la Confianza Regional a favor de la Seguridad. En el anexo 7 se presenta este documento, así como las apreciaciones finales del Consultor Especializado hechas con base a las discusiones del Seminario Taller. El anexo 8, reproduce la lista de participantes en el Seminario Taller.

c. Seminario sobre limitación del Gasto Militar

El Seminario-Taller Subregional sobre Limitación del Gasto Militar se celebró en la Secretaría General de la Comunidad Andina, los días 11 y 12 de marzo de 2004. El Consultor Especializado, Doctor Alfredo Arizaga Gonzáles, presentó el documento titulado La Limitación y el Control del Gasto Militar para Defensa Externa en los Países de la Comunidad Andina, (Doc. SG/SM.TALL.GM/dt2), que se incluye como anexo número 9 al presente informe. En el anexo 10 se reproduce la Lista de Participantes del Seminario Taller y en el anexo 11, el Informe Final presentado por el Consultor Especializado para el tema.

d. Seminario sobre Terrorismo

El Seminario Taller Subregional sobre Lucha Regional contra el Terrorismo se realizó también en Lima, en la sede de la Secretaría General de la Comunidad Andina, los días 26 y 27 de enero de 2004. El Seminario Taller fue inaugurado por el Secretario General de la Comunidad Andina, doctor Allan Wagner Tizón y la presentación del documento de Base (SG/SEM.TALL.LT/dt 2), que figura en el anexo 12, estuvo a cargo del Consultor Especializado, Doctor Gino Costa Santolalla. La Lista de Participantes en el Seminario Taller se encuentra reproducida en el anexo 13 y el Informe Final del Consultor Especializado aparece reproducido en el anexo 14.

e. Seminario Sobre Zona de Paz

La configuración de la Zona de Paz Andina fue materia de análisis y discusión en un Seminario Taller Subregional, en una reunión de personalidades de los países andinos y en la II Reunión del Grupo de Alto Nivel establecido por el Compromiso de Lima.

El Seminario Taller Subregional se realizó los días 19 y 20 de mayo de 2004. Tuvo ante sí el documento de Base titulado Criterios y Mecanismos para la Zona de Paz Andina (Anexo 15) y, al igual que los seminarios precedentes, contó con la participación de representantes de gobiernos, expertos y sociedad civil. (Anexo 16). Este mismo documento fue sometido a la consideración del grupo de personalidades reunidas por iniciativa de la Secretaría General de la Comunidad Andina (Anexo 17) el día 21 de ese mismo mes.

Desde el inicio del Proyecto se consideró que la Zona de Paz Andina, para adquirir sentido respecto de la ya existente Zona de Paz y Cooperación Sudamericana, debía contribuir a fortalecer esta última y, además, poseer un carácter diferencial y más profundo que le proporcionase identidad y significado.

En ese sentido, se había desarrollado los conceptos pertinentes a la Zona de Paz Andina entendiendo a la misma como la descripción de la visión del tipo de sociedades que los países andinos aspiraban a alcanzar. A partir de ello, se suponía que las distintas políticas comunitarias a realizarse en el marco del proceso de integración, sean estas de seguridad, ambientales, desarrollo social, etc. debieran contemplar el enunciado de Zona de Paz como el referente hacia el cual debían orientarse.

Por razones practicas, sin embargo, tanto en las orientaciones recibidas de la Secretaría General, como luego en el Seminario Taller y en la reunión de personalidades, quedo en evidencia que la Zona de Paz Andina debía ser un componente de la Política de Seguridad Común que permitiese desarrollar los mecanismos que aseguren la erradicación de cualquier potencial conflicto entre los países andinos.

En ese sentido, el Consultor Especializado, el Coordinador Regional Externo del Proyecto y personal de la Secretaría General de la Comunidad Andina, elaboraron un Proyecto de Declaración de Zona de Paz (Anexo 18).

f. Elaboración de los Lineamientos de la Política de Seguridad Común Andina.

Los antecedentes existentes en la Comunidad Andina evidenciaban la decidida voluntad política de los países de avanzar hacia la formulación de una Política de Seguridad Común. Estos antecedentes, sin embargo, no proporcionaban mayores elaboraciones acerca de los alcances que los propios países andinos podrían estar interesados o posibilitados a proporcionar a dicha política. Resultaba en consecuencia indispensable suscitar el debate e intercambio de puntos de vista que permitiera identificar el consenso político en cuanto a la naturaleza y alcances que dicha política debía reflejar.

Es con ese propósito que el Coordinador Regional Externo del Proyecto elaboró el documento La Seguridad Andina a inicios del siglo XXI. Lineamientos para una Política de Seguridad Común Andina (Anexo 19). Este documento consta de un cuerpo central y de 5 anexos.

El cuerpo central del documento, a su vez, tiene tres partes: el análisis de los desafíos a la seguridad de los países andinos, consideraciones acerca de conflicto y sus posibilidades de prevención; y, los lineamientos de la Política Común Andina de Seguridad.

La primera parte analiza tres dimensiones de los desafíos que confrontan los países andinos: los conflictos interestatales, respecto de los cuales sugiere posibles marcos para su solución; las amenazas transnacionales, dentro de las que analiza las implicancias y los elementos para programas operativos respecto de crimen organizado, el problema de las drogas, el lavado de activos, la corrupción, el tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos, el tráfico de personas y el terrorismo. La tercera parte analiza aquellos aspectos de la realidad andina que sin constituir propiamente una amenaza directa a la seguridad, contribuyen a la existencia de un contexto que resulta propicio para que puedan encontrar en el arraigo las más variadas amenazas. Se analiza en esta sección la calidad de la inserción internacional de los países andinos, las condiciones de pobreza y desigualdad y el déficit institucional prevaleciente.

Los anexos, por su parte, contienen propuestas específicas en la forma de un Proyecto de Plan de Cooperación Andina de Lucha contra el Terrorismo (Anexo A), de elementos para el establecimiento de un eventual Marco Andino para la Solución de Controversias, así como para un Programa Andino de Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad (Anexo B), de un Proyecto Andino para la Estandarización de los Sistemas de Reporte Contable sobre Gasto

Militar (Anexo C), y consideraciones con respecto a la seguridad colectiva, global y hemisférica (Anexos D y E, respectivamente)

El documento en cuestión fue entregado a la Secretaría General de la Comunidad Andina a finales de febrero de 2004 y proporcionado a los Cancilleres de los países andinos a mediados del mes de marzo.

Sobre la base de los comentarios recibidos a ese documento, se elaboró en coordinación con las contrapartes del Proyecto en la Secretaría General de la Comunidad Andina, el Proyecto de Decisión con los Lineamientos para la Política de Seguridad Común Andina, (Anexo 20) así como el Proyecto de Decisión aprobando el Plan de Cooperación Andino de Lucha contra el Terrorismo (Anexo 21)

Ambos documentos, conjuntamente con el Proyecto de Declaración de una de Paz fueron presentados a la consideración del Grupo de Alto Nivel, estructura intergubernamental compuesta por funcionarios de alto nivel de los ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa de los países andinos, donde fueron discutidos.

De ellos, tanto el proyecto de Decisión estableciendo los lineamientos para la Política de Seguridad Común, como el Proyecto de Declaración de la Zona de Paz Andina, fueron aprobados, con las respectivas modificaciones y ajustes, y elevados a la consideración del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. En cuanto al Proyecto de Decisión estableciendo el Plan de Cooperación Andino de Lucha contra el Terrorismo, se convino que a más tardar sesenta días después del Consejo Presidencial realizado en Quito, Ecuador, debía ser materia de examen y discusión por la instancia intergubernamental pertinente. Habiéndose establecido en la Decisión 587 el Comité Ejecutivo de la Política de Seguridad Común Andina, se entiende que ésta instancia deberá celebrar su primera reunión en las próximas semanas para considerar esta propuesta.

3. Conclusiones

a. Esta primera etapa del proyecto ha cumplido las metas que tenía trazadas, e inclusive las ha podido superar, al realizar el Seminario y la reunión de Alto Nivel sobre Zona de Paz, lo que estaba originalmente previsto para una etapa posterior. Ello ha permitido que en ocasión de la última Reunión del Cosnejo Preidencial Andino se haya aprobado la Declaración de San Francisco de Quito sobre Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina y que previamente el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores adoptase la Decisión 587, Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina.

b. Es preciso tener presente que la relación entre ambs aspectos es absolutamente determinante y que, en ambos casos, se trata de procesos de largo plazo. El establecimiento de la Zona de Paz Andina, requiere de un proceso de construcción progresiva para lo cual resultará de vital importancia el desarrollo de los mecanismos de participación que garanticen su sostenibilidad más allá de los cambios que pueda traer consigo el devenir político de los países andinos. Lo mismo ocurre con la implementación y desarrollo de la Política de Seguridad, en función de los lineamientos y de la agenda desarrollada. Todo ello supone desarrollar la capacidad humana con conocimiento en estos asuntos tanto en las estructuras de gobierno, como en losmedios académicos, políticos y en la sociedad civil. Se trata en consecuencia de un aspecto crítico para garantizar los resultados que se espera alcanzar.

c. Tanto la construcción de la Zona de Paz como en la implementación de la Política de Seguridad, será necesario tener como referente central del proceso la necesidad de prevenir y erradicar la violencia física, cuyos efectos en los países andinos tienen cada vez mayores efectos en las poblaciones y en la propia gobernabilidad democrática.

d. La realización del Proyecto ha permitido identificar nitidamente tres esferas en las que la violencia puede desarrollarse, sea porque fenómenos que representan en sí mismas una amenaza directa, o porque se producen en ellas condiciones que permiten el arraigo de amenazas a la seguridad. Estas esferas hacen al ámbito de las relaciones interestatales, a los fenómenos de naturaleza transnacional y a condiciones estructurales que se vinculan tanto con las inequidades y condiciones de exclusión que muestran las sociedades andinas, como con la falta de una estrategia comun adecuada para enfrentar la globalización y mejorar sus términos de inserción en las corrientes mundiales de inversión, producción, comercio y desarrollo del conocimiento.

e. Con miras a atender las amenazas en estos ámbitos el proyecto ha identificado un conjunto de principios que, debidamente discutidos por los países andinos podrían contribuir a la elaboración del marco general de principios y opciones para que las partes directamente concernidas en una controversia, que no sea competencia de los órganos jurisdiccionales del Sistema Andino de Integración, encuentren solución a la misma, conforme lo establece la primera directriz de la Declaración sobre Zona de Paz.

f. Igualmente el proyecto ha permitido ofrecer a los países un primer inventario consolidado y sistematizado de las medidas de fomento de la confianza y seguridad hasta ahora planteadas en el espación subregional y hemisférico. En ese sentido, en el cumplimiento de la Directiva número 2 de esa misma declaración, debiera tenerse presente que aunque la confianza responde esencialmente a la dinámica de la relación bilateral, el aporte subregional para la construcción de la misma puede tener un carácter decisivo. En ese sentido, un Programa Común Andino, acompañado de una adecuada valoración de la identidad andina, debiera cumplir el propósito señalado.

g. En lo concerniente a la esfera de las amenazas transnacionales, el proyecto también ha identificado algunos de los aspectos críticos que pueden asociarse a la violencia física, como son el terrorismo, el problema mundial de las drogas, el lavado de activos, la corrupción, el crimen organizado, el tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos y el tráfico de personas. En cada uno de estos casos el proyecto ha identificado acciones posibles a emprender e inclusive, como es el caso en lo concerniente a terrorismo, se ha dejado elaborada una propuesta de Plan Andino de Cooperación en la Lucha contra ese fenómeno. En el caso de corrupción, se ha identificado los instrumentos internacionales existentes así como algunos de los aspectos críticos que los países andinos debieran abordar en un futuro Plan de Lucha contra esta amenaza. En lo concerniente a lavado de activos el proyecto ha puesto énfasis en la necesidad que este fenómeno sea considerado como una amenaza en si misma y no solamente en tanto asociado al tráfico de drogas. En ese sentido, se sugiere el tratamiento específico de este fenómeno en virtud de su vinculación con otros fenómenos delictivos.

h. El impacto final del proyecto también se asocia al logro de avances significativos en las condiciones sociales de los países andinos. Resulta evidente que la eficacia en el desarrollo de la conciencia ciudadana respecto de las implicancias negativas de todos estos asuntos reviste un carácter crítico para poder contrarrestarlas. Tal desarrollo se verá dificultado, cuando no impedido, si prevalecen las condiciones de marginalidad y exclusión actualmente existentes y si el Estado no cumple con la función de árbitro social que le corresponde desempeñar, particularmente en sociedades tan polarizadas como lo son las de los países andinos.

Lima, 26 de julio de 2004

JVC/jvc.

Anexo 1

DECIMOTERCERA REUNION ORDINARIA DEL CONSEJO
ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES
10 de julio de 2004
Quito - Ecuador

DECISION 587

Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina

EL CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES,

VISTOS: Los artículos 16 y 17 del Acuerdo de Cartagena, codificado mediante Decisión 563, la Decisión 458 -Lineamientos de la Política Exterior Común-, las Declaraciones del Consejo Presidencial Andino de Galápagos, Carabobo y Quirama, y el Compromiso de Lima - Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos destinados a la Defensa Externa-; y,

CONSIDERANDO: Que los Jefes de Estado de los Países Miembros de la Comunidad Andina han reafirmado, en diversas oportunidades, su compromiso de afianzar la paz, la seguridad y la cooperación en la Subregión, como requisito indispensable para promover el desarrollo integral de los pueblos andinos;

Que, con ese propósito, encomendaron al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que, con el apoyo de la Secretaría General, elabore los lineamientos de Política de Seguridad Externa Común Andina, teniendo en cuenta el objetivo de establecer una zona de paz en la Comunidad Andina, en desarrollo de los parámetros del Compromiso de Lima;

Que, en cumplimiento de esos mandatos, la Secretaría General realizó, entre otras, las actividades previstas en el Compromiso de Lima, con la participación de representantes gubernamentales, expertos y amplios sectores de la sociedad civil de los Países Miembros de la Comunidad Andina;

Que la Decisión 458, contempla como una de sus áreas de acción la adopción de medidas conjuntas para el fomento de una cultura de paz y para la solución pacífica de controversias, el fomento de la confianza, especialmente en las zonas fronterizas, la limitación de armamentos y el desarrollo de nuevas concepciones regionales de seguridad democrática;

Que el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores estableció que, desde una perspectiva andina, la seguridad es 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;

Que la Declaración sobre Seguridad en las Américas, adoptada en octubre de 2003, en el marco de la Organización de los Estados Americanos, reconoció el carácter multidimensional de

la seguridad y señaló la contribución que los procesos de integración subregional y regional están llamados a desempeñar para la estabilidad y seguridad en el Hemisferio;

Que la formulación de los Lineamientos de una Política de Seguridad Externa Común Andina reafirma el compromiso de los Países Miembros de continuar avanzando en la profundización de la cooperación política para la consolidación de la identidad y de la cohesión de la Comunidad Andina, así como de fortalecer la participación de sus países en los mecanismos de la seguridad hemisférica y mundial; y,

Que la Secretaría General, teniendo en cuenta el acuerdo logrado en la II Reunión del Grupo de Alto Nivel en materia de Seguridad y Fomento de la Confianza, ha presentado la Propuesta 124/Rev. 2 sobre Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina.

DECIDE:

Artículo 1.- Aprobar los siguientes Lineamientos de Política de Seguridad Externa Común:

I. Objetivos

1. Enfrentar de manera cooperativa y coordinada las amenazas a la seguridad en la Comunidad Andina.
2. Desarrollar y consolidar la Zona de Paz Andina, como un área libre de armas nucleares, químicas y biológicas, promoviendo mecanismos que aseguren la solución pacífica de controversias, fomenten la confianza recíproca y contribuyan a superar los factores susceptibles de generar controversias entre los Países Miembros.
3. Prevenir, combatir y erradicar las nuevas amenazas a la seguridad, y cuando corresponda sus interrelaciones, a través de la cooperación y coordinación de acciones orientadas a enfrentar los desafíos que representan dichas amenazas para la Comunidad Andina.
4. Coadyuvar a la promoción del desarrollo económico y el bienestar social de los habitantes de la Comunidad Andina, reforzando la seguridad de la Subregión.
5. Contribuir a la consolidación y profundización de la Zona de Paz y Cooperación Sudamericana, en el marco de la conformación de un Espacio Sudamericano de Integración.
6. Promover la participación comunitaria de los Países Miembros en las definiciones y procedimientos correspondientes a la seguridad colectiva, hemisférica y mundial.

II. Principios

La Política de Seguridad Externa Común Andina se basará en los siguientes principios:

1. La preservación del Estado de Derecho y la democracia como sistema de gobierno.
2. La promoción y protección de los derechos humanos.
3. La aplicación del derecho internacional humanitario.
4. La abstención del uso o la amenaza del uso de la fuerza en sus relaciones recíprocas.
5. La solución pacífica de las controversias.
6. El respeto a la integridad territorial y a la soberanía de cada uno de los Países Miembros.
7. La no intervención en asuntos internos.
8. El respeto al derecho internacional y a las obligaciones internacionales.

9. La observancia de los sistemas de seguridad colectiva de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.
10. La cooperación para el desarrollo y la seguridad.
11. El fortalecimiento del proceso de integración.
12. La prohibición del desarrollo, la fabricación, posesión, despliegue y utilización de todo tipo de armas de destrucción en masa, así como su tránsito por los Países Miembros.

III. Fundamentos

1. La paz y la seguridad como bienes públicos que el Estado garantiza a su ciudadanía, conforme a la legislación nacional.
2. La identidad andina y la comunidad de intereses.
3. La continuidad territorial del espacio comunitario.
4. La solidaridad y la cooperación entre los Países Miembros.

IV. Criterios

La Política de Seguridad Externa Común Andina contemplará los siguientes criterios:

1. **Opción de paz**: Su propósito es prevenir y combatir las amenazas a la seguridad, 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.
2. **Multidimensional**: Comprende las amenazas inherentes tanto al ámbito de la defensa, como a la institucionalidad democrática y de la seguridad ciudadana.
3. **Integral**: Los planes y programas a ser desarrollados en el marco de la Política de Seguridad Externa Común Andina, se complementan y refuerzan mutuamente con acciones destinadas a atender las necesidades 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.
4. **Complementaria**: Se trata de un instrumento comunitario dirigido a robustecer la aplicación de las políticas nacionales de seguridad y a propiciar, cuando corresponda, su convergencia y armonización.
5. **Cooperativa**: Busca desarrollar un sistema de relaciones que permita fortalecer la capacidad y efectividad de cada uno de los Países Miembros, alcanzar mayores niveles de confianza y prevenir la generación de tensiones o confrontaciones.
6. **Flexible**: Su aplicación se adapta a la dinámica del contexto andino, regional, hemisférico y mundial, así como los cambios en las percepciones y concepciones en la materia, preservando la coherencia de sus objetivos y acciones.
7. **Gradual**: Permite abordar de manera progresiva las prioridades de las agendas de seguridad comunitaria, regional, hemisférica y mundial, conforme a los intereses comunes.
8. **Preventiva**: Busca anticipar el desarrollo de amenazas a la seguridad, a través de mecanismos de alerta y respuesta temprana, así como de la solución pacífica de controversias.

9. **Participativa**: Reconoce que la seguridad es tarea de la sociedad en su conjunto, sin perjuicio de la responsabilidad fundamental que corresponde al Estado, por lo que debe brindar espacios para la activa participación de los diversos actores y agentes, públicos y privados, en el proceso de toma de decisiones destinado a su diseño, ejecución, seguimiento y verificación.

V. Mecanismos Institucionales

1. El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores es el órgano responsable de la definición y coordinación de la Política de Seguridad Externa Común Andina. Cuando lo considere conveniente se reunirá conjuntamente con los Ministros de Defensa y, según corresponda, con otras autoridades competentes de los Países Miembros, para profundizar el diálogo y la concertación sobre los diversos aspectos de dicha Política. El Consejo considerará por lo menos una vez al año los aspectos relativos a la ejecución de la política de seguridad externa común.
2. El Comité Ejecutivo de la Política de Seguridad Externa Común Andina, en el cual tendrán asiento Altos Funcionarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Defensa y, según corresponda, de otros sectores competentes en materia de seguridad. Será responsable, en coordinación con la Secretaría General de la Comunidad Andina y otros Comités Andinos con atribuciones en temas vinculados con la problemática de la seguridad, de diseñar y presentar a consideración del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores las propuestas de marcos operativos y las normas comunitarias relacionadas con esta Política. Estará facultado para crear los subcomités técnicos especializados que estime pertinentes. Se reunirá por lo menos dos veces al año.
3. La Red Andina de Seguridad, constituida por organizaciones políticas, empresariales, académicas y de otros actores de la sociedad civil, junto con las organizaciones gubernamentales e intergubernamentales de la Subregión. Tendrá a su cargo impulsar diálogos nacionales intersectoriales y subregionales en los que organizaciones públicas y privadas acompañarán el diseño, la implementación y la evaluación de avances en el desarrollo de la Política de Seguridad Externa Común Andina.
4. La Secretaría General de la Comunidad Andina será responsable del seguimiento de la ejecución de la Política de Seguridad Externa Común Andina.

VI. Instrumentos Operativos

La Política de Seguridad Externa Común Andina tendrá los siguientes instrumentos:

1. La Política Exterior Común, destinada a promover las condiciones internacionales conducentes al cumplimiento de los objetivos que señale la Política de Seguridad Externa Común Andina, el mantenimiento de la paz y la seguridad regional e internacional, así como la acción coordinada en las negociaciones regionales y mundiales en materia de desarme.
2. El Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos. Decisión 505 y los Programas Operativos que se adopten en ese marco.
3. El Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos, así como su Agenda Coordinada de Acción y su Plan Operativo. Decisión 552.
4. La Cooperación Aduanera, en los aspectos vinculados con la seguridad y la defensa externa.

También se incorporará a los instrumentos operativos, los siguientes:

5. El Plan Andino de Lucha contra el Terrorismo.
6. Los marcos andinos para la cooperación legal, policial y judicial.
7. El Marco Andino para la Solución Pacífica de Controversias y para el desarrollo y aplicación de Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad.
8. Otros planes y programas que puedan establecerse en lo sucesivo, en particular con miras a combatir, entre otros, la corrupción, el contrabando y el tráfico de personas, así como para contar con una metodología estandarizada de medición de los gastos de defensa.

VII. Modalidades de Acción

La agenda de la Política de Seguridad Externa Común Andina se desarrollará mediante las siguientes modalidades de acción:

1. **Comunitarias**: las acciones emprendidas por los Países Miembros a través de o por intermedio de los órganos comunitarios del proceso de integración;
2. **Subregionales**: las acciones emprendidas de manera común por dos o más Países Miembros como resultado de la coordinación subregional;
3. **Bilaterales**: las acciones emprendidas exclusivamente por dos Países Miembros con miras a cumplir las metas y objetivos nacionales en consistencia con la Política de Seguridad Externa Común Andina;
4. **Nacionales**: las acciones que realice un País Miembro en su respectivo territorio en el marco de la coordinación andina, con miras a cumplir las metas y objetivos de los programas comprendidos en la Política de Seguridad Externa Común Andina.
5. **Externas**: la acción coordinada o conjunta en los organismos o conferencias internacionales, regionales, hemisféricos y mundiales en materia de seguridad y desarme.

VIII. Agenda

La agenda de la Política de Seguridad Externa Común Andina comprenderá la cooperación en los siguientes temas:

1. La solución pacífica de controversias.
2. La promoción de medidas de fomento de la confianza y de la seguridad.
3. La promoción de una Cultura de Paz.
4. El gasto de defensa.
5. La lucha contra el terrorismo.
6. La lucha contra el crimen organizado, contribuyendo a combatir su actividad y manifestaciones en perjuicio de la seguridad ciudadana y del Estado.
7. La lucha contra el problema mundial de las drogas y los delitos relacionados.
8. El lavado de activos.
9. La lucha contra la corrupción.
10. La prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos.
11. El tráfico de personas.

12. La prevención de amenazas a la estabilidad e institucionalidad democrática.
13. La seguridad colectiva, hemisférica y mundial.
14. Las negociaciones de desarme a nivel regional y mundial.
15. Otros asuntos que puedan ser decididos por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

Artículo 2.- En los ámbitos comunitario, sudamericano, hemisférico y mundial, la Política de Seguridad Externa Común Andina la ejecuta el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, utilizando los diversos mecanismos de la Política Exterior Común.

En el ámbito nacional, la Política de Seguridad Externa Común Andina se ejecutará a través de las autoridades competentes, de conformidad con la legislación nacional.

Disposiciones Transitorias

Artículo 3.- Encomendar al Comité Ejecutivo de la Política de Seguridad Externa Común Andina que, en coordinación con la Secretaría General elabore:

a) Un Programa Andino de Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, tomando en cuenta 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). Dicho Programa deberá tener como objetivo a mediano plazo la planificación conjunta de la paz y la seguridad en la Subregión e incorporará modalidades que permitan la participación de los países andinos en operaciones de mantenimiento de la paz, bajo el mandato de la Organización de las Naciones Unidas. Para ello contemplará acciones en los ámbitos bilateral, subregional, regional, hemisférico y mundial.

b) Una propuesta de conformación de la Red Andina de Seguridad, como mecanismo institucional de apoyo y asesoramiento en asuntos relacionados a la seguridad y fomento de la confianza, que incluya, entre otros, el diagnóstico de situaciones potencialmente conflictivas, de alerta temprana, de prevención de conflictos y de gestión de crisis, así como de sistemas de información sobre dichas situaciones o sobre conflictos manifiestos. Para ello promoverán la realización de diálogos nacionales y subregionales, con la participación de representantes de las entidades gubernamentales correspondientes, de los partidos políticos, instituciones académicas y de la sociedad civil.

Artículo 4.- Encomendar a la Secretaría General para que, en coordinación con las autoridades nacionales competentes, organismos internacionales especializados y otras fuentes de cooperación, elabore una propuesta de programa andino de cooperación para combatir el lavado de activos.

Dada en la ciudad de Quito, República del Ecuador, a los diez días del mes de julio del año dos mil cuatro.

Anexo 2

DECLARACIÓN DE SAN FRANCISCO DE QUITO
SOBRE
ESTABLECIMIENTO Y DESARROLLO DE LA ZONA DE PAZ ANDINA

Los Presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, reunidos en Quito, Ecuador, en el marco del XV Consejo Presidencial Andino:

Inspirados en el Acuerdo de Cartagena, que refleja la voluntad compartida de hacer realidad el mandato histórico de integrar a nuestros pueblos y en los principios de las relaciones internacionales consagrados en las Cartas de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos;

Persuadidos de que el proceso andino de integración ha realizado invalorables aportes al mantenimiento de la paz en la subregión y al desarrollo de nuestros pueblos, mediante el fortalecimiento de las instituciones, el progresivo incremento en los intercambios económico-comerciales y la búsqueda compartida de mejores términos de inserción en el escenario internacional;

Convencidos de que el fortalecimiento y la profundización de la integración andina requieren de la intensificación de la cooperación en todos los ámbitos y del consiguiente desarrollo de la institucionalidad comunitaria conduciendo a estadios más avanzados de conocimiento, confianza, solidaridad y hermandad entre nuestros pueblos;

Reconociendo que la paz y la seguridad son condiciones indispensables para alcanzar mayores niveles de desarrollo político, económico, social y cultural de nuestros países, por lo que constituyen objetivos consustanciales al proceso andino de integración;

Fundados en la certeza que la plena vigencia de la democracia y el Estado de Derecho son la mejor garantía de paz;

Teniendo en cuenta que resulta inherente al fortalecimiento y consolidación de la democracia el logro de sociedades justas en las que se promueva el desarrollo humano y se superen las condiciones de pobreza, exclusión social e inequidad;

Reconociendo que la justicia y la cohesión social, el desarrollo humano y la cooperación para el desarrollo integral son necesarios para la estabilidad de los Estados que conforman la Comunidad Andina;

Recordando la Declaración de Galápagos: Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación;

Teniendo en cuenta asimismo el Compromiso de Lima: Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los gastos destinados a la Defensa Externa, suscrito por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de los Países Miembros de la Comunidad Andina;

Reafirmando el contenido de la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos;

Acogiendo con satisfacción la adopción de los Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina, la cual marca un hito en el desarrollo de la cooperación política dentro del proceso andino de integración;

Decididos a profundizar en la Comunidad Andina el trascendental paso realizado por los Presidentes de América del Sur en la Cumbre de Guayaquil, al declarar una Zona de Paz y Cooperación Sudamericana;

Convencidos de la urgencia de establecer una Zona de Paz en la Comunidad Andina que fomente el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, promueva la seguridad y la confianza recíproca, así como el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros, con el fin de lograr el mejoramiento persistente de la calidad de vida de los habitantes de la subregión.

Acuerdan:

1. Establecer una Zona de Paz en la Comunidad Andina, dentro del espacio geográfico comprendido por los territorios, el espacio aéreo y aguas bajo soberanía y jurisdicción de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, como un área libre de armas nucleares, químicas y biológicas, en la que deberán desarrollarse las condiciones que permitan que los conflictos, cualesquiera sea su naturaleza, así como sus causas se resuelvan de manera pacífica y concertada.

2. Declarar que la Zona de Paz Andina se fundamenta en el ejercicio responsable de la ciudadanía y la plena vigencia de los valores, principios y prácticas democráticas, el Estado de Derecho, los derechos humanos, la justicia social, el desarrollo humano, la soberanía nacional y la no injerencia en asuntos internos. Se sustenta, asimismo, en la identidad andina, en el fomento de las relaciones de amistad y cooperación para el desarrollo integral y en la cultura de paz, así como en los esfuerzos comunes para prevenir y combatir las amenazas -convencionales y nuevas- a la seguridad, y en la búsqueda compartida de un orden internacional más justo y equitativo.

3. Expresar que la Zona de Paz Andina constituye un esfuerzo progresivo y participativo, orientado a promover la convergencia de gobiernos, opinión pública, partidos políticos y sociedad civil, en torno a objetivos y valores, como los señalados en la presente Declaración, ampliamente compartidos.

Objetivos

1. 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.

2. Garantizar el cumplimiento de la prohibición del uso o de la amenaza del uso de la fuerza entre los Países Miembros.

3. Promover, al interior de la Comunidad Andina, la prevención y solución pacífica de los conflictos, cualesquiera sea su naturaleza.

4. Contribuir al desarme internacional y a la efectiva proscripción de las armas de destrucción masiva -nucleares, químicas, biológicas y toxínicas- y su tránsito por la subregión, así como a la erradicación definitiva de las minas antipersonal, de conformidad con los instrumentos internacionales vigentes.

5. Generar las condiciones necesarias para superar los problemas que inciden adversamente en el desarrollo integral de nuestras sociedades.

6. Contribuir al fortalecimiento de la paz internacional, mediante el desarrollo de la Zona de Paz Sudamericana, desde una concepción democrática, cooperativa y no ofensiva de la seguridad.

Directrices

1. Definir un marco general de principios y opciones para que las partes directamente concernidas en una controversia, que no sea competencia de los órganos jurisdiccionales del Sistema Andino de Integración, encuentren solución a la misma.

2. Impulsar el diseño y puesta en marcha de un Programa Andino de Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, considerando los avances registrados en el desarrollo de las relaciones de vecindad entre los Países Miembros, en la instrumentación de los parámetros establecidos en el Compromiso de Lima, así como en las Declaraciones de Santiago y de San Salvador, y el Consenso de Miami;

3. Desarrollar una metodología estandarizada para la formulación de Libros Blancos en materia de defensa, considerando el conocimiento y la experiencia acumulada en la región;

4. Propiciar la participación de los países andinos en operaciones de mantenimiento de la paz, bajo el mandato de la Organización de las Naciones Unidas;

5. Instrumentar los Lineamientos de Política de Seguridad Externa Común Andina a través de la cabal implementación de, entre otros, la Decisión 505 “Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos”, y la Decisión 552 “Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos”, así como de otros instrumentos contemplados en su agenda.

6. Desarrollar y profundizar la cooperación legal, policial y judicial, con el objetivo de contribuir a la conformación de un espacio común de seguridad ciudadana y justicia.

7. Promover la enseñanza de una Cultura de Paz, para lograr la convivencia pacífica en la Comunidad Andina.

8. Impulsar 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.

9. Propiciar la convergencia y fortalecimiento de los avances progresivos en el desarrollo de la Zona de Paz Andina, a partir de la cabal instrumentación de los Lineamientos de la Política Común de Seguridad, 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.

10. Impulsar iniciativas para el desarrollo y consolidación de la Zona de Paz y Cooperación Sudamericana, así como de la arquitectura hemisférica y mundial del sistema de seguridad colectiva.

Suscrita en la ciudad de Quito, Ecuador, a los doce días del mes de julio de dos mil cuatro.

CARLOS D. MESA GISBERT
Presidente de la República de Bolivia

ÁLVARO URIBE VÉLEZ
Presidente de la República de Colombia

LUCIO GUTIÉRREZ BORBÚA
Presidente de la República del Ecuador

ALEJANDRO TOLEDO MANRIQUE
Presidente de la República del Perú

HUGO R. CHÁVEZ FRÍAS
Presidente de la República Bolivariana de Venezuela

Anexo 3

Proyecto "Iniciativa de Estabilización Regional Andina"

(Documento circulado entre los Consultores del Proyecto por el Coordinador Regional Externo)

Antecedentes

Los Países Andinos cuentan con un amplio acervo común en materia de paz y seguridad, el cual revela la preocupación constante e histórica por desarrollar modelos cooperativos en este campo.

Más allá de las disposiciones en materia de seguridad colectiva que consagra la Carta de la ONU y de la común pertenencia en el ámbito Interamericano a un Tratado de Asistencia Recíproca, los Países Andinos han participado y coincidido respecto de esta temática en diferentes ámbitos que incluyen los instrumentos universales referidos a armas de destrucción masiva y otros, así como otras iniciativas en el ámbito interamericano.

En este último, merecen recordarse, entre otros documentos, la Declaración de San Salvador, que reconoció la importancia del afianzamiento de los procesos democráticos para el fortalecimiento de la convivencia entre los Estados y la seguridad en el Hemisferio, e invitó a identificar y desarrollar actividades que promuevan la cooperación entre países vecinos en las zonas fronterizas. La Declaración de Santiago, por otra parte, ponderó la importancia de una serie de instrumentos multilaterales para alcanzar un ambiente internacional más seguro; e invitó a la reflexión para identificar nuevas modalidades de colaboración que contribuyan a consolidar la paz, aseguren el cumplimiento de los propósitos y principios de la Carta de la OEA, garanticen el cumplimiento del derecho internacional y promuevan las relaciones de amistad y cooperación, todo ello con miras a fortalecer la seguridad en la región; a la vez que invitó al desarrollo e implementación de las comunicaciones entre las autoridades civiles o militares de países vecinos, de conformidad con su situación fronteriza, a la suscripción de acuerdos sobre invitación de observadores para ejercicios militares, visitas a instalaciones militares, facilidades para observar operaciones rutinarias e intercambio de personal civil y militar para formación y capacitación; y, el fomento a la elaboración e intercambio de información sobre políticas y doctrinas de defensa.

El Grupo de Río, por su parte, se originó en "Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia", que incluye como uno de sus propósitos la promoción del establecimiento de zonas de paz y cooperación, alienta la confianza recíproca y soluciones propias a los problemas y conflictos que afectan la región; estimula iniciativas a favor del desarme y la seguridad internacional; y, compromete a sus suscriptores y adherentes[2] a fortalecer la cooperación en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.

A nivel sudamericano, El Comunicado de Brasilia, del 1 de setiembre del año 2000 creó una Zona de Paz Sudamericana, la misma que fue delineada en julio del año siguiente, en La Paz, Bolivia, con la adopción de las "*Bases para un Proyecto sobre la creación de una Zona de Paz y de Cooperación Sudamericana*", en las que se enfatiza el carácter indispensable para la garantía de la paz, la estabilidad y la seguridad del más amplio respeto a la democracia, del respeto a los derechos humanos, del combate a las injusticias sociales y de la promoción del crecimiento económico y del bienestar del individuo; y se esbozan un conjunto de acciones a ser desarrolladas en la construcción de la Zona de Paz. Posteriormente, en julio de 2002, en Guayaquil, los Presidentes emitieron la "*Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana*" declarando a América del Sur como Zona de Paz y Cooperación.

[2] Si bien el Compromiso de Acapulco solamente fue suscrito por los ocho miembros fundadores del Grupo de Río, tres de ellos miembros de la Comunidad Andina, en años posteriores se han incorporado, entre otros, los otros dos Países Andinos lo que hace el Compromiso de Acapulco extensivo a estos Estados que no lo suscribieron.

Toda esta dinámica en diversos ámbitos del desempeño internacional de los países andinos, ha sido acompañada por sucesivas iniciativas propias del ámbito subregional. Dentro de ellas, merece destacarse las siguientes:

1. El Manifiesto de Cartagena de Indias, de mayo de 1989, reconoce que la paz y la seguridad resultan indispensables para el desarrollo integral, el bienestar de los pueblos Andinos y la armónica participación de la Subregión en América Latina y en el Mundo, por lo que encomienda el estudio de un Pacto que reafirme el compromiso de no recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, ni a género alguno de coacción que pudiera afectar su integridad territorial, independencia o voluntad política; que reitere la adhesión de los Países Andinos a la solución pacífica de controversias y que promueva políticas que profundicen la relación amistosa y pacífica, fomenten la confianza en todos los órdenes de la relación entre Países Andinos y eviten las tensiones fronterizas.

2. El compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación, expresado en la Declaración de Galápagos de 17 de diciembre de 1989, que dispuso la adopción de una serie de medidas de fomento de la confianza en los campos de la cooperación política, económica y militar, incluyendo el establecimiento de procedimientos prácticos para evitar o superar incidentes fronterizos; el intercambio de informaciones y encuentros regulares entre las Fuerzas Armadas; la coordinación de políticas para la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, la cooperación de las Fuerzas Armadas en proyectos de desarrollo de interés común; y, la celebración de reuniones de altos mandos militares para evaluar la aplicación de estas medidas. Simultáneamente, comprometió a los Países Andinos en una serie de campos vinculados a la no proliferación nuclear; la promoción de iniciativas regionales vinculadas a la relación desarme – desarrollo; desarrollo de medidas de defensa colectiva frente a medidas de coerción de terceros; y para colaborar en la prevención y represión del terrorismo, el tráfico ilícito de armas y actos de piratería aérea así como para actuar conjuntamente en estos asuntos en los foros internacionales.

3. El Acta de Machu Picchu, de mayo de 1990, estableció un grupo de coordinación en materia de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. Debe señalarse que la voluntad de fortalecer la cooperación política andina en materia de lucha contra el narcotráfico se registra además, entre otros, en Lima, y La Paz (1990); Caracas y Barahona (1991), Quito (1995), Trujillo (1996), Sucre (1997) y Lima (2000), todo lo cual concluye en el 2001 con la adopción de la Decisión 505, Plan Andino de Lucha contra las Drogas y Delitos Conexos, así como en el Plan Operativo aprobado posteriormente. En lo concerniente a terrorismo, la voluntad de establecer mecanismos de cooperación es reiterada por los Presidentes en Trujillo (1996) Sucre (1997).

4. Por otra parte, el Acta de Guayaquil, del X Consejo Presidencial Andino, instruyó al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores a crear un Grupo de Alto Nivel que diseñe mecanismos y fortalezca los ya existentes para intensificar la coordinación y cooperación entre las autoridades de los Países Miembros en materia de lucha contra la droga, terrorismo, tráfico de armas y en general contra las actividades delictivas de origen transnacional, destacando la importancia de impulsar el fortalecimiento de la cooperación para el desarrollo de mecanismos de fomento de la confianza mutua entre los Estados Miembros.

5. En ocasión de la toma de posesión del Presidente de Colombia en 1998, los Presidentes Andinos emitieron una Declaración en la que señalaban que al reconocer a la Comunidad Andina como una comunidad de naciones democráticas; y a la plena vigencia de la democracia como condición esencial para el diálogo y la cooperación política, "*fundamentos del proceso de integración económica, social y cultural en el marco del Acuerdo de Cartagena y demás instrumentos que conforman el Sistema Andino de Integración*", encomendaron al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores la preparación de un Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena "Compromiso de la Comunidad Andina por la

democracia", actualmente vigente y que establece como condición esencial para la cooperación política y la integración "la plena vigencia de las instituciones democráticas y el estado de derecho" y señala los procedimientos que deberán seguirse cuando se produzca la ruptura del orden democrático en cualquiera de los países miembros".

6. El Acta de Cartagena (1999), por su parte, enfatizó la necesidad de afianzar una cultura de paz en la subregión.

7. En la Declaración de Carabobo, suscrita en Valencia, Venezuela, en junio del 2001. El Consejo Presidencial encomendó al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores la elaboración de los lineamientos para una política comunitaria de seguridad y fomento de la confianza con el objetivo de establecer una Zona Andina de Paz.

8. El Compromiso de Lima, Carta Andina para la Paz, la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos destinados a la Defensa Externa, adoptado en junio del año 2001, estableció, entre otros aspectos, que el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores debía elaborar *"un proyecto de política común de seguridad andina, en el contexto de una concepción democrática y no ofensiva de la seguridad externa, basada en los principios de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización e los Estados Americanos*". Por otra parte, el mismo documento comprometió a los Países Miembros con el establecimiento de los mecanismos y criterios para instaurar una Zona de Paz en la Comunidad Andina.

9. Posteriormente, los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa Andinos, conjuntamente con autoridades de Panamá y el Brasil, adoptaron en Bogotá, en marzo de 2003 el "Compromiso para el Fortalecimiento de la Coordinación en la Lucha contra el Terrorismo y el Problema Mundial de las Drogas y los Delitos Conexos, en el que acuerdan, entre otros aspectos, Coordinar iniciativas con el fin de enfrentar los desafíos que genera el terrorismo, el tráfico de drogas y las vinculaciones que pudieran existir entre ambos fenómenos.

10. En la Declaración de Quirama, adoptada en junio de este año, en ocasión del XIV Consejo Presidencial Andino, los Presidentes Andinos acordaron "*Reforzar la cooperación en temas de trascendental importancia tales como la lucha contra la pobreza y la exclusión social; el fortalecimiento de la democracia; la gobernabilidad democrática; la defensa y protección de los derechos humanos; la seguridad y fomento de la confianza; la lucha contra el terrorismo en todas y cada una de sus formas y manifestaciones; los delitos que afectan la estabilidad económica, el bienestar social y el patrimonio público de nuestros países; la lucha contra el problema mundial de las drogas y delitos relacionados; la lucha contra la corrupción y el crimen organizado; el medio ambiente y el desarrollo sostenible*.", a la vez que instruyeron "*…al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que presente a consideración del próximo Consejo Presidencial Andino una propuesta de lineamientos de Política de Seguridad Común Andina que desarrolle los parámetros del Compromiso de Lima y contemple, entre otros, planes de acción concretos en materia de lucha contra el terrorismo y la corrupción, con base en los trabajos que adelante el Grupo de Alto Nivel en materia de Seguridad y Fomento de la Confianza"*.

Si bien el listado anterior de antecedentes en la materia no es exhaustivo, refleja los documentos más representativos y proporciona una idea del vasto esfuerzo que los países andinos han venido desplegando con miras a fortalecer la integración; desarrollando la cooperación política en aspectos tan importantes como son la seguridad, la confianza mutua y la estabilidad democrática. En ese marco se inscribe también la Decisión 552 que establece el "Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos".

A este amplio esfuerzo se suman, además, iniciativas en campos que, sin estar específicamente orientados a la seguridad pero tomando en cuenta el carácter transversal de la misma, inciden en

ella. Ello responde a la propia definición de seguridad a la que arribaran altos funcionarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa de los países andinos, en Bogotá en febrero último, indicando que ésta es *" 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".*

Así, cabría mencionar, entre otros esfuerzos realizados, la creación del Comité Andino para la Prevención de Desastres, que busca a desarrollar programas para reducir el riesgo e impacto de los desastres naturales y antrópicos que puedan producirse en el territorio de la subregión andina; los avances alcanzados en materia ambiental en el ámbito subregional y que se inscriben en los propósitos de lograr la seguridad ambiental de los países andinos así como de desarrollar, entre otros, criterios y medidas concretas en materia de bioseguridad. Estos incluyen los "Lineamientos para Gestión Ambiental y el Desarrollo Sostenible", la "Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino" y el programa de "Seguimiento de la Cumbre de Johannesburgo en la Suubr4egión Andina 2003 - 2005" adoptada por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores este año.

Igualmente, merece destacarse que los países andinos vienen trabajando en la elaboración de una "Estrategia Regional para mejorar la Seguridad Alimentaria en los Países Andinos". En materia de cooperación energética, se han producido significativos avances al establecer normas para facilitar la interconexión de las redes eléctricas subregionales. Por otra parte, la Corporación Andina de Fomento ha venido desde hace algunos años desarrollando importantes estudios en materia de integración energética.

Tampoco puede evitarse la mención a los trabajos que se realizan en el ámbito social, donde además de los avances realizados por los Convenios especializados que forman parte del Sistema Andino de Integración, en especial en el ámbito de la salud pública, se viene trabajando en un "Programa Integrado de Desarrollo Social" . Como en este, son muchos otros los aspectos en los que el proceso andino de integración contribuye significativamente a fortalecer las condiciones de seguridad en la subregión.

El Proyecto Iniciativa de Estabilización Regional Andina"

La Comunidad Andina enfrenta el desafío de avanzar hacia la estabilidad a través del fortalecimiento de las instituciones democráticas, de la integración y de los consiguientes vínculos entre los Estados, a la vez que de la diversificación en los mismos. Todo ello debe producirse en un marco de cooperación y transparencia crecientes, incluyendo de manera especial los aspectos concernientes a la seguridad.

El proceso de seguridad de la región presenta importantes puntos en común, aunque hasta la fecha ha estado primordialmente caracterizado por consideraciones vinculadas a la seguridad estratégico-militar y ésta, a su vez, de manera predominante, a hipótesis de conflicto enraizadas muchas veces en las complejas circunstancias y fuerzas que impulsaron al fraccionamiento sudamericano desde el siglo XVIII y, con mucho mayor intensidad, en los años siguientes al

nacimiento a la vida republicana, desarticulando unidades de producción y servicio que habían operado hasta ese entonces.

Además, comparativamente con otros emprendimientos contemporáneos en materia de paz y seguridad, resulta importante verificar las similitudes y significativas distancias entre nuestros procesos de seguridad y los estándares de la propuesta Asociación para la Paz formulada para el relacionamiento de los ex-miembros del Pacto de Varsovia con la OTAN. En este último caso, se fija como objetivos la estabilidad y la seguridad, ambos a ser alcanzados mediante la cooperación y la acción común; el respeto de las libertades y de los derechos humanos; la protección de la democracia; el respeto de las normas del derecho internacional; y el cumplimiento de las obligaciones que emanan de la Carta de las Naciones Unidas.

Nuestra región ha avanzado en el logro de casi todos esos objetivos, pero todavía enfrenta limitaciones en materia de derechos humanos, del establecimiento pleno de la democracia y en el desarrollo de instrumentos multilaterales para canalizar la cooperación en materia de seguridad y garantizar la paz y la estabilidad, al extremo que son esos los mayores factores en la perturbación de la estabilidad en nuestra región y, por ende, constituyen la más nítida expresión de la importancia de plantear la seguridad regional desde una perspectiva que incluya, de manera destacada, los conceptos asociados a la seguridad democrática.

La maduración de las relaciones cívico-militares acorde con las necesidades democráticas supone, entre muchos otros aspectos, el desarrollo de elencos civiles profesionales capacitados para la formulación e implementación de las políticas de seguridad. Pero supone, ante todo, que la concepción misma de la seguridad sea producto de amplios consensos sociales y que trascienda el marco estratégico militar, abarcando las dimensiones de la seguridad ciudadana y, principalmente, de la seguridad democrática. El consenso requerido en esa definición debiera comprender a los más diversos sectores de la sociedad y superar la tradicional dicotomía entre los estamentos civiles y los militares. En ese sentido, la institucionalización en el ámbito andino de las reuniones de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa así como de funcionarios de alto nivel de esos dos sectores, constituye un paso significativo que podría enriquecerse en el futuro con estructuras similares o ampliadas que incluyan a los Ministerios del Interior o de Gobierno.

En todo caso, estos constituyen desafíos de primer orden para la mayor parte de los países de la región. Ese proceso no puede sino ser gradual, acorde con los ritmos de cada transición y los cambios en las percepciones y concepciones de las élites civiles y militares en materia de seguridad y, en ese sentido, la idea de ir ajustando este objetivo en términos subregionales, pudiera constituir una primera forma de aproximarse a una temática tan compleja y antigua como la historia misma de nuestras repúblicas.

Por otra parte la seguridad cooperativa, por su naturaleza basada en la confianza y la transparencia y en compromisos asumidos voluntariamente por los Estados, que implican ceder autonomía en función de objetivos comunes en materia de seguridad, se logra en forma gradual, a través de un período extenso, de interacciones crecientes. Un gran acuerdo entre los Estados no puede ser su punto de partida sino, eventualmente, su punto de llegada.

En ese sentido, también resulta mucho más beneficiosa y realizable, como punto de partida que la dimensión subregional, aunque integral en su vocación, no busque “segurizar”, es decir, administrar desde la dinámica de la seguridad, todos los aspectos que involucra el desarrollo.

Además, en el ámbito específico de la defensa, el gradualismo también resulta particularmente relevante, especialmente si se tiene presente que la seguridad cooperativa no se construye solamente mediante mecanismos inéditos, sino sobre la base de elementos en buena medida existentes: acuerdos, tratados, rutinas establecidas. Aproximarse a la seguridad cooperativa consiste así, fundamentalmente, en un cambio en la forma en que los actores perciben su práctica y la de sus vecinos. En realidad, han venido ejerciendo mucho más la seguridad cooperativa que la actividad bélica, pero sin conceptualizarlo de ese modo. El proceso de seguridad en curso en el

Continente Americano, asentado en el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la profundización de la integración regional y una acumulativa ampliación de las medidas de confianza y seguridad, se orienta en esa dirección.

Por ello, la primera etapa del proyecto a desarrollar no abarca todos estos campos, aunque si debe tenerse presente que la consideración de los mismos no puede ser ajena a la caracterización de la Zona de Paz Andina que debe informar la Política Común Andina de Seguridad. Ello supone concebir el espacio geográfico que comprende la Comunidad Andina en términos consistentes con la Zona de Paz Sudamericana, pero con rasgos más profundos que le otorguen, dentro del conjunto continental, características específicas. En ese sentido, la caracterización de la Zona de Paz Andina debiera ser más ambiciosa que el marco sudamericano, sin perder de vista que cuatro de los cinco países andinos mantienen extensas fronteras con países ajenos a la subregión y que, por lo tanto, un esquema de seguridad andina tiene necesariamente que responder a una vocación sudamericana, es decir, estar abierto a la participación de otros países del sub-continente o a su articulación con aproximaciones que puedan haber desarrollado, en esa misma dirección, otras agrupaciones como el MERCOSUR, por ejemplo.

En ese sentido, la Política Común Andina en materia de Seguridad, como se esbozara en los párrafos iniciales, debiera apuntar a desarrollar gradualmente la caracterización de la Zona de Paz Andina y, a través de ésta, buscar la profundización de la Zona de Paz y Cooperación Sudamericana.

De esta manera, en cumplimiento de lo establecido en el Compromiso de Lima de junio de 2002 y de la directiva del Consejo Presidencial Andino de Quirama, la Secretaría General, con el apoyo de la Unión Europea ha dado inicio al proyecto “Iniciativa de Estabilización Regional Andina", el mismo que, de esta manera, tiene como objetivo la formulación de una Política Común Andina de Seguridad, la que deberá promover una cultura de paz y la confianza, a la vez que fortalecer los valores, principios y prácticas democráticas en la subregión.

Dicha política, como se ha señalado, deberá orientarse al desarrollo y consolidación de la Comunidad Andina como una zona de paz, caracterizada por ser un espacio en el que la estabilidad y la cooperación entre los países que la integran permita del eficaz aprovechamiento, en condiciones de equidad, de los beneficios, reales y potenciales, de su integración política, económica, social y cultural.

El proyecto busca así, a partir del desarrollo de una visión andina de la seguridad que comprenda aquellos aspectos inherentes a la seguridad democrática, la seguridad ciudadana y la seguridad estratégica-militar, diseñar y proponer conjuntos de acciones que contribuyan progresivamente a la promoción de la estabilidad democrática, incluyendo mecanismos de alerta, consulta, cooperación y verificación, que puedan situarse en el marco de la Política Exterior Común Andina y que comprendan aspectos tan variados como son el fomento de la confianza y la prevención y solución pacífica de conflictos, propiciando a la vez, mayores niveles de participación de los más diversos actores y agentes, públicos y privados, en la búsqueda y concertación de alternativas de desarrollo, sostenibles en el largo plazo por los países de la Comunidad.

El Proyecto contempla en su primera etapa la realización de cinco seminarios. Cuatro de ellos provienen del Compromiso de Lima y el quinto es consecuencia de la necesidad de poder disponer de una aproximación más consensuada entre los países andinos a la Zona de Paz para poder someter a su consideración una propuesta de Política Común Andina de Seguridad.

El documento anexo con el número 1, SG/dt199, “Elementos para una visión Andina de la Seguridad” (Anexo A), elaborado en febrero de este año con miras a la reunión de un Grupo de Alto Nivel de funcionarios de los Ministerios de Relaciones y la Ayuda Memoria emanada de

dicha reunión (anexo B) proporcionan una aproximación conceptual a los elementos que informan el proyecto.

El Anexo C, reproduce el documento SG/dt235, “Los Países Andinos frente a la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica”. Este es un documento de naturaleza reservada que fue circulado el 18 de setiembre último entre los países andinos con miras a orientar su participación en los preparativos de la Conferencia de México. Como quiera que el Seminario respectivo deberá llevarse a cabo poco tiempo después de la realización de esta Conferencia, en su evaluación merecería tomarse en consideración de manera especial que dicha Conferencia debiera contribuir a “estructurar un marco conceptual común para la seguridad hemisférica, que proporcione de manera puntual los principios rectores y especifique los mecanismos institucionales a través de los cuales puedan definirse y delimitarse cursos de acción previsibles, de manera que pueda también establecerse un diálogo con la potencia hegemónica tendiente a privilegiar la coincidencia de intereses y se facilite el ámbito indispensable para alcanzar consensos en políticas referidas a materias de seguridad”, entendiendo por ello que la Conferencia Especial de México debiera representar el inicio a un proceso de construcción de este diálogo de manera tal que se asegure, a partir de convergencias subregionales, un genuino sistema de seguridad hemisférica, representativo de los intereses de seguridad todos los países.

El anexo D, documento SG/dt414, “Antecedentes Andinos en Materia de Seguridad y Fomento de la Confianza”, recoge buena parte del listado consignado en los antecedentes del presente documento.

Finalmente, el anexo E, refleja algunos aspectos que derivan de la reflexión acerca del complejo tema del gasto militar o gasto en la defensa. Se trata, en esencia y como su nombre lo señala de aspectos que merecerían ser considerados dentro de un eventual estudio acerca de gasto en defensa externa por los países andinos.

ANEXO A
del Anexo 3

SG/dt 199
20 de febrero de 2003
1.9.5

ELEMENTOS PARA UNA VISIÓN ANDINA DE LA SEGURIDAD

Presentación

La Cumbre de las Américas llevada a cabo en Santiago de Chile, en el año 1998, acordó la celebración, de una Conferencia Especial sobre Seguridad en el año 2004, encomendando a la Comisión sobre Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos los trabajos preparatorios pertinentes. En ese sentido, la Comisión de Seguridad Hemisférica ha venido impulsando un proceso de consultas con los Estados Miembros de la OEA para identificar los diferentes puntos de vista existentes y alcanzar las definiciones respectivas en este importante asunto.

Los Países Andinos han participado activamente en ese proceso registrando, en términos generales, un apreciable nivel de coincidencias en sus posiciones.

Pero además, los Países Andinos han logrado muy importantes y significativos avances en el ámbito subregional, en particular durante la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa celebrada en Lima, el 17 de junio de 2002, en la que adoptaron el Compromiso de Lima, Carta Andina para la Paz, y la seguridad, limitación y control de los Gasto destinados a la defensa externa, que anticipa una Política Común de Seguridad y el establecimiento de una Zona Andina de Paz, así como acciones específicas dirigidas a ambos propósitos.

El presente documento constituye uno de los aportes de la Secretaría General para contribuir a la reflexión por parte de los Países Miembros con miras a alcanzar tales objetivos, teniendo para ello en consideración, además, que la visión común de la seguridad que inspire la Política Común Andina de Seguridad, tendrá que verse reflejada en los nuevos marcos conceptuales y operativos de la seguridad hemisférica.

Por otra parte, con miras a cumplir con los mandatos recibidos en éste, al igual que en otras áreas en las que los países andinos han emprendido importantes programas de cooperación política, la Secretaría General emprenderá en los próximos meses un proyecto que busca, -mediante la formulación de una Política Común Andina de Seguridad dirigida a propiciar la generación de una cultura de paz, confianza e integración, el fortalecimiento de los valores, principios y prácticas democráticas en la subregión; y la caracterización y consolidación de una zona de paz en la Comunidad Andina- contribuir a la estabilización y el eficaz aprovechamiento, en condiciones de equidad, de los beneficios, reales y potenciales, de la integración política, económica, social y cultural de los Países Miembros de la CAN.

En ese sentido, los comentarios que al respecto formulen los Países Miembros, están llamados a orientar a la Secretaría General en el desarrollo de ese ambicioso proyecto, el mismo que, a su vez, deberá contribuir a promover la estabilidad democrática, el fomento de la confianza y la prevención y solución pacífica de conflictos, mediante mecanismos que propicien niveles eficaces de participación ciudadana en la búsqueda y concertación de alternativas de desarrollo sostenibles en el largo plazo.

Contenido

Introducción

Nuevos conceptos de la seguridad: conflicto, crisis y acciones preventivas

Las dimensiones de la seguridad en la Comunidad Andina

La Zona de Paz Sudamericana y la Comunidad Andina.

Conclusiones

Introducción

El término de la Guerra fría se tradujo a nivel mundial cuando menos en tres cambios significativos: el colapso de ciertos regímenes, poniendo fin a cosmovisiones esencialmente antagónicas como opción de política; segundo, la modificación del balance cuantitativo y cualitativo de fuerzas entre las potencias centrales, lo que ha producido una situación caracterizada como unipolar; y, tercero, la notoria confirmación del surgimiento de nuevos procesos internacionales y aceleración de otros, entre los cuales el más visible es, sin duda, el de la globalización, entendida como el fenómeno de interacciones supraestatales, en los planos cultural, económico y político, sustentado en el desarrollo de sistemas de comunicaciones e intereses transnacionales de las personas o grupos, que crean un nuevo entorno internacional, e inciden en el ejercicio de la soberanía de los Estados.

La caída del muro de Berlín representó para la sociedad mundial una gran conmoción. En una primera impresión, se percibió que la fractura en el mundo la producía la división entre democracia y capitalismo, de un lado, y el autoritarismo, del otro, resumiendo en ello todas las tensiones políticas existentes. La Unión Soviética colapsó, de acuerdo con ese análisis, porque estaba imposibilitada de alimentar o proporcionar la libertad indispensable a su población, en momentos en que el mundo occidental desarrollado abrazaba con fervor la prosperidad y afirmaba los ideales de libertad y democracia como valores universales.

Pero en ese análisis se asume que la democracia y el mercado avanzan en una misma dirección, sin fisuras entre uno y otro. Ciertamente, de haber sido ese el caso, el fin de la Guerra fría hubiese producido un mundo estable, lo cual desafortunadamente no ha sido el caso. Hay otro tipo de fisuras que se relacionan con dos procesos separados que se producen en la actualidad, como son la globalización económica y la fragmentación política. En un caso, la globalización asocia a la integración, a la interdependencia, a la apertura y al multilateralismo. En el otro, la fragmentación, asocia con la desintegración, la autarquía, el separatismo y la heterogeneidad que producen la marginalidad social, la exclusión, reivindicaciones étnicas o raciales, conflictos religiosos, entre otros factores.

En este contexto el Estado confronta, por una parte, las demandas de los agentes económicos, y por la otra, las de sus propias sociedades. En efecto, los empresarios, símbolo por excelencia de la globalización en el campo de la economía, buscan al Estado para que proporcione el imprescindible orden en el cual el comercio pueda prosperar y los contratos ser cumplidos dentro de marcos de seguridad jurídica. Buscan también, contradiciendo las propias normas del mercado, mayores niveles de protección, en especial en sectores críticos como son el agrícola o en aquellos donde requieren marcos de aplicación de las normas sumamente estrictos, como en lo concerniente a patentes y propiedad intelectual. Esas, entre otras, son condiciones indispensables para la inversión productiva, para la generación de empleo y para la articulación social, condiciones elementales para promover la seguridad. Pero poco efecto tendría todo ello si no se traduce en sociedades más equitativas, con patrones de comportamiento que fortalezcan la participación y destierren la exclusión social, todo lo cual resulta consustancial a los objetivos de una sociedad democrática.

Por ello, donde quiera que esas condiciones no se hagan presentes la propia democracia estará sujeta a tensiones. Ahora bien, la democracia resulta fundamental para contrarrestar la violencia y para promover la seguridad. La democracia, en consecuencia, requiere también que el Estado se fortalezca y prospere. Pero la democracia también estará bajo presión si el Estado no contribuye de manera efectiva a mejorar las condiciones de equidad y si no promueve eficazmente la participación y la inclusión social. Por ello, las medidas para alcanzar estos resultados no pueden solamente confiarse a los mecanismos que promueve la globalización, lo cual explica en parte

porque todos los cambios en el ámbito internacional no han significado la creación automática de un nuevo orden, idealmente regido sólo por el derecho internacional; y, por el contrario, se han traducido en nuevas modalidades de conflicto y amenazas a la seguridad para las cuales las reglas del viejo orden carecen ya de aplicación.

El Mundo entero enfrenta así el desafío de interpretar los retos que hoy confronta y que, como se ha evidenciado en diversas regiones, ponen peligrosamente en duda la viabilidad misma de determinadas entidades estatales. Este desafío constituye, por lo tanto, una oportunidad para adoptar marcos de seguridad que respondan a amenazas propias y no se construyan en función o respuesta a los requerimientos exclusivos de una potencia.

La seguridad, entendida como el margen de protección de un Estado o sociedad frente a una amenaza o riesgo, debiera en consecuencia comprender todos aquellos aspectos que representan una amenaza a ese Estado o sociedad, incluyendo asuntos referidos a la salud, la alimentación, los medios financieros, la disponibilidad energética, el medio ambiente, el orden interno y la defensa.

Pero resulta también innegable que si bien para cualquier nación resulta ideal contar con la mayor seguridad posible, no es posible alcanzar una inmunidad permanente y perpetua frente a todas las amenazas potenciales que confronta. En ese sentido, mientras mayores sean los medios a disposición de un Estado, menores debieran ser las vulnerabilidades o amenazas con las que tendrá que resignarse a vivir. Es por ello que las propias amenazas debieran ser priorizadas y, la asignación de los recursos disponibles decidida en virtud de la gravedad o seriedad de las mismas.

De esta manera, sería tarea inicial identificar y precisar cuáles son esas amenazas, nuevas y antiguas, que deben informar una visión de seguridad y, simultáneamente, cuáles son los mejores escenarios, instrumentos o mecanismos y políticas para hacerles frente. Esta es una tarea que debe desarrollarse tomando en cuenta los escenarios nacionales, regionales y globales que éstos confrontan y, a partir de ello, revisar el nivel de intervención en cada uno de esos ámbitos.

Esto exige que el Estado disponga de la capacidad para analizar los nuevos fenómenos internacionales en función de preservar su capacidad de atender sus responsabilidades y funciones básicas. Los Estados existen para promover el bienestar de sus ciudadanos y el acceso a las posibilidades para su realización personal y social, sea proporcionando justicia y seguridad, propiciando el empleo, la educación, proporcionando redes de seguridad social básica o protegiendo el ambiente, entre otros aspectos.

Un Estado que deja a su población exclusivamente a merced de las fuerzas del mercado, incumplirá sus funciones y perderá en mayor o menor medida legitimidad social y política. Sin embargo, la globalización exige a las economías nacionales situarse en función de un mercado imprevisible, en el que los capitales se desplazan por las fronteras con la absoluta libertad y en el que las comunicaciones se realizan a la velocidad de la luz, por lo que uno de los grandes retos que se presenta para el propio Estado es cómo vivir con la mano invisible del mercado y no abandonar aquellas de sus responsabilidades fundamentales que lo comprometen con la equidad y la participación en sus respectivas sociedades, a la vez que con resultados eficaces en administrar condiciones adecuadas para los flujos migratorios, contrarrestar epidemias, luchar contra el tráfico ilícito de drogas o contra la criminalidad y el terrorismo, todas estas situaciones respecto de las cuales el estado nacional parece cada vez menos capaz de ser efectivo.

Es por eso que el Estado, expuesto a una serie de cambios, debe adaptarse a un sistema internacional cada vez más complejo e interdependiente y con una multitud de actores internacionales e interacciones de diverso grado y contenido. Pero el Estado es, y seguirá siendo en un futuro previsible, la unidad básica y central del orden internacional. Esto es así, porque, en lo fundamental, el Estado ofrece totalidad frente a la fragmentación y representa una identidad

única, que en muchos casos se sitúa incluso por encima de las diferencias étnicas, culturales o religiosas que admite en el seno de su sociedad.

En ese marco, la integración regional debe ser también entendida como un proceso conducente a fortalecer la viabilidad del Estado, a promover su eficacia y por tanto las posibilidades de lograr los resultados que la sociedad espera de él. Esa es la nueva dimensión de la integración que resulta del panorama internacional posterior a la guerra fría. Ella trasciende la dimensión económica para situarse, esencialmente, en el marco de la cooperación política, fortaleciendo la capacidad de cada sociedad para participar de manera más eficiente en los beneficios de la globalización, moderando los efectos perniciosos de ésta y contribuyendo a la atención de las demandas sociales de bienestar y seguridad. De esta manera, la integración no es más la búsqueda de un espacio económico más amplio para alcanzar la escala que justifique un proceso de industrialización. La progresiva apertura del comercio mundial hace descartar esa perspectiva de décadas anteriores.

En ese orden de ideas, los Países Andinos, desde principios de la década pasada han abierto importantes cauces para el desarrollo de la cooperación política, la que se intensifica de manera particular a partir de la institucionalización del Consejo Presidencial Andino y del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Un paso significativo, en ese sentido, fue tomado el pasado mes de junio, al adoptarse el Compromiso de Lima: Carta Andina para la Paz y la Seguridad, que debiera permitir el desarrollo de una visión común andina de la seguridad, configurar la Zona de Paz Andina y desarrollar una Política. Común de Seguridad Andina (PCSA).

Parte de ese proceso debe necesariamente incorporar el desarrollo de una visión andina de la seguridad hemisférica, entendiendo ésta como el marco dentro del cual las naciones de nuestro hemisferio podrán disponer de las condiciones de seguridad que les permitan prosperar y desarrollarse sobre la base de los principios que les son comunes.

En ese sentido, son principios y valores reconocidos y compartidos por todos los países andinos aquellos inherentes a la democracia, al respeto a la persona y sus derechos; y, en sus relaciones internacionales la renuncia al uso de la fuerza, la solución pacífica de controversias, la no intervención en los asuntos internos de otros Estados, y el respeto y promoción de los tratados y acuerdos internacionales.

El reconocimiento de la persona, su dignidad y derechos, así como de las comunidades en las que aquélla se desarrolla, se enmarcan en estos conceptos, lo que implica para el Estado un conjunto exigente de deberes y tareas que suponen, entre otros aspectos, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación, la participación ciudadana, la inclusión de todos los grupos sociales y el bien común, brindando a la población la protección adecuada que le permita a todos y cada uno de los integrantes de su respectiva comunidad nacional la mayor realización espiritual y material posible.

De estos principios y, sobre todo, de la dignidad e igualdad inherente a todas las personas, se deducen objetivos socio-económicos prioritarios, tales como la cohesión e integración social, la equidad y la superación de la pobreza, que son elementos indispensables para el desarrollo.

Los nuevos Conceptos de la seguridad: Conflicto, Crisis y Acciones Preventivas

El conflicto, sea este social, nacional o internacional, determina una de las responsabilidades del Estado, pues en él recae el proponer, convalidar, adoptar y asegurar la aplicación de la doctrina

de seguridad que atienda la prevención y la administración de las amenazas a la seguridad y del conflicto, en cualquiera de sus de sus formas o maneras de expresarse.

En consecuencia, los Estados a pesar de estar comprometidos con eliminar las causas que pueden constituir amenazas a la seguridad, no obstante las acciones preventivas que pueda adoptar, debe prever la situación de un escenario adverso. Ello determina, en el actual escenario, que una nueva doctrina de la seguridad no signifique el abandono de todos los conceptos tradicionales, sino, por el contrario, que implique la incorporación de la revisión de los mismos dentro de un marco más amplio y socialmente convalidado, que le proporcione la integralidad y legitimidad indispensables.

El conocimiento del conflicto no se reduce a comprenderlo en el plano teórico, sino a entenderlo en función de la realidad geográfica, política y social donde eventualmente puede producirse. Por ello, parte importante de la tarea de seguridad es identificar posibles amenazas y apreciarlas adecuadamente para determinar si se enfrenta o no una hipótesis de conflicto y cuales son las probabilidades que ésta se materialice. Sin duda, la compleja realidad donde el conflicto se incuba, combina tanto variables objetivas como subjetivas. Las primeras son más fáciles de apreciar que las segundas, puesto que éstas incluyen la posibilidad de que el conflicto sea considerado por otras naciones o agentes como una opción para resolver una oposición de intereses.

Los conflictos pueden surgir a causa de intereses contrapuestos, relativos a factores diversos de índole histórica, étnica, social, religiosa, económica o ideológica, entre otros. Una extendida fuente de conflictos ha sido históricamente el nacimiento de nuevos Estados a partir de procesos de disgregación, desintegración o del colapso de las estructuras políticas vigentes.

Cuando el proceso de ruptura ocurre en un gran espacio geográfico, como fue el caso de la América hispana, la consolidación nacional y la dificultad de establecer límites territoriales exactos, puede llegar a ser, como de hecho ocurrió, una nueva fuente de potenciales dificultades.

Pese a que nuestro hemisferio no ha estado exento de conflictos armados suscitados por esta causa, los tratados internacionales han sido el instrumento principal y preferente para solucionar conflictos declarados o conjurar conflictos latentes. Esta preferencia se mantuvo en el tiempo, de modo que puede decirse que el ámbito básico de resolución de conflictos ha sido y continúa siendo el de las relaciones bilaterales y el diálogo directo entre los países involucrados, con la eventual asistencia de terceros.

La tarea de configurar un nuevo orden mundial, más justo, equilibrado y digno para todas las naciones, está signada de esperanzas y de riesgos. Uno de los problemas de este proceso es la influencia de diversas variables que pueden dificultar o mejorar las relaciones entre países, incluyendo sus esfuerzos por promover y profundizar la integración.

En ese contexto, las fuentes recurrentes de tensiones internacionales en las últimas dos décadas del siglo XX han sido el auge de fundamentalismos étnicos y religiosos, la presión de la inmigración, las crecientes muestras de xenofobia popular en contra de inmigrantes en esos países receptores de migraciones, las desigualdades al interior de los países entre ricos y pobres, el terrorismo de cualquier origen, el crimen organizado a escala internacional, el narcotráfico y los delitos conexos al mismo, la depredación del medio ambiente, la escasez de bienes fundamentales, como el agua o de fuentes de energía, los desechos nucleares en cuanto a su tratamiento, traslado y depósito, entre otros asuntos.

En sí mismos, estos son factores de conflicto que en su conjunto e intensidad pueden graduarse desde una fase meramente política, a variadas expresiones de violencia, con todo tipo de matices, pasando esencialmente por la crisis del Estado y la crisis internacional.

Algunas de estas amenazas se asientan en la falta de un genuino sentimiento de interdependencia social y política, tanto a nivel nacional como internacional, en especial por quienes detentan el poder nacional o internacional. Ello reduce en forma significativa el espacio disponible para el establecimiento de medidas cooperativas eficaces y tiende a alimentar marcos de seguridad en los que la presencia e imposición de hegemonías por terceros propician que no todas las partes concernidas vean sus genuinos intereses cabal y equitativamente representados

Pero además, hay otros factores que pueden desencadenar conflictos, como son la extensión de las redes del narcotráfico y el creciente y fácil acceso a armas y medios de destrucción por parte de grupos irregulares. El volumen de dinero que genera la comercialización de droga ha otorgado a los grupos de traficantes un poder de corrupción y extorsión que los convierte en un peligro del que ningún Estado está al margen. Por otra parte, el mercado ilícito de armas, ha incrementado las oportunidades para acciones irregulares que condicionan el ejercicio de la soberanía de los Estados, de sus poderes públicos o de las relaciones entre países. El control del narcotráfico y de la violencia es para los Estados un aspecto esencial en el propósito de conjurar algunas de las fuentes de conflicto, en especial en la región andina.

Lo mismo podría señalarse con respecto al delicado equilibrio ambiental del planeta, que ha evolucionado internacionalmente en las tres últimas décadas forjando un claro sentimiento de aguda interdependencia mundial.

Esta lista de asuntos da lugar a que las definiciones en materia de seguridad puedan hacerse demasiado complejas y extensas y, por tanto, difíciles de abordar. Ello exige limitar el ámbito de la definición de seguridad, para que aliente un marco cooperativo de seguridad andina y hemisférica, lo cual podría constituir la primera tarea de los Países Andinos en este propósito.

En ese sentido, determinar cuales son los elementos o amenazas a las que debiera necesariamente responder una política de seguridad, contribuiría a determinar también las exigencias fundamentales de un marco de seguridad hemisférica. Caso contrario, el riesgo de asumir exclusivamente las concepciones de seguridad de la potencia hemisférica regional serán mayores y, con ello, se asumirá también algunas de las amenazas y riesgos que solamente corresponden a esa potencia o que pudiesen resultar excesivamente onerosas para los países andinos, sin perder de vista que la eficacia de una doctrina de seguridad hemisférica dependerá, en gran medida, que sea funcional a los intereses y amenazas que afectan a todos los Estados del hemisferio.

Una política de seguridad requiere también de mecanismos definidos para el manejo de crisis, entendidas éstas como formas de conflicto que pueden estar inspiradas por intereses de diverso orden que reflejan los ámbitos de la propia seguridad: políticos, económicos, estratégicos, étnicos, sociales, entre otros.

La crisis es así un conflicto de intensidad limitada, en el que los fines se alcanzan sin recurrir al empleo generalizado e intenso de la fuerza. Se trata de lograr ciertos objetivos mediante el consenso o la negociación.

Las actuales tendencias globalizadoras e integradoras permiten concebir la crisis como una de las formas más recurrentes que adoptará el conflicto futuro. De aquí que se haga necesario establecer parámetros para determinar qué situaciones pueden desembocar en crisis, de modo de administrarlas adecuadamente. Por tanto, toda política de seguridad debe recoger los conceptos y

procedimientos destinados al manejo y prevención de crisis en aquellos ámbitos en los que puedan estas suscitarse afectando el margen de protección al ciudadano, a la sociedad y al Estado.

Desde esa misma perspectiva, resultan particularmente relevantes dentro de la definición de una doctrina de seguridad, las acciones preventivas, entendiendo como tales aquellas acciones destinadas a eliminar los factores que producen o alimentan amenazas a la seguridad. Estas son las acciones más económicas para prevenir posibles conflictos, impedir que aquellos que ya existen puedan escalar y, por el contrario, contribuir a resolver los que ya existen. Es por ello que la seguridad debe apuntar a la prevención y solución del conflicto y de sus amenazas, todo lo cual supone, en virtud de la diversa naturaleza de las amenazas, una visión y políticas que respondan a la seguridad cooperativa y la seguridad democrática.

La acción preventiva, según el caso, puede estar expresada en la forma de la diplomacia preventiva y asociada a acciones como el despliegue preventivo, el desarme preventivo, la acción humanitaria preventiva; y actividades preventivas para la consolidación de la paz; o también estar referidas a la buena gobernabilidad, los derechos humanos y el desarrollo económico y social.

Por este motivo, al haberse diversificado las posibles amenazas a la seguridad, la acción preventiva debiera incluir, entre otros factores, el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática mediante el desarrollo de consensos políticos operativos y la promoción de la responsabilidad gubernamental, la participación social, utilizando para ello programas que aborden el ámbito legislativo, los sistemas y procesos electorales, el acceso a una justicia independiente y observadora del debido proceso, la promoción y vigencia de los derechos humanos, el acceso a la información, la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales, la reforma del Estado, de la administración pública y la institucionalización de la misma bajo las pautas de un Servicio Civil formado para el servicio del Estado.

Las dimensiones de la seguridad en la Comunidad Andina

El desarrollo de los valores, principios y prácticas democráticas, incluido el respeto del Estado de Derecho, junto con la evolución del panorama internacional contemporáneo, ha permitido evidenciar el cambio de las dimensiones que hoy conforman la concepción de la seguridad. Los Presidentes Sudamericanos, en julio del 2000, sostuvieron que "La democracia representativa es el fundamento de la legitimidad de los sistemas políticos y la condición indispensable para la paz, la estabilidad y el desarrollo de la región"[3]. Al hacerlo, ponían en relieve el vínculo ineludible e indisoluble que existe entre la democracia y los conceptos de paz, estabilidad y desarrollo, que son elementos constitutivos de la seguridad y centrales en el propósito de definir la agenda respectiva.

En ese mismo sentido se ubica el Compromiso Andino por la Democracia, de 1998, así como el Compromiso de Lima de junio de 2002. Ambos documentos acentúan la naturaleza insustituible de la democracia y asocian la seguridad en los países andinos y la del propio proceso de integración, a la vigencia democrática.

De esta manera, la noción tradicional de la seguridad, referida de manera casi exclusiva a los aspectos estratégico militares de la defensa es enriquecida y ajustada, recogiendo en ella todos aquellos aspectos que son causa o amenaza a la estabilidad y la seguridad de los Estados, teniendo en cuenta que la persona humana, su bienestar y su dignidad, es el fin último y supremo del Estado y que por tanto, la seguridad se debe fundamentar en la integralidad representada por

[3] Comunicado de Brasilia, julio del 2000. Cumbre de Presidentes Sudamericanos Párrafo 21.

los múltiples elementos de diverso carácter de todos los ámbitos y muy en especial del político, del económico, del social, del institucional, del ambiental y del estratégico militar, o de la defensa.

La integralidad en el enfoque, a través de todos los ámbitos reseñados y el desarrollo de mecanismos cooperativos de la seguridad, debiera incidir en mayores niveles de legitimidad, gobernabilidad, legalidad y estabilidad, lo que constituye propósito primordial de la seguridad democrática al proporcionar al Estado y a la sociedad la posibilidad de brindar a sus ciudadanos las garantías necesarias para su desarrollo integral en condiciones de equidad; de ejercer plenamente sus derechos individuales o colectivos y de acceder libre y oportunamente, en el marco del Estado de Derecho, a órganos jurisdiccionales independientes en la administración de justicia que merezcan la confiabilidad y credibilidad ciudadana. Permite también generar las condiciones de cohesión y convivencia pacífica que aseguran la integridad y funcionalidad de sus estructuras e instituciones; y, enfrentar las amenazas internas o externas susceptibles de afectar su estabilidad.

Además, como consecuencia de los cambios producidos en el orden internacional, la seguridad defensiva, tradicionalmente prevaleciente en la doctrina de seguridad de los países andinos, debiera responder a una visión cooperativa de la seguridad caracterizada por un sistema de interacciones estatales para la coordinación de políticas gubernamentales que permitan prevenir y contener las amenazas al igual que aquellas percepciones mutuas entre Estados que puedan devenir en tensiones, crisis o conflictos.

En este contexto, las dimensiones de una visión andina de la seguridad deben comprender tanto los factores vinculados con el ámbito interno, como aquellos que podrían vincularse al plano externo, con el propósito de lograr, también desde ese ángulo de enfoque, una concepción integral de la misma que atienda las necesidades de estabilidad democrática, seguridad ciudadana y, la seguridad estratégico - militar o defensiva.

Los crecientes desafíos en los ámbitos de la seguridad no militar provienen usualmente de poblaciones que ante Estados débiles imposibilitados de cumplir algunas de sus funciones básicas, dudan de la eficacia y legitimidad del sistema democrático; de niveles de pobreza agravados por la ausencia de equidad; de una aguda marginalidad social que repercute en la inseguridad ciudadana; de problemas ambientales que son causa de fricción nacional e internacional; del crimen transnacional; el tráfico de drogas y delitos conexos; y la corrupción, entre muchos otros elementos.

En ese sentido, Rafael Pardo, investigador académico y ex Ministro colombiano, en "Los Nuevos Elementos de Seguridad para América Latina"[4], señala a la profundización de la violencia y de los conflictos internos; el fortalecimiento de la delincuencia transnacional vinculada, entre otros, con el tráfico de drogas ilícitas y los delitos conexos; el tráfico ilícito de armas, el surgimiento de tensiones fronterizas, de problemas étnicos y de inconformidades regionales, sumadas al debilitamiento de la institucionalidad y gobernabilidad de los Estados, como la causa de los inmensos retos para la construcción de la paz, la estabilidad y la seguridad en nuestras sociedades.

Desde esta perspectiva, las fuentes de conflicto parecen configurarse y apuntar, en mayor medida, hacia el ámbito interno, afectando el plano externo en la medida que desborden las fronteras de los Estados o se encuentren directamente relacionadas con actividades de carácter transnacional.

[4] PARDO, Rafael. "Los Nuevos Elementos de Seguridad para América Latina". Foro Sobre Seguridad en el Hemisferio – Organización de Estados Americanos (OEA). Abril 1999.

Nadie podría controvertir el hecho de que los países andinos deben abordar el tratamiento y enfrentar, individual y colectivamente, con espíritu de solidaridad y cooperación, todas las fuentes de conflicto anteriormente mencionadas. Dichas fuentes constituyen amenazas latentes para la seguridad y la estabilidad en la subregión y en el hemisferio.

La primera de estas amenazas es la violencia y el conflicto interno, herramienta de desestabilización utilizada tanto por los grupos insurgentes y otras organizaciones criminales armadas de carácter irregular y al margen de la ley, como por sectores sociales desplazados o de oposición política que no perciben que los mecanismos institucionales, legales o de diálogo representan una alternativa viable para la incorporación de sus intereses en la agenda política nacional o la materialización de sus demandas.

Sobre el particular, se ha considerado que estas fuentes de violencia y conflicto interno constituyen una herencia de la guerra fría y han perdido, o por lo menos han visto profundamente socavado, su carácter ideológico. Cabría preguntarse, sin embargo, si las causas que dieron origen a estos conflictos y sustentaron los argumentos ideológicos de los grupos anteriormente señalados han sido superadas.

El Informe Sobre Desarrollo Humano 2002 elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presenta cifras poco halagüeñas en ese sentido. Dicho informe señala que durante los últimos 10 años, 127 países con el 34% de la población mundial -entre los cuales figuran los cinco países andinos- han observado tasas de crecimiento relativamente muy bajas o inclusive negativas. Por ello concluye que es casi seguro que el porcentaje de población que vive en pobreza a nivel mundial ha aumentado.

Ahora bien, esa situación en la dimensión interna de cada Estado se ve agudizada, además, por los deficientes patrones distributivos y las relativamente débiles redes de seguridad y asistencia social, lo que determina, de una parte, un elevado índice de concentración en el ingreso y, de otro, amplios sectores sumidos en niveles críticos de pobreza y para los cuales el Estado y los propios partidos políticos que resultan esenciales para la vida democrática de los pueblos, tienden a perder interés y, con ello, la indispensable legitimidad para la intermediación política y social.

Una segunda fuente de conflicto interno, estrechamente vinculada a la anterior, proviene de las actividades relacionadas con la producción y el tráfico de drogas ilícitas y delitos conexos, las cuales pueden llegar a traducirse, entre otros, en la conformación de zonas territoriales fuera del control de los Estados y conducen al aumento progresivo de la violencia en los centros urbanos, así como en la consolidación de la criminalidad organizada inclusive a nivel transnacional.

Asimismo, afecta de manera creciente la pérdida de los recursos naturales y de la biodiversidad de la subregión, la cual provoca a menudo migraciones y desplazamientos masivos de la población y redunda en la retroalimentación de la violencia y criminalidad urbanas. De esta forma se merma la capacidad del Estado para garantizar la seguridad ciudadana.

Como bien señala Pardo, no se trata únicamente de la incapacidad de los Estados para hacer frente a este factor de conflicto interno. En efecto, la solución al mismo no se logrará hasta que se defina una estrategia nacional e internacional que permita actuar de manera coordinada para disminuir el poder económico, el acceso a los mercados internacionales y los recursos logísticos de estas organizaciones; en tanto no se impongan controles en los paraísos fiscales que lucran del lavado de activos, entre otros aspectos. Para los países andinos ello supone, además, un genuino esfuerzo que permita revisar cada una de las facetas que involucra esta amenaza y calificarlas de manera homologada desde el punto de vista específico de la seguridad pues, como es sabido, el tratamiento que reciben en la actualidad los cultivos ilícitos, desde el punto de vista de la seguridad, recibe un tratamiento nacional diferenciado.

Otro factor susceptible de conducir a la violencia y el conflicto, reside en el surgimiento de tensiones basadas en intereses regionales o en las demandas legítimas de algunos grupos históricamente excluidos del proceso de toma de decisiones al interior de nuestras sociedades y de los beneficios del progreso.

Si bien se ha observado un aumento de los reclamos vinculados a reivindicaciones de carácter regional, los procesos de descentralización político-administrativa y la consolidación de la participación ciudadana en curso debieran minimizar la potencialidad de violencia sustentada en los mismos. Sin embargo, las limitaciones del Estado y la lógica del mercado no siempre contribuyen a la administración de estas reivindicaciones en forma compatible con las necesidades de la estabilidad institucional y democrática. Este es otro importante campo en el que la cooperación política y la integración están llamados a proporcionar significativos aportes al promover unidades territoriales que integren la producción y los servicios desde una valoración que supera el ámbito nacional de cada Estado para permitir las complementariedades naturales de regiones adyacentes, desarrollar ventajas comparativas y favorecer un ordenamiento territorial que promueva la competitividad de los países.

Por su parte, la creciente consolidación de los movimientos políticos indígenas y de las comunidades afro andinas en la subregión, aunque resultado de la falta de consensos sociales fundamentales y de mecanismos participativos adecuados pudiera evidenciar una tendencia a eventuales escisiones étnicas, ignoradas hasta el momento como posible fuente de conflicto en virtud de la creencia generalizada en el amplio grado de mestizaje del Estado. Cabe señalar, además, que el reconocimiento de los derechos especiales de estas comunidades por parte de los Estados puede eventualmente conducir a confrontaciones con otros sectores sociales igualmente excluidos y marginados, pero que carecen de argumentos de esta naturaleza para ser atendidos.

A la luz de todo lo anterior, la preocupación que aparece es la posibilidad de nuevos conflictos de naturaleza interna en la subregión, pese a los esfuerzos e iniciativas de los Estados para mantener o lograr la paz y la estabilidad.

A diferencia de lo señalado con respecto a las fuentes de conflicto interno, la hipótesis tradicional de conflicto entre Estados pareciera casi descartada al interior de la Comunidad Andina. De hecho, las relaciones del último siglo entre sus Países Miembros han sido relativamente pacíficas y los incidentes militares han estado motivados exclusivamente por querellas fronterizas. La frecuente equiparación de los conceptos de seguridad y de defensa ha conducido, sin embargo, a la consiguiente retroalimentación de eventuales tensiones en el campo militar como consecuencia de adquisiciones de equipos militares que no siempre han observado los dos criterios básicos para estos fenómenos, como son la capacidad bélica del adversario y sus intenciones, frenándose con ello el impulso al desarrollo de relaciones cooperativas de vecindad que promoviesen una mayor densidad en la trama de intereses interestatales y, por el contrario, alimentándose la desconfianza y el mayor gasto en equipamiento militar[5].

Dado que cada vez existen menos áreas fronterizas por delimitar, las probabilidades que vuelvan a producirse este tipo de incidentes parecieran poco probables. Sin embargo, aunque las tradicionales “hipótesis de guerra” parecieran no tener vigencia hoy, no puede descartarse la eventual ocurrencia de tensiones y de crisis. Prevenir que ello suceda, exigiría, entre otros factores, el diseño de una visión común de seguridad, el avance significativo en medidas de fomento de la confianza, acciones específicas de prevención que anticipen posibles crisis, mecanismos eficaces de solución de controversias y, principalmente, del perfeccionamiento y reconocimiento de los tratados en un marco de completa estabilidad jurídica.

---

[5] Esta situación ha sido caracterizada por algunos analistas en términos de “mucha defensa y poca seguridad”.

Tampoco puede desconocerse que una alternativa de origen externo al conflicto entre Estados proviene de aquellas situaciones en las cuales ciertos Estados puedan auspiciar conductas contra la seguridad de otros. Ello ocurre, por ejemplo, cuando un país permite o, inclusive, promueve el crimen organizado y el terrorismo, sin asumir dentro de su territorio todas las medidas a su alcance que combatan o prevengan este tipo de fenómenos, aún cuando los mismos puedan tener efectos en otro Estado.

En ese sentido, es importante reconocer la existencia de situaciones derivadas de la debilidad del Estado o de su poca capacidad para hacer frente a redes internacionales de mucho mayor poder. Los pequeños Estados del Caribe, a pesar de haber desarrollado en algunos casos una importante institucionalidad en la forma de un servicio civil, parecieran ser los más propensos a convertirse en víctimas de estos escenarios dentro del hemisferio, debido notablemente a la fragilidad de sus economías.

A pesar que los países andinos no parecieran estar directamente concernidos, está en su interés buscar la adopción de mecanismos multilateralmente concertados dirigidos a corregir y disuadir ciertos comportamientos que pudieran resultar excesivamente permisivos, particularmente en lo referido al lavado de activos o a la tenencia y transferencia de armas de fuego, así como de los mecanismos de verificación y cooperación respectivos que aseguren su cabal implementación.

En efecto, dichos mecanismos, aplicados eficazmente a nivel hemisférico, no sólo contribuirían a la estrategia conjunta de lucha contra el tráfico de drogas ilícitas y delitos conexos, sino que también favorecerían el establecimiento de pautas de acción colectivas que podrían substituirse a plausibles intervenciones unilaterales por parte de la potencia hemisférica.

En definitiva, pese a la existencia de potenciales fuentes externas de conflicto, es importante recalcar que las principales amenazas a la seguridad de los Países Miembros de la Comunidad Andina, así como sus causas estructurales, se originan generalmente al interior de la propia subregión, lo que evidencia la conveniencia de fortalecer la cooperación política entre los países miembros para promover la solución pacífica de controversias interestatales que pudiesen existir, a la vez que para el avance en la aplicación de medidas de fomento de la confianza, incluyendo la naturaleza del papel de la fuerza armada y de los distintos sectores en cada sociedad en materia de seguridad; en homologar sistemas de información y procedimientos referidos a la adquisición de equipos militares, etc.

Pero la cooperación política debiera también permitir la asistencia mutua entre los países andinos para la solución de sus conflictos internos así como para evitar la propagación de los mismos fuera del respectivo territorio nacional; para fortalecer la aplicación y vigencia del Programa Andino de Lucha contra las Drogas y Delitos Conexos[6], y luchar contra la corrupción, el crimen organizado, el tráfico ilícito de armas y todos los demás aspectos que puedan incidir en la seguridad ciudadana.

La Zona de Paz Sudamericana y la Comunidad Andina.

El concepto de zona de paz nace como expresión del interés de determinados estados de sustraer un espacio geográfico determinado del terreno de la confrontación entre las dos superpotencias durante la guerra fría. En ese sentido, la primera declaración de zona de paz, referida al Océano Indico, respondió al interés de pequeños y medianos Estados, liderados por la India, de protegerse frente al poderío de las superpotencias, a las que se buscaba limitar en sus acciones recíprocas mediante una declaración de las Naciones Unidas. Otra característica de aquel enfoque consistía en que se centraba, fundamentalmente, en espacios oceánicos, como lo evidencian los

[6] Decisión 505 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

pronunciamientos de la Asamblea General de las Naciones Unidas respecto del Océano Indico y del Atlántico Sur.

Pero las zonas de paz así entendidas no ofrecieron ningún resultado significativo, produciendo por el contrario un desaliento que alcanzó un alto grado y que llevó, en algún momento, a que fuesen calificadas como entelequias jurídicas y como bellas expresiones de loables objetivos, que no han logrado resultados positivos y no han sido capaces de asegurar ni promover la paz[7].

Sin embargo, el concepto inicial, propuesto por los países no alineados desde finales de los años sesenta, muestra una importante evolución. En efecto, otras zonas de paz, no necesariamente formalizadas por la Asamblea General de la ONU, han ido progresivamente incorporando la noción que la zona de paz incluye la paz externa entre Estados y la paz interna entre el gobierno y sus ciudadanos y entre distintos pueblos, todo lo cual ha ido también afirmando la noción de zona de paz en el ámbito propio de la seguridad democrática que busca garantizar la seguridad de los estados brindando a sus ciudadanos las condiciones necesarias para su desarrollo personal, social y familiar, todo lo cual se expresa en la preeminencia del estado de Derecho, en la existencia de justicia social y en el respeto de los derechos humanos.

Es así como los factores internos de un Estado adquieren total relevancia para los efectos de la caracterización de una Zona de Paz y hacen de esa caracterización un factor que por su naturaleza debiera estar llamado a reflejar su contenido en las políticas nacionales de desarrollo institucional, económico y social, así como en las de defensa.

En el contexto de redefinición del marco de seguridad existente, los países de América del Sur han dado, durante los últimos años, importantes pasos hacia la construcción de un espacio regional en el cual se ofrezcan mejores garantías para la Paz y la Seguridad de las naciones.

En efecto, los Países Andinos percibieron tempranamente los profundos cambios del final del siglo XX y adoptaron la Declaración de Galápagos: Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación del 17 de diciembre de 1989, donde se pone de manifiesto una visión integral de la seguridad que incluye la seguridad ecológica y alimentaria.

Por otra parte, el concepto de Zona de Paz cobró vigencia a partir de la Declaración del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz y libre de armas de destrucción masiva, firmada en Ushuaia el 24 de julio de 1998. Estos dos precedentes sentaron las bases para que, en su primera Reunión llevada a cabo en Brasilia los días 31 de agosto y 1 de septiembre de 2000, los Presidentes de América del Sur acuerden crear una Zona de Paz Sudamericana, decisión cuya puesta en práctica fue delegada a sus Ministros de Relaciones Exteriores.

En aplicación del acuerdo de Brasilia, los Ministros de Relaciones Exteriores de los países de la Comunidad Andina, MERCOSUR y Chile, reunidos en La Paz el 17 de julio de 2001, formularon las Bases para un Proyecto sobre la Creación de una Zona de Paz y de Cooperación Sudamericana. Dichas Bases prevén una serie de acciones dirigidas a fortalecer y ampliar los mecanismos de cooperación en el área de seguridad y defensa. En ese sentido, se puede distinguir, por un lado, las acciones que apuntan a intensificar la coordinación en la lucha contra las drogas ilícitas y sus delitos conexos, así como en el combate a las nuevas amenazas; y, por otro lado, las acciones destinadas a promover la plena vigencia e implementación de los diversos instrumentos

[7] Declaración del Jurista Héctor Gros Espiell, ex Ministro de Relaciones del Uruguay. Citado por Allan Wagner Tizón, Asesor de la Secretaría General de la Comunidad Andina en "La Comunidad Andina y el MERCOSUR de cara a la integración: ventajas y desafíos". Ponencia presentada en el Seminario Internacional organizado por la Embajada de la República Bolivariana de Venezuela y la Fundación Foro del Sur. Buenos Aires, octubre de 2000

existentes en materia de desarme, no proliferación, transparencia y limitación de los gastos en adquisición de armamentos, tanto en el marco de la OEA[8] como de la ONU[9].

Finalmente, en la segunda Reunión de Jefes de Estado Sudamericanos, llevada a cabo en Guayaquil los días 26 y 27 de julio de 2002, los Presidentes de América del Sur adoptaron la Declaración sobre la Zona de Paz Sudamericana. Dicha Declaración refleja el convencimiento de los gobiernos de que la paz, la seguridad y la cooperación deben sustentarse en compromisos que afiancen la confianza mutua e impulsen el desarrollo y el bienestar integral de sus pueblos; entre los compromisos que sirven de precedente en la región se menciona, además de las declaraciones de Galápagos y Ushuaia, al Compromiso de Lima suscrito por los Países Miembros de la Comunidad Andina el 17 de junio de 2002.

Así, América del Sur se convierte en Zona de Paz y Cooperación donde queda proscrito tanto el uso o la amenaza del uso de la fuerza en las relaciones entre los Estados, como el emplazamiento, desarrollo, fabricación, posesión, despliegue, experimentación y utilización de todo tipo de armas de destrucción en masa[10]. De igual manera, los países de la región se comprometen a establecer un régimen gradual de eliminación que conduzca a la erradicación total de las minas antipersonal[11] y a aplicar las recomendaciones del programa de acción de Naciones Unidas sobre armas pequeñas y ligeras. Por último, los Presidentes afirman que las Bases para un Proyecto sobre la Creación de una Zona de Paz y Cooperación Sudamericana, formuladas por sus Ministros de Relaciones Exteriores en la reunión de La Paz, constituyen un adecuado conjunto de directrices que permitirá construir, gracias al consenso de toda la región, dicha Zona de Paz.

Por otro lado, la Zona de Paz y Cooperación Sudamericana presenta una visión de la seguridad hemisférica basada en instrumentos de la OEA y de la ONU, los cuales fomentan el desarme, la transparencia y la limitación de los gastos en adquisición de material bélico, entre otros. Cabe preguntarse hasta qué punto estas intenciones contrastan con la situación mundial generada después de los ataques del 11 de septiembre de 2001 y, particularmente, con la visión que plantea la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América publicada en septiembre de 2002 y de la que se trata en documento separado.

En todo caso, las características de la Zona de Paz y Cooperación Sudamericana, no obstante su profundo significado e importante aporte a la seguridad de los Países Miembros de la Comunidad Andina, pudieran resultar insuficientes desde el punto de vista de los intereses andinos, al estar por ahora enfocada exclusivamente en el aspecto estratégico-militar de la seguridad.

Por ello, tomando en cuenta los nuevos conceptos de seguridad y las preocupaciones que han sido expresadas por los Países Andinos desde la Declaración de Galápagos hasta la fecha, la creación de la Zona de Paz Sudamericana no excluye la caracterización de una Zona de Paz Andina que refleje, con valor agregado y de manera integral, la visión andina de la seguridad subregional, hemisférica y mundial.

Por el contrario, el Compromiso de Lima, Carta Andina para la Paz, la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos destinados a la Defensa Externa, compromete a los Países Miembros, entre

---

[8] Es decir, el Sistema de Información sobre Adquisiciones de Armas Convencionales, la Convención Interamericana sobre la Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales, la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados y el Relatorio de Gastos Militares Padronizados.

[9] Particularmente el Registro de Armas Convencionales.

[10] Inclusive las armas nucleares, químicas, biológicas y tóxicas, así como su tránsito por los países de la región, de acuerdo con el Tratado de Tlatelolco y demás convenciones internacionales sobre la materia.

[11] Según lo dispuesto por la Convención de Ottawa.

otros aspectos, al establecimiento de los mecanismos y criterios para instaurar una Zona de Paz en la Comunidad Andina.

Ello resultaría necesario frente al desafío de avanzar hacia la estabilidad a través del fortalecimiento de instituciones democráticas, de la integración y de los consiguientes vínculos entre los Estados, a la vez que de la diversificación en los mismos, todo lo cual debiera producirse en un marco de cooperación y transparencia crecientes, incluyendo de manera especial los aspectos concernientes a la seguridad.

En ese sentido, comparativamente con otros emprendimientos contemporáneos en materia de paz y seguridad, conviene tener presente la dirección señalada y los estándares de la propuesta Asociación para la Paz, que vincula a los ex-miembros del Pacto de Varsovia con la OTAN. Ella fija como objetivos la estabilidad y la seguridad, ambos a ser alcanzados mediante la cooperación y la acción común; el respeto de las libertades y de los derechos humanos; la protección de la democracia; el respeto de las normas del derecho internacional; y el cumplimiento de las obligaciones que emanan de la Carta de las Naciones Unidas.

Los países andinos han avanzado en el logro de casi todos esos objetivos, pero todavía enfrentan limitaciones en materia de derechos humanos, del establecimiento pleno de la democracia y en el desarrollo de instrumentos multilaterales para canalizar la cooperación en materia de seguridad y garantizar la paz y la estabilidad vinculada al desarrollo y arraigo del sentimiento y la conciencia ciudadana, al extremo que son esos los mayores factores en la perturbación de su estabilidad. Constituyen por lo tanto la más nítida expresión de la importancia de plantear la seguridad regional desde una perspectiva que incluya, de manera destacada, los conceptos asociados a la seguridad democrática.

Pero además, la Asociación para la Paz proporciona otro posible derrotero de incuestionable validez, pues contiene exigencias orientadas a cumplir determinados requisitos en materia de: transparencia de los procesos de planificación y presupuesto de las políticas de seguridad, algo en lo cual las bases para la zona de paz sudamericana solamente llegan en esbozar un posible curso de acción; el control civil de las estructuras militares, elemento que no parece de manera explícita en las formulaciones sudamericanas y respecto del cual las propuestas de reestructuración o cambio de políticas en materia de seguridad y defensa suelen omitir la definición de los criterios relacionados con cada uno de los ámbitos o dimensiones de la seguridad, a pesar de que ello resulta fundamental para definir las amenazas y prioridades respectivas en virtud de los medios y vulnerabilidades disponibles a cada sociedad; y, la capacidad y disposición para contribuir, sujeto a las disposiciones constitucionales de cada país, a operaciones militares bajo la autoridad de las Naciones Unidas, tampoco considerado en los documentos regionales. Los dos primeros puntos constituyen precondiciones esenciales tanto para una democracia representativa plena cuanto para avanzar hacia la seguridad cooperativa, procesos que se hallan en curso, pero en una etapa que requiere profundizarse y consolidarse. Más aun, la definición de criterios relacionados con los diversos ámbitos o dimensiones de la seguridad, deben también precisar si es que existe en cada caso una vinculación con la política de defensa y, de ser así, cuales son las responsabilidades que corresponden a ésta. Caso contrario se pudiera incurrir en el riesgo de subyugar todas las dimensiones de la seguridad, incluyendo aquellas referidas a la seguridad ambiental, o la lucha contra las drogas, por ejemplo, a las políticas de defensa.

En cuanto a la disposición de los países de la subregión para contribuir a operaciones militares bajo la autoridad de las Naciones Unidas, un mayor grado de cooperación en materia de seguridad global por parte de la Comunidad Andina sería de particular beneficio para la gravitación de la región en el plano internacional, para el fortalecimiento de los lazos de seguridad en el plano regional y, también, para el avance de imprescindibles definiciones en las relaciones cívico-militares en el plano interno.

La maduración de las relaciones cívico-militares acorde con las necesidades democráticas supone, entre muchos otros aspectos, el desarrollo de elencos civiles profesionales capacitados para la formulación e implementación de las políticas de seguridad. Pero supone, ante todo, que la concepción misma de la seguridad sea producto de amplios consensos sociales y que trascienda el marco estratégico militar, abarcando las dimensiones de la seguridad ciudadana y, principalmente, de la seguridad democrática. El consenso requerido en esa definición debiera comprender a los más diversos sectores de la sociedad y superar la tradicional dicotomía entre los estamentos civiles y los militares.

Estos constituyen desafíos de primer orden para la mayor parte de los países de la región. Ese proceso no puede sino ser gradual, acorde con los ritmos de cada transición y los cambios en las percepciones y concepciones de las élites civiles y militares en materia de seguridad y, en ese sentido, la idea de ir ajustando este objetivo en términos subregionales, pudiera constituir una primera forma de aproximarse a una temática tan compleja y antigua como la historia misma de nuestras repúblicas. Una metodología común para la elaboración y determinación de contenidos en los respectivos libros nacionales de defensa, por ejemplo, pudiera ser un paso importante y significativo en esa dirección.

Por otra parte la seguridad cooperativa, por su naturaleza basada en la confianza y la transparencia y en compromisos asumidos voluntariamente por los Estados, que implican ceder autonomía en función de objetivos comunes en materia de seguridad, se logra en forma gradual, a través de un período extenso, de interacciones crecientes. Un gran acuerdo entre los Estados no puede ser su punto de partida sino, eventualmente, el punto de llegada.

En ese sentido, también resulta mucho más beneficiosa y realizable, como punto de partida, la dimensión subregional, especialmente si se tiene presente que la seguridad cooperativa no se construye solamente mediante mecanismos inéditos, sino sobre la base de elementos en buena medida existentes: acuerdos, tratados, rutinas establecidas. Aproximarse a la seguridad cooperativa consiste, fundamentalmente, en un cambio de mentalidad, un cambio en la forma en que los actores perciben su práctica y la de sus vecinos. En realidad, han venido ejerciendo mucho más la seguridad cooperativa que la actividad bélica, pero sin concebirlo de esa manera fundamentalmente por la ausencia de la inequívoca aceptación de principios de interdependencia, la no identificación de intereses comunes y la desarticulación de la respectiva política exterior con la política de defensa. Por ello, el proceso de revisión de los conceptos de seguridad en el Continente Americano, debiera asentarse en el fortalecimiento de las instituciones democráticas, en la profundización de la integración regional y en una acumulativa ampliación de las medidas de confianza y seguridad.

Por lo señalado anteriormente, si se tomase únicamente en cuenta las acciones contenidas en las Bases para una Zona de Paz y Cooperación del 2001, podría restringirse de manera inconveniente todo el esfuerzo a la dimensión estratégico militar de la seguridad y la defensa, a pesar que el mismo documento reconoce la importancia para la estabilidad y la seguridad de la seguridad democrática. En ese sentido, la caracterización de la Zona de Paz Andina debiera ser más ambiciosa que el marco sudamericano vigente, sin perder de vista que cuatro de los cinco países andinos mantienen extensas fronteras con países ajenos a la subregión y que, por lo tanto, un esquema de seguridad andina tiene necesariamente que responder a una vocación sudamericana, es decir, estar abierto a la participación de otros países del sub-continente o a su articulación con aproximaciones que puedan haber desarrollado, en esa misma dirección, otras agrupaciones como el MERCOSUR, por ejemplo.

En ese sentido, la Política Común Andina en materia de Seguridad, como fue esbozado en párrafos iniciales anteriores, debiera apuntar a profundizar la caracterización de la Zona de Paz Andina y, a través de ésta, buscar la profundización de la Zona de Paz y Cooperación

Sudamericana. Ello, como se ha indicado, debiera producirse sobre bases orientadas a desarrollar una política de seguridad que repose en concepciones nacionales de la seguridad centrados en la seguridad democrática.

Conclusiones

Pese a la existencia de fuentes potenciales externas de conflicto, todo parece indicar que las amenazas a la seguridad de los países andinos, así como sus causas estructurales, se originan principalmente al interior de la propia subregión y en un ámbito ajeno al estrictamente militar, lo cual supone desarrollar las capacidades de cada Estado para que pueda cumplir con las funciones que la sociedad respectiva y los demás Estados esperan de ellos. En este desarrollo de capacidades pareciera resultar de una importancia determinante la diferenciación entre seguridad y defensa, situando de esa manera, cuales son las responsabilidades que corresponden a las fuerzas armadas en al más vasto campo de la seguridad.

La primera de estas amenazas es la violencia y el conflicto interno, herramienta de desestabilización utilizada tanto por los grupos insurgentes y organizaciones criminales al margen de la ley, algunas veces alentados desde dentro del propio Estado, como por sectores sociales desplazados o de oposición política que no perciben que los mecanismos institucionales, legales o de diálogo representan una alternativa viable para la incorporación de sus intereses en la agenda política nacional o la concreción de sus demandas. Es preciso, sin embargo, abordar también las causas que dieron origen a estos conflictos y que sustentaron los argumentos ideológicos de los grupos anteriormente señalados a los efectos de superarlas y evitar su recurrencia.

Una segunda fuente de conflicto la constituye el tráfico ilícito de drogas y los delitos conexos, pudiendo además mencionarse como otras amenazas significativas la progresiva pérdida del capital natural de los países andinos como consecuencia de modelos extractivos ineficientes, de la exclusión, la marginalidad y la debilidad estructural del Estado para cumplir ciertas funciones; la corrupción, el crimen organizado y el tráfico ilícito de armas.

Pero frente a estos fenómenos, la capacidad del Estado es muchas veces limitada y resulta instrumental la cooperación política con miras a proveer la asistencia mutua para la solución de los conflictos internos así como para evitar la propagación de los mismos fuera del respectivo territorio nacional; para alcanzar los objetivos trazados en el Programa Andino de Lucha contra las Drogas y Delitos Conexos, luchar contra la corrupción, el crimen organizado, el tráfico ilícito de armas, el deterioro ambiental y todos los demás aspectos que puedan incidir en la seguridad ciudadana.

Además, es necesario fortalecer la cooperación política entre los países andinos para promover la solución pacífica de controversias interestatales que pudiesen existir, a la vez que avanzar en la aplicación de medidas de fomento de la confianza, incluyendo la naturaleza del papel de la fuerza armada y de los distintos sectores de cada sociedad en materia de seguridad; homologar sistemas de información y procedimientos referidos a la adquisición de equipos militares, entre otras medidas.

La Comunidad Andina enfrenta así el desafío de interpretar los retos que hoy confronta y de traducirlos en una visión de seguridad con las consiguientes políticas destinadas a hacer frente a las potenciales amenazas así como a promover la viabilidad de sus sociedades en el contexto de la globalización. Este desafío constituye, a la vez, una oportunidad para adoptar marcos de seguridad que respondan a amenazas genuinas y no se construyan en función o respuesta a los requerimientos de un tercero, que usualmente tienden a equiparar conceptos distintos como son la seguridad y la defensa

La integración regional, en tanto es un proceso conducente a fortalecer la viabilidad del Estado, a promover la mayor eficacia de las políticas y por tanto las posibilidades de lograr los resultados esperados de ellas, constituye una opción válida e insustituible para esos propósitos. En ese sentido, el fortalecimiento de la cooperación política entre los países andinos, constituye una manera de profundizar el proceso de integración, a la vez que es el resultado de la incorporación del nuevo e insustituible papel de la integración en el contexto de la globalización.

La caracterización que se llegue a efectuar de la Zona Andina de Paz que adelanta el Compromiso de Lima, está llamada a dar lugar al desarrollo de una visión andina de la seguridad y, como tal, orientar e informar la Política Común Andina de Seguridad. Dicha caracterización, además, debiera estar presente de manera transversal en las estrategias de desarrollo de los países andinos, así como en sus políticas económicas, sociales y de defensa.

En ese sentido, una visión andina de la seguridad, al describir las condiciones de seguridad que les permitan a las naciones andinas prosperar y desarrollarse sobre la base de los principios que les son comunes, sería el factor orientador de dicha cooperación política. Son principios y valores reconocidos y compartidos por todos los países andinos aquellos inherentes a la democracia, al respeto a la persona y sus derechos; y, en sus relaciones internacionales la renuncia al uso de la fuerza, la solución pacífica de controversias, la no intervención en los asuntos internos de otros Estados, y el respeto y promoción de los tratados y acuerdos internacionales.

El reconocimiento de la persona, de su dignidad y derechos, implica para el Estado y la sociedad el brindar a sus ciudadanos las garantías necesarias para su desarrollo integral en condiciones de equidad; de ejercer plenamente sus derechos individuales o colectivos y de acceder libre y oportunamente, en el marco del Estado de Derecho, a órganos jurisdiccionales independientes para la administración de justicia, todo lo cual debe conducir a generar las condiciones de cohesión y convivencia pacífica que aseguren la integridad y funcionalidad de sus respectivas estructuras e instituciones, incluyendo los partidos políticos; y, enfrentar las amenazas internas o externas susceptibles de afectar su estabilidad. Ello a su vez debiera conducir a prácticas que promuevan la integración armónica y participativa de todos los sectores de la población y aseguren las condiciones que permitan a todos y cada uno de los integrantes de su respectiva comunidad nacional la mayor realización espiritual y material posible.

De esta manera, al ser la persona y la sociedad el fin supremo del Estado, la noción tradicional de seguridad, debiera incorporar todos aquellos aspectos que son causa o amenaza de la estabilidad y la seguridad de la ciudadanía y de su Estado, fundamentándose en la integralidad representada por los múltiples elementos de diverso carácter de todos los ámbitos y muy en especial del político, del económico, del social, del institucional, del ambiental y del estratégico militar, o de la defensa.

Además, como consecuencia de los cambios producidos en el orden internacional, el componente defensivo o militar de la seguridad, tradicionalmente prevaleciente casi en forma exclusiva y excluyente en la doctrina de seguridad de los países andinos, debiera situarse en búsqueda cooperativa de la seguridad, caracterizada por un sistema de interacciones estatales para la coordinación de políticas gubernamentales, que permitan prevenir y contener las amenazas al igual que aquellas percepciones mutuas entre Estados que puedan devenir en tensiones, crisis o conflictos.

Sin embargo, las propuestas de reestructuración o cambio de políticas en materia de seguridad y de defensa suelen omitir la definición de los criterios relacionados con cada uno de estos dos aspectos, a pesar que ello resulta fundamental para precisar las amenazas que pueden y deben ser confrontadas en función de los medios disponibles y de las vulnerabilidades existentes. En ese sentido, sería tarea inicial identificar y precisar cuáles son esas amenazas, nuevas y antiguas, que

deben informar una visión de seguridad y, simultáneamente, cuáles son, en cada caso, los mejores escenarios o ámbitos para hacerles frente.

Igualmente contribuiría de manera significativa si los países andinos adoptasen el propósito común de elaborar sus respectivos libros de defensa (libro blanco) bajo metodología armonizada y procedimientos comunes para la participación ciudadana. Son varios los países andinos empeñados en producir este tipo de importantes documentos y con seguridad el solo hecho de adoptar una aproximación metodológica común, constituiría un paso inicial de importancia en el fomento de la confianza que podría conducir, en el mediano plazo, a un eventual Libro Blanco Andino de la Seguridad.

No menor importancia respecto de la caracterización de la Zona Andina de Paz, reviste la adopción de un mecanismo andino de prevención que, podría incluir, entre otras, medidas tales como la identificación de posibles zonas de crisis a través de un sistema de alerta temprana; la notificación oportuna y precisa al Presidente del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y al Secretario General de la Comunidad Andina; la asociación de órganos del SAI con fondos, programas y otros organismos del Sistema Interamericano y del de las Naciones Unidas; misiones para el esclarecimiento de hechos, de buena voluntad y otras; orientación y apoyo político a representantes especiales y otros oficiales superiores designados por el Secretario General para realizar misiones especiales; buenos oficios del Presidente del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o del Secretario General; mediación en eventuales negociaciones; declaraciones públicas e informes del Secretario General o del Presidente del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

En todo caso, las posibles acciones aquí presentadas apuntan a fortalecer las respectivas políticas nacionales en materia de seguridad mediante la armonización de enfoques y procedimientos y no busca en modo alguno a reemplazar el papel que para cada sociedad esta el Estado llamado a desempeñar.

ANEXO B
del anexo 3

AYUDA MEMORIA

ACUERDOS ALCANZADOS DURANTE LA REUNION DEL GRUPO DE ALTO NIVEL EN MATERIA DE SEGURIDAD Y FOMENTO DE LA CONFIANZA DE LA COMUNIDAD ANDINA

Bogotá, 28 de febrero de 2003

Definición del concepto de Seguridad

Desde una perspectiva andina la seguridad es 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.

Definición de Amenazas a la subregión

En virtud de lo anterior el Grupo de Alto Nivel consideró que las amenazas convencionales a la seguridad, como consecuencia de los avances registrados en la Subregión andina, requieren ser enfrentadas a través de una política cooperativa de seguridad y defensa, de conformidad con los principios establecidos en el Compromiso de Lima.

Además, identificó nuevas amenazas cuya naturaleza y efectos trascienden el espacio nacional, generando interdependencias que obligan al diseño de una política común andina que fortalezca los esfuerzos nacionales, subregionales y hemisféricos, y que permita enfrentar tales amenazas de manera eficaz, cooperativa y solidaria. Para ello se consideró también que dicha política deberá ser gradual y flexible en su ejecución, e integral en su contenido, el que deberá reflejar la evolución de tales amenazas. Desde esa perspectiva, fueron identificadas como las amenazas más importantes las siguientes:

- El terrorismo;
- El problema mundial de las drogas y los delitos relacionados, incluyendo el tráfico ilícito de precursores;
- El lavado de activos;
- El tráfico ilícito de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados;
- La corrupción;
- Los desastres naturales;
- La inestabilidad que promueven la exclusión social, la extrema pobreza y la debilidad institucional;

- La degradación del ambiente;
- La criminalidad y el crimen transnacional organizado; y,
- Las pandemias que afectan la salud de sus poblaciones.

Por su naturaleza diversa, y a diferencia de las amenazas convencionales, las nuevas amenazas se vinculan más a una política de seguridad que a una de defensa, referida a aquellas situaciones en las que el Estado o grupos de Estados, hacen uso legítimo del monopolio de la fuerza con miras a contrarrestar amenazas o actos de agresión.

Definición de Areas de Cooperación

El Grupo de Alto Nivel identificó igualmente posibles áreas de cooperación referidas tanto a las amenazas convencionales a la seguridad, como a las nuevas amenazas. En el primer caso, se señalaron como ámbitos de cooperación el desarrollo, fortalecimiento y profundización de medidas de fomento de la confianza y la seguridad; las operaciones coordinadas en zonas de frontera; la profundización de la integración y el desarrollo fronterizo; la solución pacífica de controversias; y, la aplicación de medidas de prevención de crisis y conflictos.

Con relación a las nuevas amenazas los ámbitos de cooperación identificados son:

- La prevención, mediante el establecimiento de mecanismos de comunicación institucionalizados y permanentes entre autoridades nacionales respectivas, que incluyan la coordinación y el intercambio de información en materia de inteligencia, así como el intercambio de experiencias y el establecimiento de procedimientos de difusión de informaciones. Igualmente campañas de difusión que contribuyan a generar en la población de los países andinos actitudes acordes con una cultura de paz y seguridad.

- El desarrollo de mecanismos nacionales, subregionales y hemisféricos de control para combatir, entre otros, el terrorismo, la corrupción, el tráfico ilícito de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, así como el problema mundial de las drogas y los delitos relacionados.

- Cooperación legal y judicial a través del intercambio de información prejudicial y judicial, la elaboración de inventarios sobre normas nacionales aplicables y sus procedimientos de aplicación; y, la armonización de normas y procedimientos y el desarrollo institucional, incluyendo la capacitación y modernización de los sistemas de administración de justicia.

- El fomento de una cultura de paz mediante la puesta en marcha de programas de educación destinados a la difusión entre la población del nuevo concepto de seguridad y de la función que corresponde desempeñar tanto al individuo como a las instituciones respectivas.

- La integración y el desarrollo fronterizo.

Instrumentos

El Grupo de Alto Nivel reconoció que existen dos posibles vías para desarrollar instrumentos que permitan abordar la problemática planteada: una jurídica y otra operativa.

En ese contexto, se hace necesario evaluar los instrumentos andinos, regionales, hemisféricos y globales existentes, a fin de determinar aquellos que requerirían ser complementados,

perfeccionados o adecuados a las necesidades inherentes al nuevo y cambiante contexto internacional, tomando en consideración la importancia de la estrategia de relacionamiento de la Comunidad Andina con terceros países y, de manera especial, con América del Sur.

Sobre el particular, el Grupo de Alto Nivel enfatizó la necesidad de desarrollar propuestas específicas para implementar tanto el Compromiso de Lima, como programas o planes para encarar eficazmente las nuevas amenazas. Reconoció, asimismo, la importancia de profundizar la ejecución de los instrumentos andinos existentes en materia de cooperación para la lucha contra el problema mundial de las drogas y delitos relacionados.

En este orden de ideas, manifestó la importancia de crear, en el más breve plazo, y con base en las propuestas que deberá presentar la Secretaría General, los siguientes instrumentos:

- Elaboración de un inventario de los instrumentos multilaterales, hemisféricos, regionales y subregionales existentes y evaluación de su vigencia al interior de la subregión;

- Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra el Terrorismo, que contemple, en primer lugar, el establecimiento de un mecanismo de coordinación entre las autoridades nacionales competentes;

- Plan Andino de Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos, incluidos las municiones, los explosivos y otros materiales relacionados. Para ello, el Grupo de Alto Nivel acogió el cronograma de trabajo propuesto por la Secretaría General, el cual figura como anexo al presente documento;

- Un modelo de metodología para la formulación de Libros Blancos en materia de defensa, considerando las experiencias existentes en la región;

- Análisis de las implicaciones y los mecanismos necesarios para combatir la corrupción y su vinculación con los paraísos fiscales.

Finalmente, el Grupo de Alto Nivel resaltó la importancia de la pronta ratificación de la Convención Interamericana de Lucha contra el Terrorismo, de conformidad con los procedimientos constitucionales existentes.

Posición Andina para la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica

El Grupo de Alto Nivel coincidió en destacar la oportunidad que constituye la próxima Conferencia Especial de México, a los efectos de poder alcanzar un sistema de seguridad hemisférica que responda a los intereses de todos los países del hemisferio y, en especial, que atienda el concepto de seguridad que consta en el presente documento.

En ese sentido, el Grupo de Alto Nivel señaló que la Conferencia Especial de México debe ser entendida como el punto de partida de un proceso de reformas que incluya la atención de las amenazas convencionales, así como las denominadas nuevas amenazas, dentro de las cuales se distinguen aquellas de naturaleza transnacional y las que derivan de deficiencias estructurales al interior de los propios países.

Todas esas amenazas requieren ser confrontadas en un marco que se sustente en la observancia de los principios contenidos en la Carta de la ONU, de la OEA y en el Compromiso de Lima; y, muy en especial, en el respeto a la soberanía de los Estados y del principio de no intervención, propios de la tradición jurídica latinoamericana.

El Grupo de Alto Nivel subrayó la importancia de revisar el papel que viene desempeñando la Junta Interamericana de Defensa, y su vinculación con el Sistema Interamericano - la cual podría constituirse en órgano asesor especializado de la OEA -, así como la revisión de las normas que determinan la actual estructura y composición de su mando.

El Grupo de Alto Nivel también señaló que el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca fue diseñado sólo para atender las amenazas convencionales a la seguridad, por lo que resulta necesario que el proceso a realizar a partir de México examine nuevos enfoques para hacer frente a las nuevas amenazas desde la perspectiva de la seguridad y, de manera especial, los procedimientos y mecanismos para atender estas amenazas, cuidando se observen los principios antes reseñados.

Igualmente, hubo consenso en señalar que el sistema de seguridad hemisférica deberá estructurarse a partir de enfoques subregionales de la seguridad y cuidando el pleno respeto a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Es igualmente importante que la Conferencia de México establezca mecanismos de seguimiento que permitan avanzar en estos propósitos, debiendo para tal efecto contemplarse la posibilidad de dar este mandato a la Comisión de Seguridad Hemisférica, cuya composición y funcionamiento debe reflejar la participación de aquellas instituciones nacionales directamente vinculadas con los temas en consideración, así como de las consultas con la sociedad en su conjunto.

El Grupo de Alto Nivel reiteró la importancia de que la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica permita consolidar consensos sobre diversos temas de interés para la seguridad regional, incluyendo:

- La reafirmación de nuestra convicción de la democracia como factor de paz y estabilidad en el marco del concepto de seguridad democrática;

- El reconocimiento de la región sudamericana como zona libre de armas nucleares;

- La reafirmación del compromiso de la Comunidad Andina de eliminar las minas antipersonal; y,

- La reiteración del respaldo político a la conformación de Zonas de Paz en la región y subregiones.

Para todo lo anterior se subrayó la importancia de considerar los límites y la oportunidad de reformar el sistema hemisférico, hacia dónde apuntan los consensos de otros bloques o subregiones y promover la concertación de posiciones comunes andinas.

El Grupo de Alto Nivel tomó nota de la propuesta presentada por la Secretaría General para establecer tres grupos de trabajo o capítulos a través de los cuales podrían abordarse los asuntos relacionados con la concertación de la posición común andina, los cuales deben incluir, en cada caso, el análisis de los principios, la estructura institucional, los procedimientos operativos y las normas o instrumentos vigentes. Cada uno de estos grupos abordaría respectivamente las amenazas convencionales, las nuevas amenazas de alcance transnacional y aquellas inherentes al ámbito nacional de cada uno de los países.

ANEXO C
del Anexo 3

SG/dt 235
18 de septiembre de 2003
1.8.3

RESERVADO

LOS PAÍSES ANDINOS FRENTE A LA CONFERENCIA ESPECIAL DE SEGURIDAD HEMISFÉRICA

LOS PAÍSES ANDINOS FRENTE A LA CONFERENCIA ESPECIAL DE SEGURIDAD HEMISFÉRICA

Antecedentes

El 27 y 28 de octubre próximo deberá celebrarse en la ciudad de México la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica, en cumplimiento de lo dispuesto en el Plan de Acción de la III Cumbre de las Américas, celebrada en Québec, Canadá en el año 2001.

Con el presente documento, la Secretaría General busca contribuir a la reflexión de los gobiernos de los países andinos sobre la importancia que tienen para sus respectivos países la seguridad en el hemisferio, así como la cooperación regional y subregional en esta materia; a la vez que asistirlos en el análisis y evaluación del proyecto de Declaración y del eventual proceso subsiguiente a la Conferencia Especial de México.

Reflexiones

Reflexionar acerca de la seguridad supone referirse al conjunto de los elementos y acciones que inciden en el incremento o reducción de las vulnerabilidades de cualquier país con miras a alcanzar sus objetivos. Es por ello que toda nación busca alcanzar los niveles más elevados de seguridad.

Este esfuerzo permanente determina un constante proceso de redistribución de riesgos y amenazas entre los integrantes del sistema de seguridad respectivo, sea éste regional o global.

Esto conduce a dos primeras constataciones: En primer lugar, cuanto más pobre sea un Estado, mayores habrán de ser las vulnerabilidades con las que tendrá que coexistir pues, entre otros factores, la adquisición de mayor seguridad por Estados de mayor capacidad económica, determinará para los demás países mayores riesgos o vulnerabilidades respecto de las cuales, en muchos casos, no podrán estar en condiciones de atenderlas adecuadamente; y, en segundo lugar, que la adquisición de mayor seguridad individual por un país, representa un mayor nivel de inseguridad general para el conjunto. Por ejemplo, la adquisición de armamentos por un Estado determinado puede alimentar la percepción de inseguridad en los demás Estados, eventualmente favorecida por actitudes audaces vinculadas a la nueva posición de poder que ha adquirido uno de sus miembros, con el peligro consiguiente. Por ello, es una paradoja que un acto destinado a promover la seguridad de una de las unidades componentes de un sistema puede representar una menor seguridad para el sistema en su conjunto.

De lo anterior se desprenden variadas conclusiones de las que conviene subrayar dos. En primer lugar, la existencia de limitaciones materiales en lo que respecta a la seguridad, pone de relieve el carácter esencial que tiene la definición de la naturaleza y calidad de las prioridades en las amenazas que pueda establecer todo gobierno al elaborar su respectiva agenda de seguridad.

En segundo lugar, resalta la importancia que adquieren los modelos cooperativos de seguridad sustentados en regímenes internacionales, siempre que generen las garantías indispensables para todos los que forman parte de ellos, librándolos de determinadas amenazas que son propias a cada uno. Por ello, la amenaza más

importante para un país podría no tener la misma prioridad ni mantenerla en todas las circunstancias.

Así, cada Estado debe aproximarse al concepto de seguridad internacional, sea esta subregional, regional o mundial, a partir de definiciones conceptuales de su seguridad nacional, pues es en los intereses de la seguridad nacional donde deben estar las raíces de cualquier esquema de seguridad colectiva.

En nuestro hemisferio, por ejemplo, los acontecimientos del 11 de setiembre del 2001 determinaron un cambio en la visión de seguridad nacional de los Estados Unidos, haciendo del terrorismo su principal enemigo. En las grandes ciudades del Brasil, la seguridad ciudadana es, según algunos observadores, el problema más amenazante; mientras que en otros países de la región las condiciones de pobreza en sociedades severamente afectadas por problemas de exclusión social y deficiente distribución del ingreso, configuran una amenaza a la gobernabilidad, pudiendo poner en riesgo la propia viabilidad del Estado.

Pero además de estos factores inherentes a la naturaleza de la amenaza, es necesario tener presente el carácter dinámico de las mismas. De esta manera, amenazas latentes, que no son percibidas con urgencia inmediata, pueden pasar en un momento determinado al primer plano. Por tanto, las agendas de seguridad deben estar provistas de la flexibilidad necesaria que les permita responder de manera oportuna a la evolución de las amenazas. A guisa de ejemplo, las hipótesis tradicionales de conflicto pueden haber perdido importancia relativa sin que ello signifique su desaparición. Esta comprobación permite abordar la construcción de una agenda de seguridad desde una perspectiva más amplia y rica en contenidos.

La seguridad internacional, por su parte, también requiere de una configuración suficientemente flexible, como para atender la demanda esencial que supone la diversidad en las amenazas y la necesidad de que refleje las preocupaciones de cada uno de los integrantes del sistema. Desde esa perspectiva, los espacios subregionales deberían constituir regímenes funcionales que se interrelacionen entre sí para permitir alcanzar las metas que se tracen sobre seguridad colectiva y, de ser el caso, respecto de la defensa conjunta.

Hasta ahora la seguridad internacional, como modelo conceptual, ha estado referida exclusivamente a un conjunto de actores representados por los Estados. Estos, a su vez, buscaban mediante la seguridad internacional y siempre según los postulados del modelo, alcanzar referentes que fueran asumidos en relación con su “doctrina de seguridad nacional”, un concepto que no deja de ser relativamente novedoso en términos históricos y que sustituyera al del interés nacional, anteriormente empleado como determinante de las políticas nacionales.

En nuestro hemisferio esta situación, además, se vio influenciada por la hegemonía de los Estados Unidos, de manera tal que la doctrina de seguridad de esa potencia definió el concepto de seguridad hemisférica, conduciendo a todos los países de la región a incorporarlo convirtiendo -al menos durante casi cincuenta años- a la Unión Soviética y al comunismo en la amenaza común para casi todos los Estados. De esta manera, América Latina, a pesar de la militancia no alineada de algunos de los países de la región, pasó a alinearse con Washington en la guerra fría. Existen numerosas evidencias de fallidos esfuerzos llevados a cabo por América Latina para ampliar el campo de las amenazas a la seguridad colectiva desde los inicios de la institucionalidad

que expresa el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Esos llamados, algunas veces aislados, otras veces más consensuados en la región, tuvieron siempre como respuesta la incomprensión de la potencia regional, centrada en sus preocupaciones en una guerra fría que tornaba su atención y mirada hacia el Este. Sin duda el más notorio y articulado de los esfuerzos latinoamericanos quedó patentizado con el Protocolo de Reformas al TIAR, desprovisto de todo sentido funcional a los intereses latinoamericanos con la reserva que hicieran los Estados Unidos.

El fin del orden bipolar ha tenido como consecuencia la desaparición del enemigo común y la reemergencia de aquellos riesgos y de situaciones conflictivas que se encontraban subyugadas por la confrontación Este-Oeste.

Pero para nuestros países, el fin de la guerra fría ha contribuido a fortalecer el espíritu de cooperación en materia de seguridad, habiendo sido América Latina la región que, a pesar de los problemas registrados en años relativamente cercanos en Centroamérica, o de la crisis militar entre el Perú y Ecuador, o inclusive del conflicto colombiano, se ha mostrado como el área de mayor estabilidad y paz en el mundo. Es también el área en la cual se han producido posiblemente el mayor número de acuerdos y entendimientos que tienden a promover regímenes cooperativos para administrar las denominadas amenazas tradicionales y, principalmente, un espacio geográfico en el cual las subregiones están llamadas a desempeñar un papel central para la construcción de una política hemisférica de seguridad a partir de esquemas convergentes.

Simultáneamente, se ha emprendido la búsqueda de un nuevo marco conceptual que reemplace al que primó durante la guerra fría. Este marco para la seguridad hemisférica, no puede ni debe prescindir de las amenazas tradicionales referidas a la soberanía estatal, sino que deberá incorporar las demás dimensiones básicamente asociadas hoy a la seguridad, que son las siguientes:

• “nuevas amenazas” - aquellas de naturaleza no estatal en su origen y de alcance transnacional, como pueden ser el terrorismo, el narcotráfico, el lavado de activos, el tráfico de armas, municiones y explosivos, el tráfico de personas, el tráfico de recursos naturales y el crimen organizado, todas las cuales exigen de una eficaz coordinación y cooperación entre Estados para enfrentarlos exitosamente.

Cabe señalar que tales amenazas no provienen de otros Estados. Surgen de “actores no estatales”, con una capacidad de acción muchas veces superior a la de los propios Estados y que operan a través de redes flexibles para aprovechar las oportunidades que brinda la nueva economía y pueden inclusive corromper las instituciones del Estado responsables de combatirlos, afectando así la capacidad de control del Estado-Nación sobre sus objetivos básicos, uno de los rasgos fundamentales de la soberanía contemporánea. Adicionalmente, estos fenómenos han registrado una tendencia a globalizarse mediante el aprovechamiento de los avances tecnológicos y de las comunicaciones, así como de la “porosidad” de las fronteras que estos cambios están produciendo.

• “otras amenazas” - aquellas susceptibles de impedir que un Estado ofrezca a su población una vida digna en democracia al igual que las oportunidades para que cada individuo pueda alcanzar su realización material y espiritual. La pobreza, las deficiencias en la cobertura de salud, las deficiencias alimentarias o los desastres naturales, pueden comprenderse bajo esta denominación. Podría decirse que estas amenazas, exacerbadas en algunos casos a través de la acción política extrema,

resultan sumamente delicadas para una región en la que imperan acendrados nacionalismos y en la que la debilidad estructural en los gobiernos se ve agravada más aún por el resquebrajamiento del monopolio estatal de la violencia como panacea para la garantía efectiva de las condiciones de seguridad que requiere la convivencia social.

El proyecto de declaración elaborado por la Comisión de Seguridad Hemisférica caracteriza a estas últimas como “amenazas no tradicionales”. Al respecto merece destacarse que problemas referidos a la inseguridad política, económica, social, alimentaria, de salud o del ambiente, entre otros, no son precisamente nuevas para la mayor parte de los países de América Latina cuyo devenir histórico ha demostrado la persistencia de algunas de estas amenazas sobre ellos.

Pero en cualquiera de estas dimensiones la capacidad del Estado se verá afectada, si éste no esta en condiciones de proporcionar a su sociedad las posibilidades para erradicar la exclusión y la desigualdad y, más aún, si sectores mayoritarios de su población ven que esta incapacidad amenaza, además de sus esperanzas de alcanzar una vida digna para ellos, las posibilidades de sus generaciones futuras.

La globalización sin embargo, somete a esos Estados a la exigencia de asumir y aplicar definiciones y políticas que se pretenden universales, afectando su autonomía soberana.

El llamado Consenso de Washington, promovido como norma estándar de políticas en la década pasada, por ejemplo, promovió de manera exclusiva al mercado como organizador y regulador de todo proceso social y económico. Los resultados son hoy evidentes y aunque abundan las precisiones explicativas, es notorio que a pesar del crecimiento logrado por algunos países durante los años noventa, las desigualdades se han acrecentado y, lo que resulta más grave aún, el número de personas viviendo en condiciones de pobreza o de pobreza extrema no ha disminuido e incluso se ha incrementado en algunos casos. Los indicadores macroeconómicos pueden mostrar avances respecto de hace diez años, pero la falta de un correlato social adecuado, neutraliza cualquier efecto positivo al haberse agudizado las tensiones sociales al interior de cada país.

De esta manera, el déficit social acumulado no permite asegurar que la democratización que hoy caracteriza a América Latina sea un proceso irreversible. Las débiles estructuras del Estado y su crónica estrechez fiscal, -severamente agravada por el servicio de una deuda que a pesar de las apariencias formales pareciera, en muchos casos estar fuera de control-, no dejan márgenes apropiados de maniobra para la provisión de servicios esenciales a precarias democracias en las que la urgencia popular se sitúa en la carencia de un empleo digno, cuando no en la subsistencia.

Lo anterior resulta de la mayor importancia si tenemos presente que el Estado continuará siendo actor central -aunque no único- de las relaciones internacionales en el futuro previsible y que las necesidades de transparencia, democracia y libertad, incluida la propiedad y la libre empresa, exigen de éste la capacidad para garantizar el acceso a los bienes públicos inherentes a dichos valores.

A este complejo escenario se suma el hecho que en el contexto de la post guerra fría nuestro hemisferio ha estado regido por un sistema hegemónico de carácter unipolar que ha abandonado las formas de actuar que reflejaban una hegemonía institucionalizada, expresada al otorgar legitimidad a decisiones unilaterales.

Todo ello plantea la necesidad de estructurar un marco conceptual común que proporcione de manera puntual los principios rectores y especifique los mecanismos institucionales a través de los cuales puedan definirse y delimitarse cursos de acción previsibles, de manera que pueda también establecerse un diálogo con la potencia hegemónica tendiente a privilegiar la coincidencia de intereses y se facilite el ámbito indispensable para alcanzar consensos en políticas referidas a materias de seguridad. En ese sentido, la Conferencia Especial de México representa la oportunidad para dar inicio a un proceso de construcción de este diálogo de manera tal que se asegure, a partir de convergencias subregionales, un genuino sistema de seguridad hemisférica, representativo de los intereses de seguridad todos los países.

En ese sentido, no puede dejar de mencionarse el camino avanzado por los países andinos en la construcción progresiva de una política de seguridad. La “Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos Destinados a la Defensa Externa”, así como la Declaración de la subregión andina como Zona de Paz, constituyen expresiones concretas del avance registrado desde la adopción de la Declaración de Galápagos que contiene el “Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación”. Estos documentos también reflejan la evolución registrada en poco más de una década en la percepción de los propios países andinos respecto de la naturaleza de las amenazas que confronta su seguridad. Ello se suma a programas establecidos en otros campos como lo expresan, entre otros, la Decisión 505 que contiene el Plan Andino de Cooperación para la lucha contra las drogas y delitos conexos; la Decisión 552, Plan Andino para la prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos; y, la Decisión 523, Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino.

Este acervo y los demás emprendimientos iniciados a nivel subregional, proporcionan una significativa base sobre la cual podría reposar la participación comunitaria en la Conferencia de México y en el proceso subsiguiente, asegurando así que el desarrollo ulterior de la seguridad hemisférica, tanto en sus aspectos conceptuales como institucionales, sirva para asegurar los ideales que inspiran la Zona de Paz Andina como una región carente de conflictos en la que los respectivos Estados están en condiciones de garantizar a sus habitantes crecientes niveles de bienestar mediante la igualdad en las oportunidades de acceso a la realización espiritual y material del individuo.

El Proyecto de Declaración

La Comisión de Asuntos Hemisféricos de la Organización de Estados Americanos ha venido trabajando en la redacción de un proyecto de declaración para la Conferencia de Seguridad Hemisférica. Para ello, ha sostenido hasta la fecha siete reuniones preparatorias, existiendo hasta ahora un texto que aunque aun con aspectos pendientes de definición, contiene ya elementos suficientes como para poder avanzar en el análisis de los mismos. En todo caso, deberá tenerse en cuenta que los comentarios que se efectúan a continuación están referidos a un documento aun en evolución y que tiene todavía un importante número de párrafos entre corchetes, es decir, sujetos a lograr el consenso necesario, particularmente en las secciones II y III del documento. Es por ello que más que una exégesis del documento elaborado se ha optado por contrastarlo con algunos criterios que fluyen de los conceptos expuestos en la sección anterior.

Conforme a lo señalado en la sección anterior, la declaración debiera proporcionar un marco conceptual común que habilite de manera puntual los principios rectores y

especifique los mecanismos institucionales a través de los cuales puedan definirse y delimitarse cursos de acción previsibles, de manera que pueda también establecerse un diálogo con la potencia hegemónica tendiente a privilegiar la coincidencia de intereses y se facilite el ámbito indispensable para alcanzar consensos en políticas referidas a materias de seguridad. En consecuencia, un análisis final del documento al que pueda arribarse debiera tener como propósito encontrar si este objetivo está siendo atendido. De no ser así, podría peligrosamente facilitar el siempre presente riesgo de la interpretación arbitraria y, con ello, el desequilibrio en los resultados.

El proyecto de declaración contempla un preámbulo y cuatro secciones. En el preámbulo, merece destacarse que se expresa como fundamentos de la seguridad hemisférica la solidaridad, la cooperación, la democracia, la gobernabilidad democrática, la justicia social, el derecho internacional, el ejercicio pleno de la soberanía y las libertades fundamentales, así como la promoción del desarrollo económico y social. Podría y debería inferirse que la promoción y fortalecimiento de la paz y seguridad en el hemisferio, que comprometería a los Estados que suscriban la declaración conforme al párrafo inicial, tendrá que fundarse en estos valores, aunque tal inferencia no aparezca explícitamente desarrollada. Llama en todo caso la atención que esta referencia no haya sido la que informe a través del análisis de cada uno de esos aspectos, la sección II del documento, referida específicamente a valores compartidos y enfoques comunes.

Cabría, en todo caso, la siguiente reflexión acerca de un asunto de tanta trascendencia. El fortalecimiento y promoción de estos valores dependerá, esencialmente, de la capacidad soberana de los Estados. En ese sentido, llama la atención que la seguridad hemisférica no se fundamente de manera explícita en el respeto a la soberanía e independencia de cada uno de los Estados del hemisferio y en la no intervención. Si bien es cierto que estos principios están implícitos en la referencia que se hace en la Sección I a las Cartas de la OEA y de las Naciones Unidas, también lo es que en un esquema de seguridad regional que tiene como uno de sus miembros a la potencia hegemónica, resulta concluyente la necesidad de enfatizar el compromiso con la observancia de esos principios cuya promoción debe ser parte del fundamento de la seguridad hemisférica.

Por lo demás, la primera de sección del documento es bastante escueta y se limita a reafirmar los principios que inspiran la seguridad hemisférica, los cuales refiere a los establecidos en la Cartas de la OEA y de la ONU que, por lo demás, reflejan valores de vigencia universal en la sociedad internacional contemporánea.

La Segunda sección del proyecto, aún pendiente de acuerdo en muchos de sus puntos resulta de importancia central. Ello se evidencia desde el párrafo introductorio, para el cual se consignan hasta ahora dos propuestas. Si bien en ambas se reconoce apropiadamente la naturaleza mutidimensional de todas las amenazas a la seguridad hemisférica, una de ellas omite señalar de manera expresa los fundamentos de la paz en el hemisferio, dejando de lado, de manera específica, la soberanía nacional de los Estados. La propuesta de los Estados Unidos, por lo demás, al limitarse a señalar como fundamento la democracia, la prosperidad y la seguridad, deja lugar a un amplio espacio para la interpretación en un terreno en el cual ello pudiera resultar riesgoso para los países de la región.

En ese sentido, existe una importante propuesta de la delegación de Venezuela, que aparece consignada como un nuevo párrafo a ser incorporado entre los literales l) y m) del numeral 2 de esta sección.

Un aspecto que también merece destacarse esta referido a la propuesta -aun no aceptada- hecha por la Comunidad Andina para aludir a la importancia de limitar los gastos en armamentos convencionales, un propósito de larga data pero respecto del cual hasta ahora han sido muy limitados los resultados que se puedan haber alcanzado por las vías multilaterales. Esta pertinente propuesta, se vería indudablemente fortalecida si la misma señalara la importancia para este propósito de promover esquemas subregionales que permitan converger en el objetivo hemisférico. Además, podría también señalarse como una indicación del camino necesario a seguir, la necesidad de promover esquemas de cooperación entre las autoridades fiscales de los países del hemisferio que permitan la armonización de las normas de contabilidad pública en la materia, proporcionándose por esa vía la indispensable transparencia cuya ausencia ha sido uno de los factores que menos ha contribuido a avanzar en este campo. En todo caso, los numerales 12 y 13 de esta sección 2 aluden también a este mismo asunto por lo que estas sugerencias que se hacen podrían ser vistas en el contexto de ambos párrafos.

Por otro lado, en la Sección III, referida a Compromisos y Acciones de Cooperación, los numerales 5 y 6, aún pendientes de definición, traslucen un débil respaldo a los acuerdos y mecanismos bilaterales y subregionales y a las zonas de paz. Tal temperamento no condice con la arquitectura de aproximaciones convergentes se buscaría proporcionar a la seguridad hemisférica. En ese sentido, la propuesta de Brasil que sintetiza esos dos párrafos parece acercarse más a los propósitos enunciados.

Respecto del párrafo 22 acordado, relacionado al compromiso para combatir al terrorismo, se omite incluir la cooperación para el control del tráfico de armas pequeñas y ligeras, así como de explosivos y municiones, aspectos sustanciales para abordar este problema. Existe asimismo una propuesta alternativa pendiente de discusión presentada por el gobierno de Colombia, en la que se propone el empleo de las instituciones y mecanismos interamericanos e internacionales para hacer frente a este fenómeno. Sin embargo, en ella se omite referirse a los mecanismos e instituciones subregionales. Este último aspecto también podría merecer atención en la propuesta de párrafo 26 bis.

Por otro lado, la propuesta colombiana como párrafo 28 bis, podría enriquecerse para que la respuesta hemisférica contribuya a fortalecer las acciones subregionales y bilaterales y así responda a la conexión entre el terrorismo internacional y la delincuencia organizada transnacional y otras lacras que amenazan y afectan a nuestras sociedades.

Un aspecto que merece destacarse es el concerniente a una propuesta presentada por los Estados Unidos que respalda las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas. En ese sentido, sería sumamente importante que dichas reuniones cuenten con el apoyo técnico institucional que puedan ofrecer los órganos políticos del sistema interamericano y que la Secretaría General de la OEA proporcione los servicios de Secretaría Técnica. Ello contribuiría a asegurar la necesaria convergencia entre todas las estructuras intergubernamentales vinculadas a la seguridad, en especial en virtud del reconocimiento expreso del carácter multidimensional de la misma.

La Sección IV del documento, referida a la institucionalidad, se encuentra lejos de proporcionar las garantías necesarias para alcanzar el marco institucional indispensable para establecer el diálogo con la potencia hegemónica tendiente a privilegiar la

coincidencia de intereses y para facilitar el logro de consensos en políticas referidas a materias de seguridad al que nos hemos referido en partes anteriores.

Queda claro de su lectura (aún en la versión del 13 de agosto pasado -Rev.4-) que este es un ámbito en el que los países asumen en cierta forma iniciar un proceso de revisión. Los términos planteados, sin embargo, no conducen a pensar que pueda tratarse de un esfuerzo semejante al realizado hace poco más de tres décadas por la Comisión Especial para el Estudio del Sistema Interamericano. Por el contrario, la manera como esta siendo planteado no asegura que se pueda llegar a disponer de los estrados necesarios en los cuales se pueda llevar a cabo una verdadera reingeniería que responda a las necesidades de los nuevos retos y que permita que la seguridad hemisférica pase a representar un valor real de carácter positivo para todos los países miembros.

En ese sentido, los países andinos podrían considerar que la Conferencia Especial de México sea tomada en cuenta como el punto de partida de un proceso que deberá conducir a una seguridad hemisférica situada en una dimensión cualitativamente superior en la que cada uno de los Estados parte vea sus legítimos intereses cabalmente representados dentro del carácter universal que le corresponde a todo modelo de seguridad internacional.

Conclusiones y recomendaciones

El proyecto de declaración elaborado por las representaciones diplomáticas de los países de las Américas ante la OEA presenta pocos elementos innovadores en el tratamiento de los temas de lucha contra el terrorismo, el problema mundial de las drogas y el crimen transnacional, entre otros, a los ya consignados en otros instrumentos internacionales. En ese sentido, para la Comunidad Andina, debe considerarse como un punto de partida para la profundización de la cooperación en materia de seguridad a nivel hemisférico.

El proyecto de declaración traduce una intención de reforzar la institucionalidad interamericana en estos campos, como es de esperar de un foro de esta naturaleza. Ello evidencia no sólo la posibilidad sino la necesidad de impulsar la coordinación y la cooperación política en el ámbito subregional en todos los temas vinculados con la seguridad. Para el caso de la Comunidad Andina, el Compromiso de Lima representa una hoja de ruta bastante precisa que debe ser desarrollada con los aportes y el activo apoyo de la Secretaría General.

En resumen, el proyecto de declaración de México constituye un marco general que debe ser enriquecido a través del diseño y ejecución de políticas que lo complementen y profundicen, a partir de la existencia de grupos de países con compromisos y vínculos más estrechos.

* * * * *

ANEXO D
del Anexo 3

SG/di 414
23 DE MAYO DE 2002
2.8.1

ANTECEDENTES ANDINOS EN MATERIA DE SEGURIDAD

Y FOMENTO DE LA CONFIANZA

A continuación se presentan los principales antecedentes andinos sobre la materia:

1. **Manifiesto de Cartagena de Indias (26 de mayo de 1989):** Documento que destaca la importancia del proceso de integración para afianzar la paz y la seguridad en la subregión. En este sentido, reconoce el carácter indispensable de la paz y la seguridad para el desarrollo integral y el bienestar de nuestros pueblos, para lo cual se encarga a las Cancillerías el estudio de un Pacto que, siendo plenamente compatible con los instrumentos internacionales, reafirme el compromiso de no recurrir a la amenaza o el uso de la fuerza, reitere su adhesión a la solución pacífica de controversias entre los países andinos y fomenten la confianza en todos los órdenes de su relación, entre otros.

2. **Declaración de Galápagos (18 de diciembre de 1989):** Instrumento mediante el cual se establecen una serie de principios y se fijan una serie de acciones tendientes a establecer un clima de confianza, paz, seguridad y cooperación en los campos político, económico y militar.

3. **Primera Reunión del Consejo Presidencial Andino - Acta de Machu Picchu (23 de mayo de 1990):** Contiene una serie de directrices destinadas a asegurar una mayor proyección externa común y la revitalización y el fortalecimiento de la acción de los Convenios Sociales.

   En materia de seguridad y desarrollo los Presidentes Andinos decidieron establecer un grupo de Coordinación en materia de Lucha contra el Narcotráfico y Terrorismo.

4. **Quinta Reunión del Consejo Presidencial Andino - Acta de Caracas (18 de mayo de 1991):** En ella se decide crear el Centro regional Andino de Coordinación e Información para la lucha contra el narcotráfico.

5. **Sexta Reunión del Consejo Presidencial Andino - Acta de Barahona (05 de diciembre de 1991):** Durante la Sexta Reunión del Consejo Presidencial Andino, los mandatarios de los países miembros reiteraron su decisión de crear el Centro regional Andino de Coordinación e Información para la lucha contra el narcotráfico.

6. **Séptima Reunión del Consejo Presidencial Andino - Declaración de Quito (05 de setiembre de 1995):** Durante esta reunión los presidentes de la subregión emitieron la Declaración de Quito sobre la Lucha contra las Drogas Ilícitas y los Delitos Conexos, en la cual se adoptan medidas para ampliar y estrechar los lazos de cooperación entre los países andinos en la lucha concertada contra el problema del tráfico de drogas.

   Cabe señalar que para el logro de dichos objetivos los presidentes decidieron convocar a un Grupo Permanente de Alto Nivel, coordinado por las cancillerías, el cuál fue instalado oficialmente en la ciudad de La Paz los días 10 y 11 de junio de 1996.

7. **Octava Reunión del Consejo Presidencial Andino - Acta de Trujillo (10 de marzo de 1996):** Reafirma el mandato de la Declaración de Quito de crear el Grupo

Operativo de Alto Nivel para la lucha contra el tráfico ilícito de drogas a cargo de las autoridades nacionales competentes de cada país miembro.

Asimismo, durante esta reunión los Presidentes Andinos expresaron su voluntad de aumentar los vínculos de cooperación para prevenir, sancionar y eliminar el terrorismo nacional e internacional en todas sus manifestaciones, de conformidad con los principios y normas del Derecho Internacional.

8. **Novena Reunión del Consejo Presidencial Andino - Acta de Sucre (5 de abril de 1998):** Al igual que en otras oportunidades, los Presidentes reiteran su mandato de crear un Grupo de Alto Nivel en materia de lucha contra las drogas, terrorismo, tráfico de armas y en general contra las actividades delictivas transnacionales. Asimismo, los jefes de estado instruyeron a sus Cancilleres impulsar el fortalecimiento de la cooperación para el desarrollo de mecanismos de fomento de la confianza mutua entre nuestros países.

   Cabe señalar que durante esta reunión los mandatarios de la subregión instruyeron a sus Cancilleres establecer una agenda de política exterior como base para la definición de una Política Exterior Común que permita la proyección de la Comunidad Andina en el escenario internacional.

9. **XI Reunión del Consejo Presidencial Andino - Acta de Cartagena (27 de mayo de 1999):** Cabe destacar que durante esta reunión se terminó la tarea de definir una agenda de Política Exterior Común, acerca de lo cual los Presidentes Andinos señalaron que la puesta en marcha la misma se fundamenta en los instrumentos que conforman el ordenamiento jurídico andino y en la aceptación común de los valores compartidos, como son el respeto a los principios y normas del derecho internacional consagrados en las cartas de las Naciones Unidas y de la organización de los Estados Americanos, la paz y la seguridad subregional e internacional, la solución pacífica de controversias, la vigencia del orden democrático, entre otras.

   Asimismo, los mandatarios señalaron la necesidad de afianzar una cultura de la paz en la subregión.

10. **Decimosegunda Reunión del Consejo Presidencial Andino. Acta de Lima (10 de junio de 2000):** Los Presidentes Andinos, en el curso de esta reunión, dejaron constancia de su compromiso con la integración andina y expresaron su convicción de que su profundización contribuirá con los esfuerzos que realizan los países en procura de atender sus necesidades de desarrollo y de lograr una inserción dinámica y provechosa en el contexto internacional.

    En el ámbito de la Política Externa Común, los mandatarios instruyeron al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores establecer lineamientos de política e identifique acciones concretas de cooperación entre los Países Miembros que refuercen la lucha contra el problema mundial de la droga y la corrupción, fortalecer la seguridad y el fomento de la confianza e implusar la vigencia de los derechos humanos y la profundización de la democracia en la subregión andina.

    Asimismo, los presidentes dispusieron la aprobación de medidas para la cooperación e iniciativas conjuntas en ámbitos como la formación y el intercambio de funcionarios, uso de equipos e investigación científica policial; el fomento de acuerdos de enlace entre la autoridades policiales competentes; y, la creación una

red integrada subregional de investigación, documentación y estadística sobre delincuencia organizada.

En este contexto, dispusieron la creación de una Red Andina Policial para fortalecer la cooperación en la lucha contra las drogas, tráfico de niños y de personas, lucha contra el crimen organizado y erradicación del tráfico de vehículos.

11. **Decimotercera Reunión del Consejo Presidencial Andino. Acta de Carabobo (24 de junio de 2001):** En esta reunión los presidentes andinos señalaron la importancia de aplicar la agenda social andina y las acciones en materia de desarrollo alternativo y aspectos sociales contenidas en el Plan de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos para atender las causas estructurales del problema de las drogas ilícitas en la subregión.

    En este sentido, destacaron la aprobación de dicho Plan de Cooperación para combatir la producción, tráfico y consumo de drogas iliícitas, el lavado de activos, el desvío y contrabando de precursores químicos y el tráfico ilícito de armas. Sobre el particular, manifestaron que dichos delitos constituía una grave amenaza al desarrollo y seguridad de nuestros países.

    En el campo de la cooperación política en el ámbito de la integración los jefes de Estado encomendaron al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que, con el apoyo de la Secretaría General, elabore los lineamientos para una Política Comunitaria de Seguridad y Fomento de la Confianza, teniendo presente el objetivo de establecer una zona andina de paz. Dichos lineamientos deberán basarse en la Declaración de Galápagos y tener en cuenta las recomendaciones contenidas en las Declaraciones de Santiago y San Salvador (OEA).

12. **Reunión Extraordinaria del Consejo Presidencial Andino. Declaración de Santa Cruz de la Sierra (30 de enero de 2002)**: En esta reunión los Jefes de Estado de la subregión acogieron favorablemente la iniciativa del Presidente del Perú, Alejandro Toledo, de realizar en la ciudad de Lima en abril de 2001 una Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de los países, para examinar una posible reducción de gastos de defensa con el objeto de destinar más recursos a la inversión social y a la lucha contra la pobreza, tomando en cuenta las exigencias de seguridad interna y los niveles actuales de gasto.

13. **Reuniones del Consejo Andino de Cancilleres**: El 23 de febrero de 1988, reunidos en Cuenca, Ecuador, los cancilleres de los países miembros reafirmaron la voluntad política de fortalecer el proceso de integración para afianzar la paz, la seguridad y el desarrollo integral de nuestros pueblos, para lo cual se comprometieron a propiciar medidas que robustezcan el clima de confianza, cooperación y solidaridad en la subregión andina.

    Asimismo, los cancilleres reafirmaron su compromiso de continuar impulsando la reducción de los gastos militares y del armamentismo como una manera de favorecer la disminución de las tensiones internacionales y la liberación de recursos para el desarrollo.

    En este contexto, decidieron apoyar y participar decididamente en las actividades del Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo

en América Latina. En este sentido, los cancilleres reafirmaron su compromiso con los principios que inspiran el derecho internacional y con la solución pacífica de controversias.

El 23 de enero de 1995, en Santa Cruz de la Sierra, los cancilleres andinos, en reunión ampliada, crearon un grupo de trabajo encargado de elaborar un estudio comparativo sobre las legislaciones nacionales en la subregión en materia de lucha contra el narcotráfico con el propósito de proceder a su armonización.

Finalmente, en Cartagena de Indias el 27 de mayo de 1999, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores aprobó la Decisión 458 “Lineamientos de la Política Exterior Común” cuyas áreas de acción se refieren, entre otras, a la adopción de medidas conjuntas en los temas de seguridad y fomento de la confianza, combate al narcotráfico y al terrorismo así como en torno al tráfico ilícito de armas.

En cuanto al tema de drogas, a través de la Decisión 505 se aprobó el Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos. Cabe señalar que el Comité Ejecutivo encargado por dicha Decisión de establecer los Planes Operativos para la ejecución del Programa de Acción sobre la materia tuvo su primera reunión a finales del año 2001 en Bolivia.

ANEXO E
del Anexo 3

ASPECTOS QUE MERECERIAN SER CONSIDERADOS DENTRO DE UN EVENTUAL ESTUDIO ACERCA DE GASTO EN DEFENSA EXTERNA POR LOS PAISES ANDINOS

1. Consideraciones acerca de la dificultad de establecer referentes nacionales para la medición de metas presupuestales cuantificables para bienes públicos absolutos, diferenciados de los bienes públicos relativos (aquellos en los que el sector privado puede concurrir a ofertarlos)
2. Dificultad que plantea para establecer los niveles “adecuados” de gasto en materia de seguridad y defensa en el plano interno:
    a. Ausencia de las indispensables propuestas y debate para el establecimiento de consensos democráticos
    b. Percepciones de la clase política acerca del papel que le corresponde a las Fuerzas Armadas. Experiencias históricas. (preocupación por el golpe de estado, el intento por mantener bajos los costos y hasta el anhelo de contar con el apoyo de las fuerzas armadas en un marco de precariedad del sistema político y del Estado). Asunción del supuesto según el cual las fuerzas armadas son responsables de las políticas de seguridad y defensa.
    c. falta de una adecuada y democrática definición de las amenazas creíbles que pueden requerir la activación del sistema de defensa. (Costo de oportunidad frente a la necesidad de atender demandas sociales insatisfechas)
    d. Dificultad para establecer el valor social del gasto en defensa y seguridad (¿Cómo precisar la demanda y la oferta?) Inhabilidad de las teorías de formación de presupuesto público: del bienestar, de las elecciones colectivas y los mercados eficientes
    e. El gasto en defensa como expresión de decisión política que conjuga factores estratégicos, políticos y fiscales
3. El gasto de defensa como expresión de intencionalidad de un país. Dificultades que plantea la poca transparencia en el gasto para determinar la expresión material de lo comprado.
4. Dificultades que plantea la aproximación cuantitativa a partir de la comparación de gastos entre países:
    a. Por su naturaleza
    b. Por la falta de discriminación en el destino efectivo del gasto
    c. Por la inercia del gasto histórico
    d. Por la asignación al sector defensa de responsabilidades que no necesariamente le corresponden (seguridad interior, desarrollo, actividades sociales y empresariales, etc.) Poca precisión en la misión de las fuerzas armadas como justificativo de mayores erogaciones.
    e. Por la naturaleza de las relaciones civico-militares al interior de cada uno de ellos
5. El presupuesto como expresión de un sistema de defensa creíble y por tanto exclusivamente relacionado con la capacidad operacional de las fuerzas.
    a. Necesidad de un consenso acerca de las nuevas amenazas
    b. Necesidad de consenso en aspectos que constituyen la misión exclusiva de defensa de la fuerza armada y por lo tanto a la que debe referirse su presupuesto
6. Clasificación de ingresos para la defensa según su origen:
    a. Recursos de Tesoro u endeudamiento del Estado (ingresos de Caja Unica)

   b. Ingresos por cánones específicos
   c. Ingresos provenientes de actividades empresariales de las fuerzas armadas
7. Mecanismos de control de la ejecución presupuestal.
   a. Intrainstitucionales
   b. Extrainstitucionales dentro del Estado
   c. Extrainstitucionales fuera del Estado

Anexo 4

La Seguridad Hemisférica en el Siglo XXI: Oportunidades y desafíos para la Comunidad Andina.

1. El contexto histórico en el que se convoca y desarrolla la Conferencia Especial de México

a. El fin de la guerra fría y la seguridad hemisférica

Con el fin de de la guerra fría se asumió que habría de producirse un cambio en las relaciones de poder entre las naciones. La tensión, que había caracterizado el período bipolar -según el razonamiento que privilegiaba la seguridad en la dinámica de las superpotencias- debía dar paso a un período caracterizado por la cooperación y el consenso en el ámbito internacional.

En efecto, más allá del significado que podía tener la extinción de un sistema político opresivo y antagónico, se esperaba que la post guerra fría cediera paso a nuevas formas y maneras de concebir y entender el mundo por parte de la única superpotencia, sustituyendo las políticas referidas a la existencia del "enemigo único común" por otras sustentadas en la confianza, la transparencia y la cooperación; y por lo tanto, desprovista de todos aquellos rasgos que, aun en el plano interno norteamericano, esgrimían como fundamento supremo, situado por encima de cualquier otra consideración, la "Razón de Estado", para alentar la política del secreto y justificar limitaciones a libertades civiles. Esta situación, resistida por muchos ensayistas norteamericanos desde el surgimiento de la doctrina de seguridad nacional, invocando para ello las preocupaciones expresadas por los fundadores de la Constitución norteamericana en sus escritos de la época, quedo claramente expresada, entre otros en la demanda formulada por Morton Halperin, importante académico norteamericano, para que el Congreso de ese país recuperase sus prerrogativas y facultades en los asuntos de estrategia y seguridad[i].

Para los países andinos, al igual que para el conjunto de América Latina, el fin de la guerra fría debía suponer el abandono de una doctrina de seguridad hemisférica que, al haber sido diseñada en función de la confrontación Este-Oeste y de no tener otros propósitos que los de prevenir o contener la penetración o el avance del comunismo en el hemisferio; y de consolidar la hegemonía de los Estados Unidos en la región, influía de manera directa sobre los regímenes políticos regionales, determinando condicionantes a los mismos y previniendo posibilidades de experimentar de manera autónoma distintas formas de gobierno.

En ese sentido, a pesar que a la guerra fría se le quiso caracterizar como la confrontación entre la democracia liberal y el materialismo dialéctico comunista, lo cierto es que en América Latina la doctrina de seguridad no promovió el desarrollo, la consolidación ni el ejercicio de la democracia en ese período, sino simplemente la sostenibilidad de regímenes definidamente anticomunistas a los que, además, se les exigía un comportamiento no antagónico con los intereses de la potencia hegemónica regional y, simultáneamente, se les toleraba toda clase de excesos en el plano interno. Así, al terminar la guerra fría debía darse paso al desarrollo y afianzamiento de la democracia como forma genuina de convivencia social que se expresara en la plena vigencia del estado de Derecho, los derechos humanos y en la erradicación de la exclusión y la marginalidad en las sociedades latinoamericanas.

Pero así como se esperaba que a consecuencia del fin de la guerra fría los Estados Unidos registrara cambios que abarcaran su comportamiento internacional, para los demás países del hemisferio, esta nueva etapa en la historia también debía suponer una mayor autonomía en materia de seguridad y, con ello la posibilidad de abandonar el ejercicio de políticas exteriores y de seguridad que en gran media habían sido reactivas, al haber estado condicionadas por una agenda internacional inscrita en la confrontación entre las potencias.

Ello suponía la oportunidad de pensar y trazar agendas autónomas, que superando las asimetrías existentes, fuesen funcionales a los auténticos desafíos que confrontan sociedades que se desenvuelven en un mundo globalizado en el que, a pesar de sus importantes déficit en materia institucional y social, se les exige de manera contradictoria, aunque inherente al modelo global, una cada vez mayor competitividad productiva, a la vez que regímenes estables que aseguren la eficacia en el funcionamiento del Estado necesaria para garantizar la estabilidad que exige el mercado. Ello produce inmensas tensiones en la débil institucionalidad existente, como lo han puesto crudamente en evidencia recientes eventos en países de la subregión; y su solución supone, fundamentalmente, vencer los profundos problemas estructurales latinoamericanos, cuyo desenlace no se sitúa en el ámbito de las políticas de defensa y cuya atención no requiere ni debe ser parte de las mismas, aunque sí de una política general que incluya afrontar de manera decisiva la interacción nacional con el sector externo de cada uno y del conjunto de los países, para lograr una participación en la vida internacional conducente a la superación de estos problemas.

Pero esa agenda debiera también buscar fortalecer la capacidad del Estado nacional para atender aquellas necesidades que en materia de seguridad se desprenden de un conjunto de amenazas de naturaleza y alcance transnacional y que gravitan, cada vez con mayor impacto decisivo, en la propia gobernabilidad de los países andinos, como son, entre otros, el lavado de dinero y activos, el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y estupefacientes, el crimen organizado, el tráfico ilícito de armas o el tráfico de personas, todas las cuales requieren de políticas nacionales autónomas respaldadas mediante el desarrollo y el fortalecimiento de la cooperación internacional para la acción coordinada.

Igualmente, se suponía que debía conformar dicha agenda de seguridad, la prevención de cualquier posible escalada de conflictos entre los Estados de la región que pudieran significar el uso de la fuerza, promoviendo para ello mecanismos eficaces para la solución pacífica de controversias e intensificando las medidas para el fomento de la confianza.

De esta manera, con el fin de la guerra fría se asumió que la política de seguridad hemisférica que hasta entonces había existido, era susceptible de transformarse en una política de seguridad cooperativa, al amparo de la cual se pudiera desarrollar nuevos mecanismos y formas de cooperación entre los estados para prevenir conflictos y enfrentar las nuevas amenazas. Es en ese contexto que la Cumbre de los Presidentes de las Américas, celebrada en Miami en 1994, incorpora en su agenda el tema de la confianza mutua, e incluye en el Plan de Acción que adopta la realización de una Conferencia sobre Medidas de Confianza y Seguridad, y de otra de Ministros de Defensa de las Américas. La primera, se realiza en Santiago de Chile, en noviembre de 1995, dando así inicio a un campo de trabajo en la materia que tiene seguimiento en la Conferencia de San Salvador de febrero de 1998, en sendas Declaraciones adoptadas en ambos eventos, así como en reuniones de expertos en la materia llevadas a cabo por la OEA. Las Conferencias de Ministros de Defensa, se inician casi simultáneamente, en diciembre de 1995, en la ciudad de Williamsburg, Virginia, donde se traza una estrategia en la que destacan tres objetivos centrales: el fomento de las medidas de la confianza para disminuir las posibilidades de conflicto entre países en la región, la promoción de la democracia como marco propicio para establecer nuevas bases en las relaciones cívico - militares en el hemisferio; y la conveniencia de

la consolidación de la economía de mercado en el hemisferio, entendiendo esta última como la expresión de lo que entonces se conocía como el Consenso de Washington.

Más adelante, avanzando en el desarrollo de este nuevo ánimo en la búsqueda de nuevos paradigmas que permitieran reemplazar una doctrina de seguridad hemisférica que había perdido razón de ser, la Segunda Conferencia de las Américas, celebrada en Santiago en 1998, acordó en su Plan de Acción encomendar a la OEA, a través de su Comisión de Seguridad Hemisférica "*Realizar un análisis sobre el significado, alcance y proyección de los conceptos de seguridad internacional en el Hemisferio, con el propósito de desarrollar los enfoques comunes más apropiados que permitan abordar sus diferentes aspectos, incluyendo el desarme y el control de armamento; e, … Identificar las formas de revitalizar y fortalecer las instituciones del Sistema Interamericano relacionadas con los distintos aspectos de la seguridad hemisférica"*.

Este mandato, en la tercera Cumbre de las Américas, celebrada en Québec en el 2001, da lugar a la convocatoria en el Plan de Acción a una Conferencia Especial sobre Seguridad, que es la realizada a finales de octubre pasado en México.

Sin embargo, no obstante el impulso que adquiere esta nueva visión de la seguridad que lleva delante de manera explícita medidas asociadas a la seguridad cooperativa, la potencia hegemónica regional mantenía aun vigentes durante este período determinadas prácticas propias de la aplicación de la política de seguridad en la guerra fría.

Hasta ese momento y desde inicios de la década de los noventa, el riesgo o la amenaza no era el comunismo, aunque sí el tráfico de drogas y ello hizo de este fenómeno el factor decisivo en la adopción de criterios para las definiciones en materia de cooperación financiera y militar de los Estados Unidos en la región. De hecho, la tendencia circular de la historia y la búsqueda de resguardar los contenidos de naturaleza ideológica presentes en la doctrina de seguridad, aseguraba la sustitución del adversario comunista por uno nuevo que también representaba, valorativamente al menos, una amenaza para el mundo occidental, el narcotraficante.

El enemigo ideológico fue así reemplazado por el enemigo delincuencial, aunque sin abandonar la carga ideológica y la emotividad inherente a la misma y la doctrina de seguridad se adecuó a esa nueva circunstancia. Inclusive aspectos relacionados a preferencias de acceso al mercado norteamericano tenían, al menos para los países andinos, una vinculación de causalidad con este fenómeno, como lo evidenció la adopción en 1991 de la Ley de Preferencia Comercial Andina en beneficio de cuatro de los cinco países de la subregión y su posterior ampliación en el 2002.

Ello representaba a la larga un distanciamiento entre la práctica y la definición conceptual que se sugería, produciéndose insuficiencias y falta de consistencia entre los objetivos y los resultados. Los efectos de esta situación han sido particularmente significativos para los países andinos, por su especial exposición y mayor vulnerabilidad respecto de los riesgos que involucra el narcotráfico.

En ese sentido, la lucha contra el narcotráfico en los años noventa registró ciertas características generales que merecen ser mencionadas en tanto permiten evidenciar algunas de las limitaciones que derivaba de las mismas:

a) El desafío se situaba tanto en los países productores de hoja de coca, como en los de procesamiento de la misma y en los de tránsito, excluyéndose en términos efectivos de la internacionalización del problema la necesidad de ofrecer resultados mesurables en la demanda del mercado. Más aún, el énfasis se centró en Colombia y con menor intensidad en el Perú y Bolivia, a los que se atribuía ser una consecuencia de la actividad de los "carteles" que operaban

en el primero. De esta manera, la situación colombiana paso a ser el referente o medida de la efectividad de los resultados logrados.

b) La búsqueda de una solución al problema en los términos en los que lo percibían los Estados Unidos, es decir como una amenaza a su propia población, obvió durante una larga etapa los problemas políticos y sociales que resultaban evidentes. De esta manera, pautas que han sido características de las políticas de defensa y seguridad no resultan aplicables a situaciones en las que la pobreza y marginalidad de amplios sectores del campesinado alimentan vínculos o percepciones respecto del narcotráfico y la guerrilla que probablemente no ocurrirían en tiempos de paz regular.

c) La imposibilidad de abordar el problema en toda su complejidad conduce a la búsqueda de formas de coexistencia con el mismo, lo que a la larga contribuye a poner en evidencia la ineficiencia del marco de seguridad empleado y la necesidad de buscar una aproximación diferente.

d) Al tratarse de una respuesta que responde a una visión de la seguridad derivada de una política de poder, se hace presente un alto componente tecnológico que de por sí define una asimetría en la capacidad operativa. Ello lleva a la búsqueda de respuestas por parte de los países andinos los que creen ubicar éstas en el marco de la seguridad integral, pero que reciben como respuesta refinadas invenciones teóricas que evidencian las dificultades de los países afectados para forjar su propia agenda sin comprometerse a resolver los problemas estructurales que los afectan de manera decisiva.

e) Todo ello demuestra que no existe una identidad común con la potencia hegemónica para abordar asuntos, como en este caso el narcotráfico, que afectan a la seguridad de los países andinos.

De esta manera, hasta la Convocatoria de la Conferencia de Seguridad realizada en Québec, no llegó a configurarse, con perfil suficientemente definido -y menos aun con resultados significativos que mostrar- una nueva política de seguridad. Había expectativas y un proceso en marcha, aunque prevalecían ciertas prácticas norteamericanas que parecían poner en evidencia la persistencia de comportamientos provenientes de la guerra fría, generando con ello contradicciones y, en el mejor de los casos, pobres resultados.

Ello sin embargo, no impidió que en América Latina, en general, se afirmaran nuevas prácticas destinadas a la promoción y vigencia de la democracia y los derechos humanos, así como que se iniciara un proceso, aun insuficiente aunque cada vez más significativo, de incorporación de la sociedad civil en la discusión y el debate de los asuntos de seguridad y de la gestión externa de los Estados. Tampoco impidió que gracias a la relativa mayor autonomía de la que gozaba la región en materia de seguridad se produjesen importantes avances en materia de fomento de la confianza, como lo expresa de manera cabal el proceso centroamericano, la propia formación y desarrollo del MERCOSUR, los avances andinos en materia de cooperación política e integración, el proceso bilateral entre Chile y Argentina, o la solución de los problemas fronterizos entre el Perú y Ecuador.

En todo caso, en la búsqueda de reemplazar el concepto de seguridad hemisférica que expresan el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, la Carta de la OEA y, en cierta medida aunque menor grado, el Pacto de Bogotá sobre Solución Pacífica de Controversias, se hicieron en esos años sucesivos esfuerzos. Estos abarcaban desde concepciones asociadas a la seguridad integral, que incluye aspectos políticos, sociales, económicos y militares, hasta desarrollos sustentados en la posición alcanzada por los países insulares y del Caribe, que les permite asumir obligaciones

circunscritas a su ámbito geográfico y promover la seguridad hemisférica en aquellos asuntos en los que sus respectivos territorios puedan verse involucrados.

b. El 11 de setiembre y la nueva etapa para la seguridad

Pero los acontecimientos del 11 de setiembre del 2001 -apenas semanas después de Québec- representaron un cambio de la mayor trascendencia y significación en el espíritu que de alguna manera se había desarrollado en los años noventa y que impulsaba la convocatoria a la Conferencia de México. Aunque dicho espíritu reflejaba un entusiasmo que parecía desconocer la versatilidad de la seguridad a la que se ha aludido en los párrafos anteriores, la aparición los actos terroristas de esa fecha dieron inicio a una nueva etapa en las relaciones internacionales caracterizada por la unilateral discrecionalidad de la potencia mundial para proseguir sus intereses de seguridad y con ello, para "securitizar" todos los aspectos de su política exterior.
Ello quedó expresado, además de las expresiones y acciones emprendidas por el gobierno norteamericano, en dos aspectos que resultan de inevitable análisis: la Doctrina Nacional de Seguridad, expuesta por el Presidente Bush en setiembre de 2002, y la Ley de Seguridad del Territorio.

En ellas se consagra el derecho de los Estados Unidos de actuar de manera preventiva en la defensa de sus intereses de seguridad. El enunciado no restringe este planteamiento a la aplicación de los principios de necesidad y de proporcionalidad, como no sean librados a la interpretación de los Estados Unidos y supone el abandono del postulado básico que exige la existencia de una agresión, conforme la definiera la Asamblea General de la ONU en la Resolución 3314 (XXIX) de diciembre de 1974[ii], para que pueda actuarse militarmente e invocar el legítimo derecho a la defensa.

Tampoco se toma en cuenta los postulados de la seguridad colectiva que consagra la Carta de la organización al prescindirse, como lo ha puesto en evidencia la experiencia, de la decisión del Consejo de Seguridad para proceder a la acción militar, ni la prohibición internacional de represalias armadas, conforme lo estableciera la Resolución de la Asamblea General 2625 (XXV) del año 1970.

De esta manera esta nueva etapa representa, desde una perspectiva jurídica, la erosión del Derecho Internacional. Se poner de lado los mecanismos de seguridad colectiva, en tanto los mismos no resulten funcionales a los intereses norteamericanos, se prescinde de la existencia de un acto de agresión y se establece la amenaza de la represalia armada, como medida de punición, todo ello en virtud de la interpretación que de cualquier circunstancia pueda llevar a cabo la potencia mundial.

El unilateralismo que impone la potencia mundial en esta etapa asume también la inconveniencia de participar en acuerdos que puedan de alguna manera limitar sus acciones futuras, y con ello da lugar a un nuevo escenario de mayor incertidumbre para los demás países.

En resumen, el axioma que define la seguridad como un proceso continuo de transferencia de riesgos entre naciones, se cumple cabalmente en este caso. Los Estados Unidos, con la política y doctrina puesta en vigencia, incrementan su seguridad individual, a expensas de los mayores riesgos que transfieren al resto de la comunidad internacional como consecuencia de dichos actos.

Este incremento en los riesgos y amenazas para los demás Estados no se produce únicamente como resultado de la erosión del Derecho Internacional, de instrumentos internacionales vigentes, o del multilateralismo como mecanismo para recoger y reflejar la diversidad de intereses, con las consecuencias que todo ello produce por una mayor incertidumbre, sino también por los riesgos

que supone la efectiva demanda de alineamientos en la aplicación de las políticas y estrategias norteamericanas, como lo pusiera en evidencia con singular crudeza el Presidente Bush al anunciar la decisión de su país de invadir Irak[iii] .

Este es el contexto en el que se arriba a la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica y resulta imprescindible para comprender y evaluar sus resultados. Pero resulta igualmente importante para determinar la viabilidad o falta de ella para alcanzar en el futuro un sistema de seguridad hemisférica representativo de los intereses de todos los países del hemisferio y, especialmente, de las necesidades particulares de los países andinos.

2. La Declaración sobre Seguridad en las Américas

La "Declaración sobre Seguridad en las Américas" trata de sentar las bases para la construcción de un sistema de seguridad moderno, con nuevos contenidos que no sólo comprenda acciones comunes contra las amenazas tradicionales sino que también involucre las nuevas amenazas, preocupaciones y retos que plantean los tiempos actuales. Es decir, se trata de una concepción multidimensional de la seguridad que contiene, entre otros, aspectos políticos, sociales, económicos, culturales, del medio ambiente, defensa, salud y se fundamenta en la promoción del respeto y observancia del derecho internacional, en la protección los derechos humanos y en el fortalecimiento y defensa de la democracia como el factor principal de paz y estabilidad para el hemisferio.

El contenido de la Declaración comprende un preámbulo y cuatro secciones. En el preámbulo, se expresa que los países del Hemisferio comparten valores y principios comunes que les ha permitido consagrar un orden jurídico sustentado en la Carta de las Naciones Unidas y la Carta de la Organización de Estados Americanos.

Reconoce que los países del Hemisferio enfrentan amenazas tradicionales, nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos que le confieren a la seguridad un carácter multidimensional.

En la sección I, se reafirma que la seguridad en el Hemisferio se sustenta en el respeto a los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y en la Carta de la Organización de Estados Americanos de lo cual, aunque no está específicamente dicho, se infiere que los fundamentos de la seguridad hemisférica son, entre otros, la solidaridad entre los Estados, la cooperación, la democracia, la gobernabilidad democrática, la justicia social, el derecho internacional, la plena soberanía de los Estados, los derechos humanos y la promoción del desarrollo económico y social. En todo caso, no se registra ningún aporte novedoso ya que se trata de valores compartidos plenamente por la comunidad internacional.

La Sección II, se refiere a los valores compartidos y enfoques comunes. Es muy amplia en su contenido, por ello, nos limitaremos a comentar aquellos aspectos que se consideran más relevantes para la Comunidad Andina.

Establece, que en materia de seguridad, el fortalecimiento de la cooperación entre los Estados es el medio más idóneo para enfrentar, con posibilidades de éxito, las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos que enfrentan los países, que por su complejidad, en muchas ocasiones superan la capacidad individual de los Estados para prevenirlas y contrarrestarlas. No obstante, no hace ninguna referencia a los instrumentos y mecanismos que deberían definirse para tales propósitos, sino que remite a los foros especializados de la OEA, interamericanos e internacionales, el desarrollo de los mecanismos de cooperación para enfrentar esas amenazas con base en los instrumentos y mecanismos aplicables, pero sin asumir tampoco compromiso

alguno respecto a los resultados de tales acciones de cooperación más allá del simple seguimiento periódico de los mismos.

Por otra parte, en varios acápites de esta sección II de la Declaración, se reconoce la contribución que hacen los acuerdos de integración regional y subregional y los mecanismos de cooperación bilaterales y subregionales en materia de seguridad y defensa para la paz, la estabilidad política de la región y la seguridad en el Hemisferio. Reconoce, igualmente, la Declaración, que la arquitectura de seguridad hemisférica deberá ser flexible y contemplar las particularidades de cada subregión y de cada Estado.

Como señalara la Secretaría General de la Comunidad Andina con miras a la Conferencia Especial de México[iv], ésta representaba la oportunidad para dar inicio a un proceso de construcción, a partir de convergencias subregionales, de un sistema genuino de seguridad hemisférica, representativo de los intereses de seguridad de todos los países. Para ello, señalaba la Secretaría General, resultaba indispensable que en México se pudiera *"estructurar un marco conceptual común que proporcione de manera puntual los principios rectores y especifique los mecanismos institucionales a través de los cuales puedan definirse y delimitarse cursos de acción previsibles, de manera que pueda también establecerse un diálogo con la potencia hegemónica tendiente a privilegiar la coincidencia de intereses y se facilite el ámbito indispensable para alcanzar consensos en políticas referidas a materias de seguridad."*

La necesidad de esta precisión se desprendía del análisis de los riesgos inherentes a una aproximación al concepto de la seguridad hemisférica, como lo anticipaban los sucesivos proyectos de Declaración que venía trabajando entonces la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA. En ello se abría paso a una ambigüedad que, particularmente a partir del escenario iniciado el 11 de setiembre de 2001 al que se aludiera en la sección anterior, pudiera resultar en nuevas amenazas a la soberanía e independencia de los propios países andinos.

La preocupación anterior, no es consecuencia de especulación aislada o de la arbitraria proyección del comportamiento de la potencia mundial en otros escenarios a esta parte del Mundo. Es una reflexión que se ampara en versiones oficiales de los Estados Unidos y que reflejan los riegos potenciales y amenazas por un alto grado de inserción de la subregión dentro de los esfuerzos por combatir las amenazas que perciben los Estados Unidos a su seguridad nacional.

El Jefe del Comando Sur de los Estados Unidos, General James Hill, sostiene que el número de las víctimas directas e indirectas de la drogadicción en los Estados Unidos, hace a estas drogas -a las que atribuye casi en su totalidad un origen en el "narco-terrorismo" que actúa desde Colombia- *"…por definición estadística, armas de destrucción masiva"*.[v]

Tal caracterización, por sí sola y en función de las definiciones doctrinarias vigentes en los Estados Unidos en materia de seguridad nacional, determina que los Estados Unidos podrían, en cualquier circunstancia, decidir la necesidad de intervenir militarmente y de manera unilateral para hacer frente a este fenómeno. Más aún si tenemos presente el ámbito de competencias y la misión del Comando Sur, tal como ésta misma institución las declara[vi].

Pero además, en esa misma exposición el oficial norteamericano señaló que *"… los narco-terroristas y otros grupos ilícitos armados operan dentro y fuera del sur de Panamá, en el norte del Ecuador, en el norte del Perú, Bolivia, porciones de Venezuela…; ellos están involucrados en secuestros en Venezuela, Ecuador y Paraguay; hacen contrabando de armas y drogas en Brasil, Surinam, Guyana, México y Perú. Utilizan las mismas rutas e infraestructura para drogas,*

armas, inmigrantes ilegales y otras actividades ilícitas. … los narco-terroritas y grupos radicales islámicos están alimentando este mercado”.

Con ello, ampliaba esta amenaza para incorporar a toda la subregión andina y otros países y, además, vincular a todos los fenómenos que han sido caracterizados como “nuevas amenazas” con el radicalismo islámico, aprovechando de esta manera la elevada carga emocional y el sentimiento de amenaza inminente que conlleva en las actuales circunstancias la actividad de estos grupos en la opinión pública de los Estados Unidos y del Mundo. En pocas palabras, se asimila así las amenazas que afectan a nuestra región con el enemigo predilecto que enfrenta la doctrina de seguridad norteamericana y, con ello, se inserta a los países andinos en situación prominente como frente en la batalla, nuevamente contra el “enemigo único común” con todas las posibles derivaciones que pueda involucrar esa circunstancia.

Este escenario es el que otorga mayor relevancia al riesgoso significado de definir conceptualmente la seguridad hemisférica sin alcanzar precisiones sobre principios rectores y mecanismos institucionales para definir y delimitar los cursos de acción previsibles. En ese sentido, la Declaración de México no es suficientemente categórica, en sí misma, como para disipar cualquier posible -y comprensible- aprehensión. Por ello la profunda significación y trascendencia de las acciones que en lo sucesivo puedan emprender los países andinos para confrontar este escenario.

En la Declaración se aborda la precisión conceptual de la seguridad hemisférica, para lo cual se dice en el párrafo 2, que “*Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional.”* . Esta caracterización del nuevo concepto de seguridad hemisférica se ve complementada con lo señalado en el literal i) del párrafo 4 que señala: *“Las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales”*

Las citas del párrafo anterior, configuran el nuevo concepto de la seguridad en el hemisferio alcanzado por la Conferencia de México. En ese sentido, se aproximan a la conceptualización de la seguridad integral, la que debe ser entendida como una posición esencialmente jurídica y principista y que, por lo tanto, exige de la claridad en los principios rectores que debe observarse en su aplicación, particularmente si tomamos en consideración que la seguridad, tradicionalmente y como queda evidenciada en la primera sección de este documento, se ha encontrado en nuestro hemisferio subordinada a consideraciones de defensa que se sitúan en el ámbito militar, lo que podría peligrosamente conducir, ante la falta de precisiones, a una militarización de la política, similar a la que se vivió en décadas pasadas y opuesta a los principios rectores que debe impulsar la gobernabilidad democrática.

Por ello, debe ser materia de reflexión que la Declaración de México adopte una aproximación conceptual de tanta importancia sin incorporar más principios rectores que los que reproduce en su primer párrafo -que constituye la integridad de la sección referida a Principios- cuando señala *“Reafirmamos que la seguridad en el Hemisferio tiene como base fundamental el respeto a los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y en la Carta de la Organización de los Estados Americanos*.”

Es cierto que más adelante, el literal a) del párrafo 4) señala que *"Cada Estado tiene el derecho soberano de identificar sus propias prioridades nacionales de seguridad y definir las estrategias, planes y acciones para hacer frente a las amenazas a su seguridad, conforme a su ordenamiento jurídico, y con el pleno respeto al derecho internacional y las normas y principios de la Carta de la OEA y la Carta de las Naciones Unidas"*, pero también debe repararse que se trata en este caso de las disposiciones nacionales que puedan ser adoptadas en un contexto en el cual las asimetrías del poder entre los Estados que conforman el Hemisferio resultan determinantes y, por lo tanto, no resultan suficientes ni limitativas en la práctica para las consecuencias que pudieran derivarse para los países de la región de la Doctrina de Seguridad Nacional de los Estados Unidos.

Pero si esta omisión mediante la sustitución de lo indispensable por la generalidad en los principios podría dar lugar a riesgos, estos se acrecientan cuando se percibe la falta de especificidad en los mecanismos institucionales a través de los cuales pudieran desarrollarse los cursos de acción previsibles para cada amenaza.

En efecto, la Declaración de México, confiere importantes atribuciones institucionales a la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica, pero no alcanza a definir la naturaleza de los vínculos de ésta con la Junta Interamericana de Defensa ni con las reuniones de Ministros de Defensa o de Comandantes de los diferentes servicios militares.

Tampoco puede evitar una riesgosa ambigüedad cuando sostiene, de una parte "la importancia y utilidad del TIAR" para aquellos Estados que forman parte del mismo, cuando por otra, no ha conseguido resolver de manera explícita las limitaciones en su aplicación a conflictos de naturaleza interestatal y, menos aún, cual habrá de ser el futuro de un instrumento cuyo diseño y concepción pertenecieron a una etapa de la historia que ya ha sido superada y cuyo Artículo 9° confiere gran discrecionalidad a la Reunión de Consulta para calificar actos de agresión.

En todo caso, resulta importante tomar en consideración que en sus años de vigencia el TIAR ha sido invocado hasta en 15 oportunidades, algunas para dar amparo a intervenciones en diversos países, aunque las mayores contribuciones que han podido llevar a cabo los países andinos a la paz y seguridad en la región no han requerido ni se han canalizado a través de dicho instrumento, como lo evidencian tanto los esfuerzos que llevaran a cabo en la década de los años 80 los Grupos de Contadora y Apoyo y su consecuencia directa, el Grupo de Río, al igual que los esfuerzos bilaterales apoyados por otros países de la región que han conducido a significativos procesos de paz en la región, como es el caso de los acuerdos de paz entre Perú y Ecuador y la participación en ellos de los Países Garantes del Protocolo de Río de Janeiro.

En todo caso, la Declaración de México evidencia que la respuesta a los problemas de la seguridad hemisférica no se agotan con la revisión del TIAR, sino que exigen considerar los problemas de la seguridad contrastando la perspectiva de los Estados Unidos con los requerimientos que en materia de seguridad puedan desprenderse de los intereses de los países andinos.

Desde esa perspectiva, la Conferencia de México abre algunas posibilidades que merecen ser tomadas en consideración. El inciso e) del párrafo 4 contribuye a contextualizar la seguridad al señalar que "…*el fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana. La seguridad se fortalece cuando profundizamos su dimensión humana. Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre*. De otro lado, el mismo párrafo, en su inciso l) señala que *"Los Estados del Hemisferio reconocen diferentes perspectivas sobre las amenazas y*

prioridades a su seguridad. La arquitectura de seguridad en nuestro Hemisferio deberá ser flexible y contemplar las particularidades de cada subregión y de cada Estado", lo que se ve complementado por la referencia que hace el literal n) al papel que desempeñan los procesos de integración regional y subregional para la estabilidad y seguridad del hemisferio.

En ese sentido y aun cuando el mismo párrafo 4 establece que "*Corresponde a los foros especializados de la OEA, interamericanos e internacionales desarrollar la cooperación para enfrentar estas nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos con base en los instrumentos y mecanismos aplicables"*, aludiendo con ello tanto a los fenómenos de naturaleza transnacional, como a aquellos asociados a problemas estructurales de las respectivas sociedades, resulta evidente que la declaración abre el espacio para una evolución de la caracterización de seguridad hemisférica que realiza, hacia conceptos que se sitúan próximos a las propuestas que el Canadá ha venido formulando en los últimos años con relación a la seguridad humana; y que, en ese sentido, pudiera resultar conciliable la aspiración de un marco hemisférico para la seguridad, en tanto ésta se construya desde aproximaciones plurales definidas a partir de ámbitos subregionales y regionales.

Lo anterior plantea un desafío para los países andinos, pues exige de ellos un conjunto de definiciones que contextualicen a la realidad andina todas las amenazas a las que se alude en la Declaración, así como emprender un programa de seguridad que permita a los países de la Comunidad hacer frente, desde esa renovada perspectiva, a estas amenazas y proyectar con ello sus intereses hacia el ámbito hemisférico, haciendo uso más efectivo de los mecanismos de la Política Exterior Comunitaria, en especial con miras a las responsabilidades conferidas a la Comisión de Seguridad Hemisférica y al eventual proceso de examen y evaluación del TIAR y del Pacto de Bogotá, así como para la definición de los cursos de acción que corresponda emplear respecto de cada amenaza.

Ello ocurre, además, en circunstancias en las que los países andinos atraviesan, casi sin excepciones, una crisis de representatividad en sus estructuras político partidarias, además de problemas de diversa naturaleza, todo lo cual arroja complejas consecuencias en las condiciones de gobernabilidad. Tales circunstancias obligan a que el proceso a emprenderse sea impulsado por diálogos nacionales intersectoriales en los que participen empresarios, académicos, representantes de la sociedad civil, partidos políticos y gobiernos, que permitan asociar estas medidas a una agenda para el desarrollo y al fortalecimiento de una cultura democrática.

3. La Política de Seguridad Común Andina y la Seguridad Hemisférica: Bases para un posible programa de acción.

a. La Política de Seguridad Común Andina

i. Antecedentes

La cooperación en materia de seguridad entre los Países Miembros de la Comunidad Andina se ha desarrollado a partir de la década pasada casi en forma paralela a la evolución conceptual y práctica de la seguridad hemisférica registrada en el seno de la Organización de los Estados Americanos.

Si bien desde mediados de la década de los años 80, con la Declaración de Quito se va configurando la necesidad de fortalecer la cooperación política entre los países andinos, es desde 1989 que se observa, a través de la adopción del Manifiesto de Cartagena de Indias (mayo) y, especialmente, del Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación contenido en la

Declaración de Galápagos (diciembre), una clara voluntad por parte de los Jefes de Estado de los países andinos de incorporar a las nociones tradicionales de la seguridad, un componente multidimensional que permita ampliar el ámbito de las amenazas a aquellas que no provienen directamente de otros Estados.

De hecho, es posible afirmar que la Declaración de Galápagos configura la hoja de ruta que habría de guiar el tratamiento del tema por parte de los países andinos, al establecer los elementos de continuidad y de evolución en sus posiciones con respecto a la preservación y el fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Entre los primeros cabe señalar la ratificación de los principios contenidos en las Cartas de las Naciones Unidas y de la OEA, tales como la abstención del uso o la amenaza del uso de la fuerza; la solución pacífica de controversias; la no injerencia en los asuntos internos; la igualdad jurídica de los Estados y el respeto de su soberanía nacional; y, el respeto de las obligaciones emanadas de los tratados internacionales, entre otros.

De igual manera, se reafirma que la paz y la seguridad son inherentes al desarrollo integral de los pueblos, a la vez que se subraya la importancia que tiene para el mismo el vínculo existente entre desarme y desarrollo.

Entre los segundos, resulta esencial destacar que el sistema democrático es reconocido como el más apto para asegurar la paz y el respeto de los derechos humanos, así como para promover la seguridad regional. Esta aserción es consagrada de manera definitiva en el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena: Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia, de junio de 2000. Dicho instrumento dota al Acuerdo de Cartagena de una “cláusula democrática” que refuerza en la subregión andina los consensos alcanzados en el marco de la OEA.

Asimismo, es necesario mencionar la importancia otorgada, a partir de Galápagos, a un enfoque multidimensional de las amenazas a la seguridad, el cual incluye desde preocupaciones relacionadas con la seguridad alimentaria y ecológica, hasta el fortalecimiento de la cooperación para combatir flagelos de carácter transnacional tales como el terrorismo, el problema mundial de las drogas y el tráfico ilícito de armas, entre otros.

En virtud de lo anterior, se evidencia durante la década de los noventa una constante voluntad política por parte de los Países Miembros de incrementar los niveles de coordinación y cooperación en estas materias, la cual se ve reflejada en las directrices emanadas de las reuniones del Consejo Presidencial Andino en Machu Picchu (1990), Caracas (1991), Barahona (1991) y Quito (1995), que culminan en el establecimiento del Grupo Permanente de Alto Nivel para la lucha contra las drogas ilícitas y los delitos conexos. De este modo, los esfuerzos de los países andinos se inscriben dentro de la alta prioridad asignada a nivel hemisférico a la lucha contra el problema mundial de las drogas, desarrollada mediante la consolidación del papel de la Comisión Interamericana Contra el Abuso de Drogas (CICAD/OEA).

No obstante, los principales avances que colocan a la subregión andina en una posición funcional para abordar la reingeniería del sistema de seguridad hemisférica se producen a través de la institucionalización y profundización de una política exterior común por parte del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, a partir de 1999. Es importante destacar, en ese sentido, la adopción de la siguiente normativa comunitaria:

- Decisión 458: “Lineamientos de la Política Exterior Común”, de mayo de 1999, proporciona el marco jurídico para el desarrollo de la cooperación política entre los Países Miembros y establece los principios, objetivos, criterios, mecanismos, modalidades y áreas de

acción de la misma. Es importante destacar que en el área política está contemplado un acercamiento multidimensional a la seguridad en temas como el fomento de la confianza, el desarrollo sostenible y la lucha conjunta contra el problema mundial de las drogas, la corrupción, el terrorismo y el tráfico ilícito de armas.

- Decisión 505: "Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos", de junio de 2001, plantea los objetivos y principios que guían los esfuerzos de los Países Miembros en esta materia, a la vez que crea un Comité Ejecutivo encargado de la aplicación del Plan, en reemplazo del Grupo Permanente de Alto Nivel establecido en 1995 en Quito. Dicho Comité es reconocido por la CICAD/OEA como el interlocutor idóneo para impulsar el combate al narcotráfico en el ámbito subregional.

- Decisión 523: "Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino", de julio de 2002, basada en los imperativos de conservación, conocimiento y uso sostenible y distribución de beneficios de la diversidad biológica, identifica acciones prioritarias conjuntas orientadas a aprovechar las ventajas comparativas de los países andinos e impulsar el desarrollo socioeconómico sostenible de la región. Todo ello redunda, también, a favor de la seguridad ecológica de la Comunidad Andina.

En ese contexto de desarrollo estructurado de la cooperación política, los Jefes de Estado de los Países Miembros de la Comunidad Andina, reunidos en el XIII Consejo Presidencial Andino en Valencia, en junio de 2001, plantean por primera vez la necesidad de diseñar e implementar una política común de seguridad y de establecer una zona de paz andina, con base en la Declaración de Galápagos. Para ello, encomiendan al Consejo Andino de Ministros tener en cuenta las recomendaciones contenidas en las Declaraciones de Santiago (1995) y San Salvador (1998), adoptadas en el marco interamericano.

En consecuencia, atendiendo una iniciativa presentada por el Perú en la Reunión Extraordinaria del Consejo Presidencial Andino de Santa Cruz de la Sierra (enero de 2002), los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la Comunidad Andina acordaron impulsar la seguridad cooperativa al suscribir el Compromiso de Lima: Carta Andina para la Paz y la Seguridad; Limitación y Control de los Gastos destinados a la Defensa Externa, el 17 de junio de 2002.

Este importante instrumento reafirma y precisa los contornos de los objetivos establecidos por los Jefes de Estado en Valencia, de formular una Política de Seguridad Común Andina y de caracterizar y desarrollar una Zona de Paz en el territorio comunitario. Contempla, asimismo, la limitación del gasto militar, a fin de destinar estos recursos, en la medida de lo posible, a la inversión y el desarrollo económico y social de nuestros pueblos.

Adicionalmente, el Compromiso de Lima contiene acuerdos dirigidos a profundizar y fortalecer la lucha conjunta contra el terrorismo y el tráfico ilícito de armas, los cuales constituyen mandatos ineludibles en vista de la necesidad de complementar las acciones adelantadas en los ámbitos nacional, hemisférico y mundial, con planes coordinados a nivel subregional.

En ese sentido, cabe señalar que el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores adoptó, en junio de 2003, la
Por último, resulta esencial destacar que el Compromiso de Lima prevé el establecimiento de un mecanismo de diálogo y cooperación entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa (formato de 5 + 5), a través de la creación de un Grupo de Alto Nivel encargado de evaluar, semestralmente, los avances en la materia, así como la conformación en la Secretaría General de una unidad responsable del seguimiento y la eficaz verificación de las acciones acordadas.

Al definir una ambiciosa agenda para la cooperación política en la Comunidad Andina, el Compromiso de Lima aporta una piedra angular a la construcción del sistema de seguridad hemisférica. Ello se evidenció en la realización de la primera reunión del Grupo de Alto Nivel en materia de Seguridad y Fomento de la Confianza, celebrada en Bogotá el 28 de febrero de 2003, durante la cual se caracterizó la visión andina de la seguridad, se identificaron las principales amenazas para la subregión y se esbozó una posición común para los trabajos preparatorios de la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica.

Todo ello fue refrendado por el Consejo Presidencial Andino, reunido en Quirama, Colombia, en junio de 2003. En esta oportunidad los Jefes de Estado encomendaron al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores presentar a su consideración, a más tardar en junio de 2004, una propuesta de Lineamientos de Política de Seguridad Común Andina que contemple, entre otros, planes de acción concretos en materia de Lucha contra el Terrorismo y la Corrupción.

En virtud de lo anterior, es posible afirmar que la Comunidad Andina proporciona, a nivel subregional, el marco idóneo para constituirse en uno de los pilares sobre los cuales reposará la nueva arquitectura de la seguridad hemisférica.

ii. Marco Conceptual para una PSCA

De manera general, la seguridad puede ser entendida como el margen de protección del que una persona, grupo o institución -incluso un Estado o grupo de Estados- dispone para hacer frente a amenazas o riesgos de diverso tipo. Ello determina, a su vez, que en materia de seguridad resulte indispensable se precise quien se encuentra bajo amenaza, cual es la naturaleza de dicha amenaza o riesgo y como garantizar la protección adecuada frente a ella. El no hacerlo podría significar apreciaciones incompletas, no representativas de intereses genuinos y, por lo tanto, alejadas de las verdaderas necesidades en la materia.

La seguridad colectiva aplicada internacionalmente, por otra parte, es la institucionalización de un mecanismo de acción conjunta que mediante el empleo de la fuerza concertada busca desalentar o contrarrestar cualquier acción de agresión de terceros en contra de un Estado que forma parte del mecanismo. Se trata, en consecuencia, de mecanismos de defensa colectiva que al reposar, además, en la renuncia al empleo individual de la fuerza entre los Estados que forman parte del mecanismo, adquiere connotaciones propias de un sistema de seguridad militar pues, supuestamente, elimina la posibilidad de conflictos de naturaleza interestatal al interior del mecanismo. De esta manera, la seguridad colectiva ha registrado la tendencia al reconocimiento prioritario de intereses extra - estatales bajo la hegemonía de un poder regional.

Pero las consideraciones en materia de seguridad suponen referirse al conjunto de los elementos y acciones que inciden en el incremento o reducción de las vulnerabilidades de cualquier país con miras a alcanzar sus objetivos y es por ello que toda nación busca alcanzar los niveles más elevados de seguridad. Pero este esfuerzo permanente determina un constante proceso de redistribución de riesgos y amenazas entre los integrantes del sistema de seguridad respectivo, sea éste regional o global, pues la adquisición de mayor seguridad individual por un país, representa un mayor nivel de inseguridad general para el conjunto.

Esto último adquirió particular vigencia durante la segunda mitad del siglo pasado, cuando los teóricos de la seguridad -siempre asociados al ámbito de la defensa- fueron desarrollando el concepto de la seguridad nacional como doctrina, de especial vigencia en las décadas de los años sesenta y setenta. Según ésta doctrina, profundamente arraigada en la exaltación de lo nacional como valor fundamental, la seguridad se expresa en la capacidad que alcanza un Estado mediante

acciones específicas destinadas a fortalecer su poderío con miras a enfrentar amenazas y agresiones -tanto de origen externo como interno- que puedan impedir el logro de objetivos nacionales preestablecidos.

Resulta evidente que dicha doctrina expresaba una contradicción esencial respecto de los postulados de la seguridad colectiva en la que todos los Estados se hallaban en aquel entonces empeñados, bien fuera mediante los mecanismos globales implantados en la Carta de las Naciones Unidas, o en los compromisos adquiridos por la Carta de la OEA y en el marco de los instrumentos jurídicos que sustentan la Seguridad Hemisférica.

Pero además, la doctrina de la seguridad nacional suponía la incorporación a la agenda de seguridad de la política; y al estar la primera situada en un contexto militar, conducía a la militarización de la segunda y, con ello, a la injerencia de las Fuerzas Armadas en las decisiones de gobierno.

El necesario replanteamiento de los conceptos de seguridad no puede estar disociado de la búsqueda de los mejores términos de inserción de los países en una globalización con efectos en la economía, la política y la cultura, entre otros, pues de no ser así podrían estarse estableciendo las condiciones para que la propia identidad que sustenta al estado pierda progresivamente sus rasgos esenciales y termine diluyéndose. En ese sentido, la integración subregional y regional surge como una respuesta que busca atender esta necesidad, fortaleciendo la capacidad del Estado, contribuyendo a que éste pueda cumplir con un mayor grado de eficacia en atender la demanda ciudadana.

Por ello, en el marco de la seguridad subregional, resulta indispensable buscar nuevas aproximaciones al concepto de la seguridad que permitan aproximarse a ella como un sistema de interacciones estatales que, coordinando políticas gubernamentales, contribuya a prevenir y contener las amenazas a los intereses nacionales y evitar las percepciones que de éstas tengan los Estados. De esta manera, la cooperación subregional en materia de seguridad, representa una modalidad de acción distinta a la seguridad colectiva, no obstante lo cual busca también la renuncia al uso de la fuerza en las relaciones entre los países que compromete, pero persigue desarrollar una interacción cada vez más intensa para hacer frente a las amenazas y modificar de manera progresiva las percepciones recíprocas que puedan afectarlos.

Pero planteada en estos términos, la seguridad podría continuar aun restringida al ámbito de la defensa y, en toda sociedad o Estado, resulta primordial garantizar a la ciudadanía las condiciones necesarias para su desarrollo personal, familiar y social. Es decir, resulta indispensable que esa seguridad que privilegia la cooperación, se oriente a fortalecer políticas nacionales que tengan como objetivo central la seguridad de los ciudadanos, lo cual a su vez deberá lograrse mediante el fortalecimiento de los poderes civiles y democráticos, limitando el papel a ser desempeñado por las fuerzas armadas a sus competencias constitucionales y situando la toma de decisiones en materia de seguridad en marcos institucionales que les proporcionen la indispensable legitimidad jurídica, política y social. En otras palabras, la seguridad debe ser una herramienta para la promoción del desarrollo sostenible a través de la consideración de respuestas a amenazas de toda índole, en especial de aquellas que puedan afectar la gobernabilidad democrática de los países. La seguridad, por lo tanto, trasciende el ámbito de las políticas de defensa y, con ello, se sitúan en el ámbito de la competencia de la sociedad en su conjunto, lo cual supone en su desarrollo la participación de partidos políticos, sociedad civil y gobiernos.

Ello supone, además, la promoción de actores políticos y sociales no tradicionales en materia de la política de defensa, para que ésta encuentre la legitimidad social requerida que asegure mantener a las fuerzas armadas como actores centrales de las mismas y, con ello como

componentes del régimen democrático. Supone también que, conjuntamente con el establecimiento de mecanismos de solución pacífica de controversias y de alerta temprana, se tenga como horizonte a ser alcanzado el desarme regional, promoviendo que los indispensables mecanismos de fomento de la confianza estén provistos de normas de transparencia que aseguren su eficacia.

En consecuencia, la Política de Seguridad Común Andina deberá buscar mediante la cooperación en los más diversos ámbitos, alcanzar una visión que haga del espacio subregional andino una zona de paz caracterizada por la estabilidad democrática, en la que se encuentren suficientemente garantizadas las condiciones que posibiliten oportunidades para el desarrollo espiritual y material de todos los habitantes de la Subregión y en el que la cooperación interestatal haya promovido niveles de confianza y seguridad interestatal que permitan descartar, de manera definitiva, las amenazas de conflicto armado entre los Estados.

En la construcción de ese escenario será menester desarrollar programas de cooperación conducentes al fortalecimiento de la democracia y de sus instituciones, a la promoción de políticas que contribuyan a contrarrestar la exclusión y la desigualdad, a promover la seguridad ciudadana, crecientes niveles de bienestar y empleo adecuado para los habitantes de los países andinos. Supone también combatir conjuntamente y de manera coordinada las amenazas de alcance transnacional; a la vez que impulsar la coordinación en los aspectos vinculados a la defensa, con miras a desarrollar la confianza, promover la paz y la seguridad internacional y avanzar en el progresivo desarme subregional.

En el desarrollo de estos propósitos, deberá tenerse presente que la Comunidad Andina es parte de un contexto geográfico más amplio y, en ese sentido, la cooperación que se emprenda entre los países andinos debería estar animada por una vocación regional, cuando menos de alcance sudamericano. Después de todo, cuatro de los cinco países andinos tienen fronteras con países que no son parte de la subregión y, por tanto, no puede desconocerse que un avance en las condiciones de seguridad subregional como el que se sugiere sería incongruente con sus propósitos si pudiera dar cabida a percepciones desfavorable de otros Estados vecinos.

En conclusión, la Política de Seguridad Común Andina deberá tener un carácter integral que abarque aspectos de índole política, económica, social y cultural y todas las acciones conducentes al fortalecimiento y la preservación de la institucionalidad democrática y del Estado de Derecho, para hacerla funcional al logro de una zona de paz andina caracterizada por la existencia de condiciones que garanticen oportunidades para el desarrollo material y espiritual de los habitantes de la Subregión. Deberá tener vocación regional, ser flexible en su implementación, distinguiendo entre aquellos aspectos de la defensa que son parte de la responsabilidad constitucional de las fuerzas armadas y aquellas que corresponden a otras políticas sectoriales; y, naturalmente, gradual en su aplicación, toda vez que exigirá de un desarrollo progresivo.

b. Elementos para un Programa de Acción

La Comunidad Andina representa un espacio a través del cual se pueden fortalecer los respectivos esfuerzos nacionales para avanzar a través de definiciones y acciones específicas en los diferentes campos que han sido abordados en la Declaración sobre Seguridad en las Américas, y proyectar esos avances a los foros del ámbito interamericano mediante la Política Exterior Común Andina y los mecanismos de coordinación y ejecución que esta contempla. Ello, con miras a un eventual y futuro instrumento interamericano de seguridad que contenga los principios rectores indispensables y especifique los mecanismos institucionales a través de los cuales se definan y delimiten los cursos de acción previsibles ante cualquier eventualidad.

En ese sentido, los avances logrados por la Comunidad Andina en múltiples campos, constituyen elementos importantes que, debidamente articulados, pueden llegar a constituir un aporte subregional significativo para la configuración de un esquema hemisférico de seguridad como el que se sugiere. Tal articulación debiera orientarse a la construcción de nuestra propia visión de la seguridad, representada en la caracterización de una zona de paz que se aspira a desarrollar en el ámbito andino.

Por otra parte, la naturaleza multidisciplinaria de la seguridad, obliga a una clara distinción de competencias y del papel que corresponde desempeñar en aspectos específicos, respectivamente, a las fuerzas armadas y a la policía, reconociendo que la seguridad en su conjunto es responsabilidad de toda la sociedad.

Ello exige de ciertas precisiones que incluyan una diferenciación conceptual entre los temas de seguridad pública y los de seguridad militar, en especial en lo concerniente a los fenómenos de naturaleza transnacional, como son el narcotráfico, el terrorismo, el lavado de activos, el crimen organizado, el tráfico ilícito de armas y las vinculaciones posibles entre ellos. Tales precisiones debieran también distinguir aquellas amenazas a la seguridad internacional y las que lo son directas a la seguridad de los países andinos y, específicamente a la seguridad humana de los habitantes de la subregión. Este último aspecto pudiera resultar crucial en la compleja tarea de establecer prioridades para el enfoque, así como para prevenir la “securitización” de la agenda de desarrollo.

Supone también garantizar que cualquier programa de acción sea acompañado en su diseño, implementación y evaluación, especialmente en las apreciaciones político-estratégicas, por organizaciones políticas, empresariales, académicas y otros actores de la sociedad civil, junto con las instituciones gubernamentales e intergubernamentales de la subregión. Para ello será necesario promover el fortalecimiento de las capacidades en algunos de estos sectores en materia de seguridad.

En cuanto a las acciones específicas, muchas de ellas podrían encausarse robusteciendo algunas de las actividades de coordinación y cooperación que vienen llevando a cabo los países andinos en el ámbito subregional. Por ejemplo, aspectos inherentes a amenazas transnacionales, como lo concerniente a la lucha contra el problema mundial de las drogas o el tráfico ilícito de armas, podrían ser encarados en el marco de las Decisiones 505 y 552, respectivamente.

En la misma medida, el Plan Integrado de Desarrollo Social -PIDS-, que se encuentra en proceso de elaboración por parte de los países andinos, al igual que las actividades de los Convenios Especializados en materia de salud y educación, los trabajos del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres -CAPRADE- o los avances en el marco de la implementación de la Estrategia Regional para la Biodiversidad del Trópico Andino, podrían llegar a constituir valiosas herramientas en apoyo de la seguridad humana subregional. Sin embargo, ello supone fortalecer las expectativas nacionales respecto de esos procesos y con ello el compromiso de los propios países hacia los mismos.

En la misma medida, los programas de cooperación policial y judicial en marcha, podrían ampliarse y profundizarse en ámbitos de relevancia para la seguridad ciudadana y la lucha contra la corrupción.

Adicionalmente, será indispensable que los países andinos efectúen avances concretos en aspectos relacionados con el fomento de la confianza, con miras a la homologación de procedimientos y normas de contabilidad en materia de gasto militar y, eventualmente, la

limitación del mismo con el fin de evaluar la posibilidad de destinar tales recursos a la inversión social.

Para todo ello debiera, además, partirse de la elaboración de un inventario de los instrumentos multilaterales, hemisféricos, regionales y subregionales existentes, y llevar a cabo el examen de los mismos tomando en cuenta su respectiva vigencia para identificar aquellos aspectos que pudiesen requerir ser perfeccionados o fortalecidos en el ámbito subregional.

REFERENCIA

[i] HALPERIN, Morton y WOODS, Jeanne. *"Ending the Cold War at Home"* en Foreign Policy N° 81. Invierno 1990-1991. Página 128.

[ii] *"Artículo 1.-. La agresión es el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas, tal como se enuncia en la presente definición"*.

[iii]

[iv] LOS PAÍSES ANDINOS FRENTE A LA CONFERENCIA ESPECIAL DE SEGURIDAD HEMISFÉRICA. SG/dt 235. 18 de setiembre de 2003.

[v] Presentación del Comandante del Comando Sur de los Estados Unidos en el Seminario "Construyendo la Cooperación Regional en Seguridad en el Hemisferio Occidental", organizada por el Centro Norte - Sur "Dante Fascell, de la Universidad de Miami. 2 al 4 de Marzo de 2003. Con el co-auspicio del Instituto de Estudios Estratégicos del Colegio de Guerra del Ejército de los Estados Unidos.

[vi] El Comando Sur es el comando unificado responsable por todas las actividades militares de los Estados Unidos en la masa de tierra de América Latina al sur de México; las aguas adyacentes a Centro y Sudamérica; el Mar Caribe, con sus 13 naciones isleñas y territorios europeos y norteamericanos; el Golfo de México; y una porción del Océano Atlántico. … Es uno de los cinco comandos geográficamente unificados de los Estados Unidos que dependen del Departamento de Defensa de los Estados Unidos. El área de responsabilidad del Comando Sur incluye 32 países (19 en Centro y Sudamérica y 13 en el Caribe) y cubre aproximadamente 14.5 millas cuadradas. La región representa un sexto de la superficie terrestre del mundo asignado a los comandos regionales unificados.

Misión del Comando Sur. Una Comunidad de fuerzas de seguridad militar, comprometidas con los valores y principios de la democracia; que demuestra respeto por los derechos humanos; capaz de asegurar sus territorios nacionales y fronteras; colectivamente garantizar la seguridad regional y hemisférica: y prevenir , disuadir y derrotar amenazas transnacionales a la estabilidad de la región.

Anexo 5

SEMINARIO/TALLER SUBREGIONAL SOBRE SEGURIDAD HEMISFERICA

Lima, 20 y 21 noviembre de 2003

LISTA DE PARTICIPANTES

BOLIVIA

Julio Mollinedo Claros
Funcionario Diplomático
Encargado de Seguridad y Desarme Internacional
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
Teléfono: (591-2) 240 78 87
Fax: (591-2) 240 86 42
e-mail: jmc3@latinmail.com / juliomollinedo@hotmail.com

Capitán de Navío
Ismael Schabib Montero
Director de la Escuela Naval Militar
Representante del Ministerio de Defensa Nacional
Ministerio de Defensa Nacional
Teléfono: (591-2) 228 18 21
Fax: (591-2) 228 42 52
e-mail: esnamil@hotmail.com

William Torres Armas
Profesor Universitario
Universidad Nuestra Señora de La Paz
Teléfono celular: (591-7) 062 14 10
Fax: (591-2) 240 80 67
e-mail: wgtorresarmas@yahoo.com

Ramiro Orías Arredondo
Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia
Teléfono: (591-2) 278 41 64
Fax: (591-2) 278 73 19
e-mail: compamericas10@acelerate.com / rorias2002@yahoo.com

Roger Cortéz Hurtado
Profesor Universitario
Universidad Mayor de San Andrés
Teléfono: (591-2) 2 33 25 15
Fax: (591-2)
e-mail: rogerest@acelerate.com

COLOMBIA

Diana Patricia Aguilar Pulido
Coordinadora Grupo de Desarme
Ministerio de Relaciones Exteriores
Teléfono: (571) 566 20 08
Fax: (571)
e-mail: diana.aguilar@minrelext.gov.co

Luis Fernando Velásquez Leal
Director Relaciones Institucionales
Corporación Acción Ciudadana – AC – Colombia
Telefax: (571) 480 47 60
e-mail: ac-colombia@usa.net / luisfervelasquez@hotmail.com

ECUADOR

Carlos Abad Ortiz
Director General de Integración
Coordinador Alterno Política Exterior Común (PEC)
Ministerio de Relaciones Exteriores
Teléfono: (593-2) 299 32 47
Fax: (593-2) 256 98 05
e-mail: dgcooint@mmrree.gov.ec

Coronel Fabián Narváez Regalado
Asesor Ministro Defensa
Ministerio de Defensa Nacional
Teléfono: (593-2) 228 8010
Fax: (593-2)
e-mail: fnarvaez@hotmail.com

Adrián Bonilla Soria
Subdirector
FLACSO – ECUADOR
Teléfono: (593-2) 255 84 76
Fax: (593-2) 256 61 39
e-mail: abonilla@flacso.org.ec

Jaime Astudillo Romero
Rector
Universidad de Cuenca
Teléfono: (593-7) 831 556
Fax: (593-7) 835 197
e-mail: jastudil@ucuenca.edu.ec

Víctor Eastman Pérez
Consultor Energético
Universidad Internacional del Ecuador
Teléfono Celular: (593-9) 990 60 60

Fax: (593-2) 249 28 30
e-mail: ve@andinanet.net

Leonardo Arízaga Schmegel
Embajada del Ecuador en el Perú
Teléfono: (51-1) 212 41 71 – 212 41 61
Fax: (51-1) 421 59 07
e-mail: embajada@mecuadorperu.org.pe

PERU

Carlos Fernando Isasi Cayo
Director General para Asuntos de Seguridad y Defensa
Ministerio de Relaciones Exteriores
Teléfono: (51-1) 311 29 29
Fax: (51-1)
e-mail: cisasi@rree.gob.pe

Contralmirante
Carlos Manuel Weston Zanelli
Director de Política y Estrategia
Ministerio de Defensa
Telefax: (51-1) 433 28 09
e-mail: cweston@mindef.gob.pe

Fernando Fuenzalida Vollmar
Director Gerente Central
Escuela del Ministerio Público
Fiscalía de La Nación
Teléfono: (51-1) 242 15 40
Fax: (51-1)
e-mail: fuenzalida@terra.com.pe

Ricardo Luna Mendoza
Profesor de la Maestria de Relaciones Internacionales
Universidad San Martín de Porres
Teléfono: (51-1) 461 87 77
Fax: (51-1)

Alejandro San Martín Caro
Centro Peruano de Estudios Internacionales - CEPEI
Teléfono: (51-1) 445 1992
Fax: (51-1)
e-mail: asanmartinc@terra.com.pe

VENEZUELA

Martha Di Felice Vagnone
Jefe División OEA
Ministerio de Relaciones Exteriores
Teléfono: (582-12) 806 40 10
Fax: (582-12)
e-mail: mdifelice@hotmail.com

Miguel Angel Manrique Ravelo
Jefe del Departamento de Teoría Política
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Universidad Central de Venezuela - UCV
Teléfono: (582-12) 605 23 87
Fax: (582-12) 258 16 45
e-mail: manmig7@cantv.ve / manriqum@camelot.rect.ucv.ve

Domingo Irwin Gaffaro
Profesor Titular
Universidad Pedagógica Experimental Libertador
Instituto Pedagógico de Caracas (Upel-IPC)
Teléfono: (582-12) 461 63 31 Extensión 232
Telefax casa: (582-12) 482 30 20
e-mail: dirwin@cantv.net

Juan Eduardo Romero Jiménez
Profesor e Investigador Agregado
La Universidad del Zulia
Teléfono: (58-261) 753 41 92
Fax: (58-261) 759 62 53
e-mail: juane1208@cantv.net

Inés Margarita Guardia Rolando
Profesora Investigadora
Universidad Simón Bolívar
Teléfono: (582-12) 906 36 80
Fax: (582-12) 906 36 80
e-mail: iguardia@usb.ve

CONSULTORES EXTERNOS

Alfredo Arízaga González
Consultor Externo
Teléfono: (593-2) 244 01 05
Fax: (593-2)
e-mail: aarizaga@quantum-informe.com

Pedro Luis Echeverría Monagas
Consultor Externo
Teléfono: (582-12) 945 63 34 - Celular (584-14) 243 15 04
Fax: (584-12)
e-mail: plecheverria@cantv.net

Gino Costa Santolalla
Consultor Externo
Teléfono: (51-1) 241 13 67
Fax: (51-1) 242 43 46
e-mail: ginocostas@hotmail.com

Horst Grebe López
Consultor Externo
Director Ejecutivo
Instituto PRISMA
Teléfono: (591-2) 278 50 52
Fax: (591-2) 278 78 98
e-mail: inprisma@ceibo.entelnet.bo

Jorge Ospina Sardi
Consultor Externo
Teléfono: (571) 623 40 66 - 620 12 65
Fax: (571) 623 40 66 extensión 109
e-mail: ospina@lanota.com

Jorge Valdez Carrillo
Coordinador Regional
Teléfono: (51-1) 440 49 24 Celular (51-1) 993 080 08
Fax: (51-1)
e-mail: jvaldezc@infonegocio.net.pe

UNION EUROPEA

Ignacio Sobrino Castelló
Jefe de Cooperación
Representante del Jefe de la Delegación
Delegación de la Comisión Europea en Perú
Teléfono: (51-1) 415 08 00
Fax: (51-1) 422 87 78
e-mail: delegation-peru@cec.eu.int

COMUNIDAD ANDINA

Héctor Maldonado Lira
Director General
Encargado de la Secretaría General
Teléfono: (51-1) 411 1436
Fax: (51-1) 221 33 29
e-mail: hmaldonado@comunidadandina.org

Rafael Suárez Camacho
Gerente Proyecto
Teléfono: (51-1) 411 14 78
Fax: (51-1) 221 33 29
e-mail: rsuarez@comunidadandina.org

Elsa Luengo Federico
Coordinadora
Teléfono: (51-1) 411 14 14
Fax: (51-1) 221 33 29
e-mail: eluengo@comunidadandina.org

Gianpiero Leoncini León Velarde
Consultor
Teléfono: (51-1) 411 14 88
Fax: (51-1) 221 33 29
e-mail: gleoncini@comunidadandina.org

Mónica Fernández de Soto
Integrante Proyecto
Teléfono: (51-1) 411 12 63
Fax: (51-1) 221 33 29
e-mail: mfernandez@comunidadandina.org

Inés Elvira Herrera Ramírez
Pasante
Teléfono: (51-1) 411 14 00 Extensión 1156
e-mail: ineselvirah@yahoo.com

Lenin Housse Dávalos
Pasante
Teléfono: (51-1) 411 14 00 Extensión 1156
e-mail: lenin_housse@hotmail.com

Anexo 6

La Seguridad Hemisférica en el Siglo XXI: Oportunidades y desafíos para la Comunidad Andina.

(Documento revisado luego del Seminario-Taller llevado a cabo los días 20 y 21 de noviembre de 2003)

A fines de octubre del presente año se realizó en México la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica. Producto de un largo proceso realizado por la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos, la Conferencia adoptó "Declaración sobre Seguridad en las Américas".

Tal Declaración intenta sentar las bases para la construcción de un sistema de seguridad moderno, con nuevos contenidos que no sólo comprenda acciones comunes contra las amenazas tradicionales sino que también involucre las nuevas amenazas, preocupaciones y retos que plantean los tiempos actuales. Es decir, se trata de una concepción multidimensional de la seguridad que contiene, entre otros, aspectos políticos, sociales, económicos, culturales, del medio ambiente, defensa, salud y se fundamenta en la promoción del respeto y observancia del derecho internacional, en la protección los derechos humanos y en el fortalecimiento y defensa de la democracia como el factor principal de paz y estabilidad para el hemisferio.

El presente documento tiene como propósito contribuir al esclarecimiento del debate acerca de la seguridad hemisférica, de sus perspectivas y sus posibilidades para los países andinos; a la realización de un diagnóstico acerca de los resultados de la Conferencia de México; y al papel que correspondería desempeñar a la Comunidad Andina en la eventual articulación de los intereses de seguridad de la subregión con miras a obtener una mayor eficacia y funcionalidad a sus intereses del ámbito hemisférico y a contribuir a configurar una Política Común Andina de Seguridad.

Este documento se nutre del acervo desarrollado en la andino en el campo de la cooperación política y, de manera específica, en materia de seguridad; del Informe de Consultoría presentado como documento de base para el seminario taller organizado por la Secretaría General de la Comunidad Andina los días 20 y 21 de noviembre pasado; y, de los importantes aportes efectuados por los participantes en dicho seminario-taller.

4. La Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica y el contexto internacional vigente.

a. <u>El Paradigma de la Seguridad al fin de la guerra fría</u>

El fin de la guerra fría trajo consigo un cambio en las relaciones de poder entre las naciones que debía abrir paso a un período caracterizado por la cooperación y el consenso en el ámbito internacional, en reemplazo de la tensión que había caracterizado el período bipolar. De esta manera, se esperaba que la post guerra fría ofreciera nuevas formas y maneras de concebir y entender el mundo, sustituyendo las políticas referidas a la existencia del "enemigo único común" por otras sustentadas en la confianza, la transparencia y la cooperación.

Para los países andinos, al igual que para el conjunto de América Latina, el fin de la guerra fría debía suponer el abandono de una doctrina de seguridad hemisférica diseñada en función de la confrontación Este-Oeste y para consolidar la hegemonía de los Estados Unidos en la región, influyendo de esta manera en forma directa sobre los regímenes políticos regionales,

determinando condicionantes a los mismos y previniendo posibilidades de experimentar de manera autónoma distintas formas de gobierno.

En ese sentido, a pesar que la guerra fría fue caracterizada como la confrontación entre la democracia liberal y el materialismo dialéctico comunista, en América Latina, la doctrina de seguridad de dicho período no promovió la democracia sino la sostenibilidad de regímenes anticomunistas de los que, además, se esperaba un comportamiento no antagónico con los intereses de la potencia hegemónica regional y, simultáneamente, se les toleraba toda clase de excesos en el plano interno.

Por ello el termino de la guerra fría, al poner fin a la amenaza existente, debía también dar paso al desarrollo y afianzamiento de la democracia como forma genuina de convivencia social expresada en la plena vigencia del estado de Derecho, de los derechos humanos y en la erradicación de la exclusión y la marginalidad en las sociedades andinas y latinoamericanas.

De esta manera, se asumió que la política de seguridad hemisférica que hasta entonces había existido, era susceptible de transformarse en una política de seguridad cooperativa, al amparo de la cual pudiesen desarrollarse nuevos mecanismos y formas de cooperación entre los estados para prevenir conflictos y enfrentar las nuevas amenazas. Sin embargo, no obstante el impulso que adquiere esta nueva visión de la seguridad, la potencia hegemónica regional mantenía aun vigentes durante este período determinadas prácticas propias de la política de seguridad de la guerra fría.

Desde fines de la década de los años ochenta el riesgo o la amenaza en el hemisferio no era el comunismo, aunque sí el tráfico de drogas y ello hizo de este fenómeno el factor decisivo en la adopción de criterios en materia de cooperación financiera, comercial y militar de los Estados Unidos en la región. Inclusive aspectos relacionados al acceso de productos al mercado norteamericano, tenían en el caso de los países andinos, una vinculación de causalidad con este fenómeno.

Consecuencia lógica de este distanciamiento entre la práctica y la definición conceptual que se sugería, eran severas insuficiencias y faltas de consistencia entre los objetivos y los resultados. Los efectos de esta situación han sido particularmente significativos para los países andinos, por su especial exposición y mayor vulnerabilidad respecto de los riesgos que involucra el narcotráfico.

De esta manera, hasta la Convocatoria de la Conferencia Especial de Seguridad, en Québec en el 2001, no llegó a configurarse con perfil suficientemente definido -y menos aun con resultados significativos que mostrar- una nueva política de seguridad. Había expectativas y un proceso en marcha, aunque prevalecían ciertas prácticas norteamericanas que parecían poner en evidencia la persistencia de comportamientos propios de la guerra fría, generando con ello contradicciones y, en el mejor de los casos, pobres resultados.

Ello sin embargo, no impidió que en América Latina se afirmaran nuevas prácticas destinadas a la promoción y vigencia de la democracia y los derechos humanos, así como que se iniciara un proceso, aun insuficiente aunque cada vez más significativo, de incorporación y articulación de la sociedad civil en la discusión y el debate de los asuntos de seguridad y de la gestión externa de los Estados. Tampoco impidió que al amparo de la relativamente mayor autonomía disponible para la región en materia de seguridad se produjesen importantes avances en materia de fomento de la confianza, como lo expresan de manera cabal el proceso centroamericano, la propia formación y desarrollo del MERCOSUR, los avances andinos en materia de cooperación política

e integración, el proceso bilateral entre Chile y Argentina, o la solución de los problemas fronterizos entre el Perú y el Ecuador.

b. El 11 de setiembre y la nueva etapa para la seguridad

Pero los acontecimientos del 11 de setiembre del 2001 -apenas semanas después de Québec- representaron un cambio de la mayor trascendencia y significación en el espíritu que se había desarrollado en los años noventa y que impulsaba la convocatoria a la Conferencia de México. Estos dieron inicio a una nueva etapa en las relaciones internacionales caracterizada por la unilateral discrecionalidad de la potencia mundial para proseguir sus intereses de seguridad y, con ello, para "securitizar" todos los aspectos de su política exterior.

El Gobierno de los Estados Unidos consagró en doctrina nacional su derecho de actuar de manera preventiva en la defensa de sus intereses de seguridad, sin restringirse a la aplicación de los principios de necesidad ni de proporcionalidad.

Ello supone, además, el abandono del postulado básico que exige la existencia de una agresión, conforme la definiera la Asamblea General de la ONU en la Resolución 3314 (XXIX) de diciembre de 1974, para que pueda actuarse militarmente e invocar el legítimo derecho a la defensa. Tampoco se toma en cuenta los postulados de la seguridad colectiva que consagra la Carta de la organización al no subordinarse a la decisión del Consejo de Seguridad para proceder a la acción militar; ni la prohibición internacional de represalias armadas, conforme lo estableciera la Resolución de la Asamblea General 2625 (XXV) del año 1970.

Desde una perspectiva jurídica esta nueva etapa representa la erosión del Derecho Internacional. Se pone de lado los mecanismos de seguridad colectiva, en tanto los mismos no resulten funcionales a los intereses norteamericanos, se prescinde de la existencia de un acto de agresión y se establece la amenaza de la represalia armada, como medida de punición, todo ello en virtud de la interpretación unilateral que de cualquier circunstancia pueda llevar a cabo la potencia mundial.

El unilateralismo que impone la potencia mundial en esta etapa asume también la inconveniencia de participar en acuerdos que puedan de alguna manera limitar sus posibles acciones futuras y, con ello, da lugar a un nuevo escenario de mayor incertidumbre para los demás países.

En resumen, el axioma que define a la seguridad como un proceso continuo de transferencia de riesgos entre naciones, se cumple cabalmente en este caso. Los Estados Unidos, con la política y doctrina puesta en vigencia, incrementan su seguridad individual, a expensas de los mayores riesgos que son transferidos al resto de la comunidad internacional.

Este incremento en los riesgos y amenazas para los demás Estados no se produce únicamente como resultado de la erosión del Derecho Internacional, de instrumentos internacionales vigentes, o del multilateralismo como mecanismo para recoger y reflejar la diversidad de intereses, con las consecuencias de incertidumbre que todo ello produce, sino también por los riesgos que supone la efectiva demanda de alineamientos en la aplicación de las políticas y estrategias norteamericanas.

El paradigma de la seguridad que emergía de los años noventa, sufrió un súbito cambio a partir del 2001 y, con ello cambió significativamente la naturaleza de los intereses de los Estados Unidos respecto de su seguridad. Se hizo relativamente menor la importancia del hemisferio dentro del esquema de la potencia y reapareció con renovado vigor la percepción del enemigo único común. Este es el contexto en el que se produjo la Conferencia Especial sobre Seguridad

Hemisférica y contribuye a explicar, en buena medida sus resultados, tan generales como imprecisos.

c. Otras limitaciones regionales para la construcción del nuevo paradigma de la Seguridad Hemisférica

No es solamente al comportamiento de los Estados Unidos al que debe atribuirse la inconsistencia entre el paradigma emergente y la práctica imperante. El nuevo contexto suponía cambios en el comportamiento internacional de todos los países del hemisferio.

En ese sentido, la mayor autonomía latinoamericana en materia de seguridad debía traducirse en el abandono del ejercicio de políticas exteriores y de seguridad condicionadas por una agenda internacional inscrita en la confrontación entre las potencias, sustituyéndolas por agendas autónomas y funcionales a los auténticos desafíos que confrontan sociedades con problemas estructurales que dificultan su adecuada articulación interna, produciendo así un contexto proclive a la ocasional y recurrente emergencia de riesgos a la seguridad y la estabilidad democrática.

En ese sentido, además de responder a los mencionados problemas estructurales, tal agenda tendría que fortalecer la capacidad del Estado nacional respectivo para atender el conjunto de amenazas de naturaleza y alcance transnacional que gravitan, cada vez con mayor impacto, en la propia gobernabilidad de los países, como son, entre otras, el lavado de dinero y activos, el terrorismo internacional, el tráfico ilícito de drogas y estupefacientes, el crimen organizado, el tráfico ilícito de armas o el tráfico de personas, todas las cuales requieren de políticas nacionales autónomas respaldadas mediante el desarrollo y el fortalecimiento de la cooperación internacional para la acción coordinada.

Igualmente, se suponía que debía conformar dicha agenda, la prevención de cualquier posible escalada de conflictos entre los Estados de la región que pudieran significar el uso de la fuerza, promoviendo para ello mecanismos eficaces para la solución pacífica de controversias e intensificando la cantidad y calidad de las medidas para el fomento de la confianza.

Sin embargo, resulta de la mayor importancia enfatizar que la naturaleza multidimensional adquirida por la seguridad, trae consigo también el alto riesgo de la potencial “securitización” de las políticas de desarrollo, lo que podría peligrosamente conducir a que elementos provenientes de un enfoque tradicional de la seguridad lleguen a impregnar la agenda del desarrollo y, con ello pretender que las fuerzas armadas asuman competencias en ámbitos que no corresponden.

En tal sentido, la pobreza y la exclusión que caracterizan a las sociedades andinas y otras latinoamericanas, requieren ser entendidos como factores que alientan o promueven un contexto propicio para la inestabilidad, más no constituyen una amenaza en sí mismas. Se trata, en consecuencia de problemas a ser resueltos a través de una agenda proyectada al largo plazo y que solamente debieran ser incorporados a las políticas de seguridad en tanto constituyan amenaza a la seguridad.

Es en tal virtud que en las definiciones de cualquier agenda resulta indispensable diferenciar con absoluta claridad los planos conceptual y operativo, respectivamente. De esta manera, la seguridad deberá conceptualmente preservar la integralidad que le ofrece su carácter multidimensional, mientras que en el plano operativo, aquel propio de la implementación de políticas, son diversas los criterios de diferenciación que pueden y deben ser establecidos, como por ejemplo en función de la naturaleza y carácter de la amenaza, es decir su inminencia o el

grado de riesgo que entraña; o del ámbito de aplicación de la política, esto es lo nacional contrapuesto a lo subregional o transnacional; entre otros posibles criterios.

Pero en todo caso, cualquiera que sea el plano, el referente central e irremplazable para la determinación de una nueva agenda de seguridad está constituido por el estado, entidad cuya finalidad primordial reside en garantizar la seguridad de los ciudadanos, del territorio que estos habitan y de las atribuciones de soberanía y jurisdicción que le competen. Es por tanto al estado al que corresponde liderar el proceso conducente a la determinación de esta nueva agenda.

Pero esta responsabilidad del estado no excluye en modo alguno la consideración de la seguridad como un asunto que compete a la sociedad en su conjunto, teniendo presente que la naturaleza multidimensional de las amenazas a la seguridad exige que la respuesta a las mismas sea también multidimensional. Ello supone determinar con la mayor precisión posible el papel que corresponde desempeñar a cada sector dentro de la sociedad en la formulación, ejecución y supervisión de las políticas de seguridad y crear los mecanismos de participación que permitan que, al igual que las instituciones del estado que para cada caso correspondan, la sociedad civil, los partidos políticos, los sectores académicos, empresariales y otras formas de participación ciudadana, sean actores en la materia.

Pero además, el estado se desenvuelve hoy en un mundo globalizado en el que su propia autoridad viene siendo cuestionada, muchas de sus atribuciones soberanas limitadas y, simultáneamente, es sometido desde direcciones antagónicas a una enorme presión con demandas en diversos campos, todo lo cual acarrea severas consecuencias severas para la respectiva gobernabilidad.

En la Comunidad Andina, a pesar de importantes déficit en materia institucional y de la muchas veces deficiente articulación de las respectivas sociedades, se espera del estado éxitos en la generación de empleo de calidad, indispensable para disminuir exitosamente la pobreza, a la vez que la cada vez mayor competitividad productiva del país en su conjunto, acompañada por regímenes estables que aseguren su eficacia para garantizar la estabilidad que exige el mercado. Pero el mercado, actuando por sí solo, tiende también a acentuar y agravar las disparidades en la distribución del ingreso y con ello, no atiende las necesidades sociales más apremiantes.

Con ello se espera que el estado registre, lo cual a su vez está más allá de las posibilidades de los gobiernos y requiere por tanto de la participación de la inversión privada y ésta, a su vez, de la seguridad jurídica y de la estabilidad que solamente el estado puede proporcionar

Ello produce inmensas tensiones en la débil institucionalidad existente, como lo han puesto crudamente en evidencia recientes eventos en países de la subregión; y su solución supone, fundamentalmente, vencer los profundos problemas estructurales, cuyo desenlace no se sitúa en el ámbito de las políticas de defensa y cuya atención no requiere ni debe ser parte de las mismas, aunque sí de una política general que incluya afrontar de manera decisiva la interacción nacional con el sector externo de cada uno y del conjunto de los países, para lograr una participación en la vida internacional conducente a la superación de estos problemas.

5. La Declaración sobre Seguridad en las Américas

En un documento elaborado con anterioridad a la Conferencia Especial de México, la Secretaría General de la Comunidad Andina enfatizaba que ésta representaba la oportunidad para dar inicio a un proceso de construcción, a partir de convergencias subregionales, de un sistema genuino de seguridad hemisférica, representativo de los intereses de seguridad de todos los países. Para ello, señalaba la Secretaría General, resultaba indispensable que en México se pudiera *"estructurar un marco conceptual común que proporcione de manera puntual los principios rectores y*

especifique los mecanismos institucionales a través de los cuales puedan definirse y delimitarse cursos de acción previsibles, de manera que pueda también establecerse un diálogo con la potencia hegemónica tendiente a privilegiar la coincidencia de intereses y se facilite el ámbito indispensable para alcanzar consensos en políticas referidas a materias de seguridad."

La necesidad de esta precisión se desprendía del análisis de los riesgos inherentes a una aproximación al concepto de la seguridad hemisférica, como lo anticipaban los sucesivos proyectos de Declaración que venía trabajando en aquel entonces la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA. En ello se abría paso a una ambigüedad que pudiera resultar en nuevas amenazas a la soberanía e independencia de los propios países andinos, especialmente por el grado de inserción relativa de la subregión dentro de los esfuerzos por combatir las amenazas que perciben los Estados Unidos a su seguridad nacional y por las definiciones doctrinarias vigentes en Washington, todo lo cual se ve facilitado por la extendida percepción que sitúa a los países andinos como el espacio más conflictivo del hemisferio.

Todo ello ha conducido a asimilar las amenazas que afectan a nuestra región con el enemigo predilecto que enfrenta la doctrina de seguridad norteamericana y, con ello, podría peligrosamente insertarse a los países andinos en situación prominente como frente en la batalla contra el "enemigo único común", con todas las posibles derivaciones que pueda involucrar esa circunstancia. Este escenario es el que otorga mayor relevancia al riesgo de definir la seguridad hemisférica sin alcanzar precisiones sobre principios rectores y mecanismos institucionales que definan y delimiten los cursos de acción previsibles. En ese sentido, la Declaración de México no es suficientemente categórica, en sí misma, como para disipar cualquier posible -y comprensible- aprehensión. Por ello la profunda significación y trascendencia de las acciones que en lo sucesivo puedan emprender los países andinos para confrontar este escenario.

Ello obligaría a los países andinos fortalecer la cooperación recíproca en función de sus propios intereses para administrar este aspecto de la relación y prevenir que esa amenaza pueda llegar a materializarse. La seguridad cooperativa que debe promoverse en este caso debiera contribuir al fomento de la confianza entre los países y para ello resulta de particular importancia precisar las funciones que en cada caso corresponde desempeñar a la fuerza pública, a la sociedad civil y a otros actores no gubernamentales y, de ser el caso, a las fuerzas armadas. La seguridad cooperativa en estos casos debiera tener como primer propósito el evitar que la acción nacional de un estado en su respectivo territorio pueda conducir a situaciones no administrables o desestabilizadoras en el territorio de otro estado.

En la Declaración de México se aborda la precisión conceptual de la seguridad hemisférica, para lo cual se dice en el párrafo 2, que *"Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional."* . Esta caracterización del nuevo concepto de seguridad hemisférica se ve complementada con lo señalado en el literal i) del párrafo 4 que señala: *"Las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales"*

En ese sentido, el nuevo concepto de la seguridad en el hemisferio, alcanzado por la Conferencia de México, se aproxima a la noción de la seguridad integral, la que debe ser entendida como una posición esencialmente jurídica y de principio y que, por lo tanto, exige de la claridad en los

principios rectores que debe observarse en su aplicación. Redunda en tal reflexión el que tradicionalmente la seguridad se ha encontrado en nuestro hemisferio subordinada a consideraciones derivadas de políticas de defensa propias del ámbito militar, lo que podría peligrosamente conducir, ante la falta de precisiones, a una militarización de la política, similar a la que se vivió en décadas pasadas y opuesta a los principios rectores que debe impulsar la gobernabilidad democrática.

Por ello, debe ser materia de reflexión que la Declaración de México adopte una aproximación conceptual de tanta importancia sin incorporar más principios rectores que los que reproduce en su primer párrafo -que constituye la integridad de la sección referida a Principios- cuando señala "*Reafirmamos que la seguridad en el Hemisferio tiene como base fundamental el respeto a los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y en la Carta de la Organización de los Estados Americanos*", por cierto ponderándolo en otros acápites con referencias específicas al derecho soberano que asiste a cada Estado para definir sus prioridades nacionales de seguridad conforme a su ordenamiento jurídico.

Pero debe repararse que se trata de disposiciones nacionales que puedan ser adoptadas en un contexto en el cual las asimetrías del poder entre los Estados que conforman el Hemisferio resultan determinantes y, por lo tanto, no resultan suficientes ni limitativas en la práctica para las consecuencias que pudieran derivarse para los países de la región de la Doctrina de Seguridad Nacional de los Estados Unidos.

Pero si esta omisión mediante la sustitución de lo indispensable por la generalidad en los principios podría dar lugar a riesgos, estos se acrecientan cuando se percibe la falta de especificidad en los mecanismos institucionales a través de los cuales pudieran desarrollarse los cursos de acción previsibles para cada amenaza.

En efecto, la Declaración de México, confiere importantes atribuciones institucionales a la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica, pero no alcanza a definir la naturaleza de los vínculos de ésta con la Junta Interamericana de Defensa ni con las reuniones de Ministros de Defensa o de Comandantes de los diferentes servicios militares.

Tampoco puede evitar una riesgosa ambigüedad cuando sostiene, de una parte "la importancia y utilidad del TIAR" para aquellos Estados que forman parte del mismo, cuando por otra, no ha conseguido resolver de manera explícita sus limitaciones para su aplicación a conflictos de naturaleza interestatal y, menos aún, cual habrá de ser el futuro de un instrumento cuyo diseño y concepción pertenecieron a una etapa de la historia que ya ha sido superada y cuyo Artículo 9° confiere gran discrecionalidad a la Reunión de Consulta para calificar actos de agresión.

En todo caso, resulta importante tomar en consideración que en sus años de vigencia el TIAR ha sido invocado hasta en 15 oportunidades, algunas para dar amparo a intervenciones en diversos países, aunque las mayores contribuciones que han podido llevar a cabo los países andinos a la paz y seguridad en la región no han requerido ni se han canalizado a través de dicho instrumento, como lo evidencian tanto los esfuerzos que llevaran a cabo en la década de los años 80 los Grupos de Contadora y Apoyo y su consecuencia directa, el Grupo de Río, al igual que los esfuerzos bilaterales apoyados por otros países de la región que han conducido a significativos procesos de paz en la región, como es el caso de los acuerdos de paz entre Perú y Ecuador y la participación en ellos de los Países Garantes del Protocolo de Río de Janeiro.

Pero la Declaración de México evidencia que la respuesta a los problemas de la seguridad hemisférica no se agotan con la revisión del TIAR, sino que exigen considerar los problemas de

la seguridad contrastando la perspectiva de los Estados Unidos con los requerimientos que en materia de seguridad puedan desprenderse de los intereses de los países andinos.

Desde esa perspectiva, la Conferencia de México abre algunas importantes posibilidades que merecen ser tomadas en consideración. El inciso e) del párrafo 4 contribuye a contextualizar la seguridad al señalar que "…*el fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana. La seguridad se fortalece cuando profundizamos su dimensión humana. Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre*. De otro lado, el mismo párrafo, en su inciso l) señala que *"Los Estados del Hemisferio reconocen diferentes perspectivas sobre las amenazas y prioridades a su seguridad. La arquitectura de seguridad en nuestro Hemisferio deberá ser flexible y contemplar las particularidades de cada subregión y de cada Estado"*, lo que se ve complementado por la referencia que hace el literal n) al papel que desempeñan los procesos de integración regional y subregional para la estabilidad y seguridad del hemisferio.

En ese sentido y aun cuando el mismo párrafo 4 establece que "*Corresponde a los foros especializados de la OEA, interamericanos e internacionales desarrollar la cooperación para enfrentar estas nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos con base en los instrumentos y mecanismos aplicables"*, aludiendo con ello tanto a los fenómenos de naturaleza transnacional, como a aquellos asociados a problemas estructurales de las respectivas sociedades, resulta evidente que la declaración abre el espacio para una evolución de la caracterización de seguridad hemisférica hacia conceptos que se sitúan próximos a las propuestas que el Canadá ha venido formulando en los últimos años con relación a la seguridad humana; y que, en ese sentido, pudiera resultar conciliable la aspiración de un marco hemisférico para la seguridad, en tanto ésta se construya desde aproximaciones plurales definidas a partir de ámbitos subregionales y regionales, interpretando correctamente el reconocimiento que hace la propia Declaración al papel que están llamados a desempeñar los procesos de integración en el logro de la seguridad hemisférica.

6. Articulación Andina en el ámbito hemisférico.

La Comunidad Andina representa un espacio a través del cual se pueden fortalecer los respectivos esfuerzos nacionales para avanzar a través de definiciones y acciones específicas en los diferentes campos que han sido abordados en la Declaración sobre Seguridad en las Américas, y proyectar esos avances a los foros del ámbito interamericano mediante la Política Exterior Común Andina y los mecanismos de coordinación y ejecución que esta contempla. Ello, con miras a un eventual y futuro instrumento interamericano de seguridad que contenga los principios rectores indispensables y especifique los mecanismos institucionales a través de los cuales se definan y delimiten los cursos de acción previsibles ante cualquier eventualidad.

No puede dejar de tenerse como punto de partida que la subregión andina atraviesa por su período de mayor vulnerabilidad, siendo una de las regiones de menor estabilidad, como lo evidenciarían acontecimientos actuales y recientes en los países de la subregión. Esta situación asociada a las condiciones de desigualdad y exclusión social que subsisten en los países andinos, a lo que se suma el efecto que produce la presencia de fenómenos de alcance transnacional, hace necesario precisar las amenazas y cual habrá de ser la prioridad que se les asigne; a la vez que se instrumentalice la cooperación en el ámbito subregional teniendo en consideración como habrá de configurarse con relación al proceso de implementación en el ámbito hemisférico.

Lo anterior plantea un desafío para los países andinos, pues exige de ellos un conjunto de definiciones que traduzcan a la realidad andina todas las amenazas a las que se alude en la Declaración de México, así como emprender un programa de seguridad que les permita hacer frente, desde esa renovada perspectiva, a estas amenazas y proyectar con ello sus intereses hacia el ámbito hemisférico, haciendo uso más efectivo de los mecanismos de la Política Exterior Comunitaria, en especial con miras a las responsabilidades conferidas a la Comisión de Seguridad Hemisférica y al eventual proceso de examen y evaluación del TIAR y del Pacto de Bogotá, así como para la definición de los cursos de acción que corresponda emplear respecto de cada amenaza.

En ese sentido, los avances logrados por la Comunidad Andina en múltiples campos afines a esta temática, constituyen también elementos importantes que, debidamente articulados, pueden llegar a constituir un aporte subregional significativo para la configuración de un esquema hemisférico de seguridad como el que se sugiere. Tal articulación debiera orientarse a la construcción de nuestra propia visión de la seguridad, representada en la caracterización de una zona de paz que se aspira a desarrollar en el ámbito andino.

Por otra parte, la naturaleza multidisciplinaria de la seguridad, obliga a una clara distinción de competencias y del papel que corresponde desempeñar en aspectos específicos, respectivamente, a las fuerzas armadas y a la policía, reconociendo que la seguridad en su conjunto es responsabilidad de toda la sociedad.

Ello exige de ciertas precisiones que incluyan una diferenciación conceptual entre los temas de seguridad pública y los de seguridad militar, en especial en lo concerniente a los fenómenos de naturaleza transnacional, como son el narcotráfico, el terrorismo, el lavado de activos, el crimen organizado, el tráfico ilícito de armas y las vinculaciones posibles entre ellos. Tales precisiones debieran también distinguir aquellas amenazas a la seguridad internacional y las que lo son directas a la seguridad de los países andinos y, específicamente a la seguridad humana de los habitantes de la subregión. Este último aspecto pudiera resultar crucial en la compleja tarea de establecer prioridades para el enfoque, así como para prevenir la “securitización” de la agenda de desarrollo.

Las crisis de representatividad que atraviesan los países andinos, casi sin excepciones, además de complejos problemas de naturaleza diversa, obligan a que el proceso a emprenderse sea impulsado por diálogos nacionales intersectoriales en los que participen empresarios, académicos, representantes de la sociedad civil, partidos políticos y gobiernos, que permitan asociar estas medidas a una agenda para el desarrollo y al fortalecimiento de una cultura democrática. De esta manera, cualquier programa de acción debiera ser acompañado en su diseño, implementación y evaluación, especialmente en las apreciaciones político-estratégicas, por organizaciones políticas, empresariales, académicas y otros actores de la sociedad civil, junto con las instituciones gubernamentales e intergubernamentales de la subregión. Para ello será necesario promover el fortalecimiento de las capacidades en algunos de estos sectores en materia de seguridad.

Un importante aporte para estos propósitos consistiría el establecimiento de un observatorio andino de seguridad, asociado a un mecanismo de prevención de conflictos y orientado a seguir determinados indicadores relevantes en materia de seguridad que permitan dar una alerta temprana y anticiparse al desarrollo de una eventual crisis. Dicho observatorio tendría que guardar relación con la naturaleza multidimensional de la seguridad, pero enfatizar de manera particular aquellos riesgos o amenazas que puedan tener un alcance transnacional, evitando inscribir en la seguridad regional toda dificultad que puedan atravesar individualmente los países de manera individual.

Igualmente, debería llevarse a cabo una evaluación del estado de la vinculación de los países andinos con los instrumentos jurídicos y operativos globales y hemisféricos para hacer frente a las nuevas amenazas y determinar el grado de cumplimiento o aplicación de estos instrumentos en cada uno de los países andinos.

En el desarrollo de estos propósitos, deberá tenerse presente que la Comunidad Andina es parte de un contexto geográfico más amplio y, en ese sentido, la cooperación que se emprenda entre los países andinos debería estar animada por una vocación regional, cuando menos de alcance sudamericano. Después de todo, cuatro de los cinco países andinos tienen fronteras con países que no son parte de la subregión y, por tanto, no puede desconocerse que un avance en las condiciones de seguridad subregional como el que se sugiere sería incongruente con sus propósitos si pudiera dar cabida a percepciones desfavorable de otros Estados vecinos.

En cuanto a las acciones específicas, muchas de ellas podrían encausarse robusteciendo y dando la prioridad necesaria a algunas de las actividades de coordinación y cooperación que vienen llevando a cabo los países andinos en el ámbito subregional. Por ejemplo, aspectos inherentes a amenazas transnacionales, como lo concerniente a la lucha contra el problema mundial de las drogas o el tráfico ilícito de armas, podrían ser encarados con mayor vigor en el marco de las Decisiones 505 y 552, respectivamente.

En la misma medida, el Plan Integrado de Desarrollo Social -PIDS-, que se encuentra en proceso de elaboración por parte de los países andinos, al igual que las actividades de los Convenios Especializados en materia de salud y educación, los trabajos del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres -CAPRADE- o los avances en el marco de la implementación de la Estrategia Regional para la Biodiversidad del Trópico Andino, podrían llegar a constituir valiosas herramientas en apoyo de la seguridad humana subregional. Sin embargo, ello supone fortalecer las expectativas nacionales respecto de esos procesos y con ello el compromiso de los propios países hacia los mismos.

Igualmente, los programas de cooperación policial y judicial en marcha, podrían ampliarse y profundizarse en ámbitos de relevancia para la seguridad ciudadana y la lucha contra la corrupción.

Adicionalmente, será indispensable que los países andinos efectúen avances concretos en aspectos relacionados con el fomento de la confianza, con miras a la homologación de procedimientos y normas de contabilidad en materia de gasto militar y, eventualmente, la limitación del mismo con el fin de evaluar la posibilidad de destinar tales recursos a la inversión social. Pero el fomento de la confianza será de particular importancia en lo concerniente a las respectivas responsabilidades nacionales para hacer frente a las amenazas de carácter transnacional, en las que las consecuencias de acciones nacionales pudieran conducir a conflictos Interestatales.

Anexo 7

ESTRATEGIAS PARA FOMENTAR LA CONFIANZA REGIONAL EN FAVOR DE LA SEGURIDAD

1. INTRODUCCIÓN

En este documento se presentan elementos para el diseño de una estrategia para fomentar la confianza y la cooperación de los Estados miembros de la Comunidad Andina de Naciones en el tema de la seguridad regional.

El punto de partida consiste en comprender el significado de una estrategia de generación de confianza regional en términos de la Política Común de Seguridad Andina, y a la vez la relación precisa de la estrategia de seguridad con el marco de política general de la Comunidad Andina de Naciones.

El referente para ello es la propuesta de "Integración para la globalización", según lo enunciado en el discurso del Secretario General de la Comunidad Andina, Embajador Allan Wagner Tizón, en la ceremonia oficial de toma de posesión, el 15 de enero de 2004 (12).

El nexo entre una Política Común de Seguridad Andina y el marco general de política de la Comunidad Andina de Naciones, "Integración para la Globalización", se sustentará en el apartado segundo de este documento.

En el apartado tercero se indican los objetivos de una estrategia de generación de confianza en la región.

En el apartado cuarto se expondrán los objetivos del documento, señalando su relación con la tarea encomendada y con su función como elemento para la orientación de las discusiones del Seminario.

En el apartado quinto se traza un breve balance de las experiencias más significativas de generación de confianza en Europa, centradas en la trayectoria de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

En el apartado sexto se resumirá el balance de construcción de confianza en la seguridad hemisférica de América.

De ambos casos se derivarán algunos criterios de éxito para una política regional de fomento de la confianza en la seguridad, en sentido convencional y en sentido amplio.

En el séptimo apartado se cotejan los enunciados del Compromiso de Lima con un diagnóstico preliminar de las experiencias bilaterales y regionales andinas de generación de confianza en términos de las visiones convencionales de seguridad.

---

12 Comunidad Andina. Secretaría General. *Documentos Informativos*. SG/di 590, 16 de enero de 2004.

En el octavo apartado se derivan de allí recomendaciones de política y de mecanismos institucionales de generación de confianza en el horizonte de uno, dos y tres a cinco años.

En el noveno apartado se sugiere y justifica la importancia de la adopción de una estrategia regional andina para acelerar en el mediano y largo plazo la convergencia de los países en torno a una idea fuerza de integración concebida de modo amplio y con énfasis en el compromiso de crear una zona de paz andina y como medio para activar una confianza generalizada en favor de una seguridad democrática en la región.

En el decimo apartado se resumen las sugerencias y recomendaciones del documento, con vista a la discusión en el Taller.

Se añade como Anexo un listado de las medidas de confianza contempladas en Santiago 1995, El Salvador 1998, Consenso de Miami 2003, Compromiso de Lima 2002.

Pero antes de entrar a la exposición de estos diferentes aspectos, conviene postular de entrada en este apartado introductorio algunas pautas para el análisis.

La estrategia de generación de confianza se apoya en criterios en apariencia opuestos, pero en realidad complementarios. El primer par de criterios combina el entusiasmo por los ideales, con la obsesión pragmática por lo que realmente existe y por lo que a partir de allí puede demostrarse y proponerse no sólo como política posible, sino como probable.

Así, si en el noveno apartado se enuncia una visión que exalta la fuerza de algunos ideales históricos regionales y en el décimo se desprenden recomendaciones en la proyección de la Política Común de Seguridad Andina para los próximos decenios, ello estará precedido en los apartados quinto, sexto séptimo y octavo de una posición pragmática que consiste en partir de modo preciso de las experiencias mundiales y hemisféricas y ante todo de lo que en la actualidad ocurre de modo regular y ya se ha experimentado como exitoso en la región, bien fuere en términos bilaterales, bien en términos regionales, sea para extender a la Comunidad Andina los beneficios de la confianza bilateral donde sea posible, sea para potenciar las acciones regionales con la introducción de nuevos instrumentos para regularizar y profundizar dichas acciones.

El segundo par de criterios se refiere al enfoque de la seguridad, en un caso tomada como un concepto de orden amplio y complejo que encierra la concurrencia de múltiples factores, no sólo del orden diplomático - militar, tales como los económicos, políticos, sociales y culturales, todos ellos centrados en el bienestar de la ciudadanía, antes que en el énfasis en el Estado, y en el otro como una dimensión más específica -la tradicional concepción de la amenaza externa o interna al Estado o a la población- que requiere por tanto de medidas muy delimitadas y de la participación de agentes e instituciones especializadas (13). La visión convencional se presentará con

13 Esta distinción se encuentra en muchos documentos preparatorios de los seminarios, por ejemplo en "Los países andinos frente a la conferencia especial de seguridad hemisférica", CAN SG/dt 235; en el Documento de Trabajo "Elementos para una visión andina de seguridad", CAN, SG/dt 199, 20 de febrero de 2003; Valdez, Jorge, "Aspectos más relevantes abordados en el Seminario sobre Seguridad Hemisférica", apuntes. Y también en el libro : Grabendorff, Wolf, editor. 2003. *La Seguridad Regional en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos*. Bogota, Cerec-Fescol, Friedrich Ebert Stiftung. Pero también puede comprobarse de modo elocuente en la "Declaración sobre Seguridad en las Américas", OEA, 28 de octubre de 2003.

mayor fuerza en los apartados séptimo y octavo, mientras que la perspectiva holística se expondrá con más detalle en los apartados noveno y décimo.

Es fundamental conciliar en una sabia proporción una perspectiva integral y contemporánea de la seguridad con una visión focal o convencional de la misma, y ello porque, entre múltiples razones, como muy bien se ha indicado en distintos documentos, la seguridad no es solamente una responsabilidad de los Estados, quizás la quintaesencia de su razón de ser, sino de la nación y de su sociedad civil como un todo (14). Sin olvidar, por supuesto, que se trata de niveles de acción que no pueden confundirse, aunque sean convergentes. Esta confusión es lo que se ha denominado – con un neologismo un poco forzado – como "securitización" del asunto, es decir pensar que todo está relacionado del mismo modo y en el mismo nivel con la seguridad.

El tema de la construcción de confianza en distintos niveles de la acción social, ya sea personal, familiar, interpersonal, institucional, estatal o interestatal ha sido uno que ha ocupado a muy distintos pensadores a través del tiempo, y más específicamente, desde que en la en la modernidad se asumiera que la fe en una religión, cualquiera que sea, no puede ofrecer por sí misma un fundamento incontrovertible para organizar las relaciones con la naturaleza y con la sociedad. Es decir, desde el momento en el cual se abandonó toda visión fundamentalista.

Por otra parte, como la historia de la humanidad ha mostrado con mayor frecuencia la realidad escueta de la guerra que hechos consonantes con el ideal de la paz, y como en los dos últimos siglos - de Napoleón a las dos guerras mundiales y a los conflictos regionales de la guerra fría o subsiguientes a ella - se ha probado que las formas de convivencia entre los estados y dentro de ellos son bastante quebradizas, los organismos internacionales han acumulado unos protocolos tendientes a enfocar de una manera detallada los mecanismos e instrumentos requeridos para la construcción de confianza en temas específicos de seguridad, a los que subyace una lección quizás primordial en todo aquello que tiene que ver con la confianza: que es más fácil perderla que ganarla.

El punto de partida mundial de una concepción contemporánea de generación de confianza fue la conferencia de Helsinki (1973 a 1975) y de ahí derivaron estrategias hoy llamadas de primera, segunda y tercera generación. Luego, aparece como relevante la experiencia de la OEA, en particular a partir de la creación de la Comisión de Seguridad Hemisférica en 1995, la cual cuenta a su vez con tres generaciones de medidas de fomento a la confianza, las que a su vez, empero, apenas están en el umbral de las medidas de tercera generación de la OSCE.

En este documento se han tomado en cuenta las discusiones teóricas más pertinentes en torno a la confianza y los expedientes prácticos acumulados por los organismos internacionales, en especial los diseñados en Europa y en América, como se verá en los apartados quinto y sexto.

---

14 Todo lo anterior está muy bien subrayado en *La Declaración sobre Seguridad de las Américas*, expedida en la Asamblea de la OEA reunida en México el 28 de octubre de 2003, por ejemplo, en II, 4, k, o cuando señala que: "…el fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana. La seguridad se fortalece cuando profundizamos su dimensión humana. Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre" (II, 4, inciso e).

El tema de la construcción de confianza para la seguridad de la Comunidad Andina de Naciones, bien sea definida de modo amplio o bien restringido, debe evitar dos extremos. Uno, un cierto pesimismo como aquel que se trasluce en el documento del Foreign Council de Estados Unidos (15), según el cual los Estados Andinos se encontrarían en el riesgo propio de los "Estados en trance de colapso" ('failing states'). Como se sugerirá más adelante, en los apartados segundo, quinto, sexto, séptimo, noveno y décimo, la región posee reservas históricas y activos contemporáneos para enfrentar los múltiples riesgos internos y externos del presente y del futuro.

El otro extremo sería el de una cierta candidez significada en minimizar los enormes déficit de confianza que subsisten en la región considerada en sus partes y en el todo. Ellos van desde niveles muy precarios de confianza personal (16), como se registra en algunos países, hasta bajos índices de confianza social en las instituciones democráticas o en los gobiernos o en los Estados (17), pero también se extiende a las relaciones bilaterales y multilaterales, donde sería preciso admitir que no existe aquello que en la teoría política se denomina una "confianza generalizada", aunque ésta pueda construirse a partir de experiencias muy positivas de creación de confianza bilateral y aún regional y contando con el hecho afortunado de que no existen fracturas graves en las delimitación fronteriza, aunque resten algunas diferencias sometidas ya a un tratamiento acordado por los países, y pese a que por distintas causas existan múltiples problemas en distintas fronteras.

Entre los dos extremos, una estrategia de generación de confianza para la seguridad de la región debería contemplarse como de primer orden, en pro del conjunto y de cada una de sus partes, porque en las complejidades de un mundo globalizado, ella puede decidir de aquí a tres lustros entre un camino de "dos pasos adelante y uno y medio atrás", como lo expresa el título de un documento reciente (18), o en una vía que, transformando las dificultades en oportunidades, asegure un crecimiento estable y sostenido de la región.

Una última anotación inicial. Con frecuencia se critica a la diplomacia en general y a la propia de la Comunidad Andina de Naciones, principalmente en lo que respecta a la política de seguridad, de limitarse al plano de la retórica, sin derivar de allí instrumentos generalizados de acción (19).

En pequeña medida esto podría ser verdad, pero en buena parte no. Desde el pensamiento griego, la retórica trata de los lugares comunes en el discurso. Y el objetivo de la retórica en la diplomacia es hallar un lenguaje compartido. Aquí se presupone que este lenguaje de los principios ha sido hallado (como se ha expresado en el cúmulo de decisiones de la Comunidad Andina de Naciones en torno a temas de

---

15 *Andes 2010*. La Versión puede consultarse en Internet bajo este título.

16 Según el World Value Survey, los niveles de confianza interpersonal de Colombia y de Brasil son los más bajos en 66 paises donde se realizó esta medicion hacia el año 2000. Cuellar, María Mercedes. 2000. *Colombia, un Proyecto inconcluso*. Bogotá, Universidad Externado. 2 Tomos.

17 No sólo se alude a la confianza en los presidentes, que es siempre variable, sino a la confianza en instituciones como el Congreso, los partidos políticos, los medios de comunicación y otras instituciones claves en una democracia. Una muestra de ello puede consultarse en las mediciones del Barómetro de Gobernabilidad de América Latina, del Centro Nacional de Consultoría.

18 National Inteligence Council, de Estados Unidos. 2004. Latina America in 2020. *Two Steps Forwsard, One and a Half Back*. Puede consultarse en Internet.

19 Así aparece aquí y allá en el libro de Grabendorff, Wolf, editor. 2003. *La Seguridad Regional en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos*. Bogota, Cerec-Fescol, Friedrich Ebert Stiftung.

seguridad y en particular en “El Compromiso de Lima, Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos destinados a la Defensa Externa”, 17 de junio de 2002), al mismo tiempo que de ellos se desprenden instrumentos y acciones específicas. Y este logro no es menor, teniendo en cuenta la diversidad de las experiencias estatales y nacionales de los países miembros.

Precisamente, es de este patrimonio de confianza recíproca y de corresponsabilidad solidaria del Compromiso de Lima de donde se extrae el principio fundamental para avanzar en el diseño de nuevas estrategias de convergencia regional en la seguridad comunitaria.

No obstante, en este documento se sugerirá que la traslación de estos compromisos a actos continuos, sostenidos y sinérgicamente vinculantes depende del diseño de nuevas instituciones o mecanismos de coordinación, aspecto este que se sustentará en todo el documento y se resumirá en el apartado final.

2. LA ARTICULACIÓN DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD ANDINA EN EL MARCO GENERAL DE LA POLÍTICA DE LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES

Con cinco Estados Andinos y Amazónicos instalados estratégicamente a las cuencas del Pacífico y del Caribe, la Comunidad Andina de Naciones se asienta en un espacio de 4.710.000 kilómetros cuadrados con 120 millones de habitantes, un Producto Interno Bruto de 260 mil millones de dólares en el año 2002, y un potencial contenido en el hecho de poseer el 25% de la biodiversidad mundial y el 20% del agua dulce del planeta, además del efecto de irradiación solar continua propio de su ubicación en el ecuador terrestre (20).

Según el Secretario General de la Comunidad Andina de Naciones, en 34 años de integración andina la región ha avanzado a través de sus organismos en la “construcción de un patrimonio comunitario”, configurado hoy en el Sistema Andino de Integración y en el progreso del comercio intracomunitario (21).

No obstante, en dicho período la región ha experimentado una dramática caída en la participación en el comercio mundial, al descender del 3% al 1% (22), pese a la creciente relevancia de las exportaciones de productos generadores de energía, tales como petróleo, carbón y gas que componen el 52% de las exportaciones totales andinas, y pese a la ventaja geoestratégica que supone el hecho de que “los países andinos poseemos cuatro veces las reservas de petróleo de los Estados Unidos y ocho veces las de MERCOSUR; el 74% de las reservas de gas de América Latina y el 75% de la producción de carbón de la región latinoamericana” (23).

La razón de esta caída en la participación mundial en el comercio debe examinarse en términos de una recomposición mundial de la productividad: “Entre 1962 y 1985, el dinamismo de exportaciones en el mundo muestra la siguiente escala de crecimiento anual: las exportaciones de productos primarios aumentaron a una tasa muy baja, de

20 Wagner Tizón, Allan. 2004. *Integración para la Globalización*. Lima, CAN, SG/di590, página cinco.
21 Página segunda.
22 Página dos.
23 Página 5.

1.6%. Las manufacturas que transforman recursos naturales (como, por ejemplo, alimentos procesados), lo hicieron en 3.7%. Las manufacturas tradicionales no basadas en recursos naturales (bienes de consumo intensivos en mano de obra), crecieron al 6.8%. Y las manufacturas nuevas, con un uso intensivo de investigación y desarrollo (microelectrónica, telemática, biotecnología, ingeniería genética, nuevos materiales), se incrementaron a la tasa más alta de 8.1%" (24).

En estas condiciones, el descenso en la relevancia mundial de la región obedece a un precario acomodo a las condiciones contemporáneas de un mundo globalizado, caracterizado por una sociedad del conocimiento intensiva en capital humano y social y por los flujos abiertos de población, moneda, comercio, tecnología servicios y bienes culturales, regulados por estados eficientes y cada vez más coordinados en organismos supraestatales.

Una prueba del deficiente acomodo de la región a las condiciones de la globalización es la comparación del comportamiento de las exportaciones de la región andina y de Corea en los 34 años de experiencias de integración andina. Hacia 1967 eran semejantes las estructuras productivas, las tasas de comercio exterior como proporción del PIB cercanas al 14% y la participación sectorial del PIB de los países andinos (25). Las diferencias claves – las mismas que explicarían la diferencia tres décadas después – estribaban en cuatro factores: inversión y ahorro; organización del Estado y encuadre institucional para integrarse al mundo; reforma agraria con los acentos contemporáneos de intensidad tecnológica y educación de los productores; e inversión intensiva en formación de capital humano y capital social.

Otras comparaciones internacionales corroboran la razón de las diferencias, destacando los déficits regionales en el acceso a la tierra y a la educación: "Latinoamérica tiene un coeficiente Gini aproximadamente 15 puntos mayor que el promedio del resto de países del mundo. La mayor riqueza de recursos naturales y la más alta concentración de la tierra ayudan a explicar una parte no desdeñable del exceso de desigualdad. La intensidad del capital físico es similar que en el resto del mundo. Por tanto, casi todo el exceso de desigualdad de ingreso en América Latina radica en las características del capital humano. El bajo nivel de educación de la fuerza de trabajo y la altísima varianza de los activos educativos resultan ser así los principales factores generadores de la inusualmente alta desigualdad del ingreso del continente" (26).

Para conjurar esta situación, la región de América Latina y el Caribe, y dentro de ella, la Comunidad Andina de Naciones, debe proponerse duplicar el ingreso per cápita en el horizonte del 2019, para lo cual precisa del programa de reformas aceleradas contemplado en la estrategia de "Integración para la globalización". Sin perder de vista que en dicho se conmemorarán los cincuenta años de la CAN, justo cuando se inicie el Bicentenario de la Constitución de los Estados Andinos, precedido por el Congreso de Angostura instalado el 15 de febrero de 1819 con un memorable y visionario discurso de Simón Bolívar.

---

24 Datos tomados de la Cepal y expuestos en: República de Colombia. Departamento Nacional de Planeacion. 1990 *Por una Nueva Estrategia de Desarrollo. Memorias de Planeación*. Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.

25 Ver el artículo de Hommes, Rudolf. 2004, 6 de febrero. "Metas de largo alcance. Crecer, crecer y crecer". En *El Tiempo*, Bogotá, página 1-13. El artículo compara las situaciones de Colombia y de Corea, pero podría aplicarse a los paises de la región, con estructuras semejantes.

26 Londoño, Juan Luis. 1999. "Educación, desigualdad y crecimiento. ¿Qué aprender de América Latina?". En: *Educación y Cultura* (Fecode). Bogotá, número 50, agosto de 1999. Página 81.

Dicha estrategia entraña en primer lugar un movimiento decidido hacia la integración económica regional, el cual implica la decisión de desgravación arancelaria y la atención para superar los hechos cruciales de la competividad en el mundo de hoy, como son “las políticas de competencia, la propiedad intelectual, las normas técnicas, las reglas de origen, las compras gubernamentales… los subsidios agrícolas, las barreras no arancelarias, la proteccion disfrazada de medidas antidumping, la carencia de un sistema de comercio internacional estable y previsible y la ausencia de una cooperación internacional habilitadora del comercio y el desarrollo” (27).

La integración económica interna debe acompasarse a la vez con la integración económica multilateral, como lo ha propuesto el Secretario General de la Comunidad Andina de Naciones. Por razones comprensibles, las prioridades en este orden son la integración con el hemisferio norte de América, bien sea con un Tratado de Libre Comercio, bien sea en el esquema del Alca – en lo óptimo, procediendo como se hace ahora con una convergencia de países en el caso de Perú, Ecuador y Colombia - lo mismo que con la Comunidad Económica Europea con el esquema de un Tratado de Libre Comercio. Sin que ello implique renunciar a redoblar los esfuerzos para acelerar al mismo tiempo la integración con el MERCOSUR (28) y para adelantar negociaciones con los países de la cuenca asiática del Pacífico (29).

Todo ello supone la integración política de la Comunidad Andina de Naciones para potenciar su poder de negociación global y para contribuir con ello a la vez a la gobernabilidad de cada uno de los estados miembros.

Del mismo modo, la estrategia económica y política de “integración para la globalización” demanda un esfuerzo notable de aceleración del cambio social regional, tanto en lo que concierne al flujo de personas de la región para un entendimiento recíproco, como en programas progresivos de inclusión democrática y redención de la deuda social, con privilegio en la formación de capital humano y social y al mismo tiempo con la adecuación de las instituciones de educación, de ciencia y de tecnología para favorecer equivalencias e intercambios, lo mismo que en el énfasis especial ya concedido a la múltiple integración en las fronteras (30). En particular, la región debe afrontar el hecho crítico de que “más de la mitad de la población de nuestros países vive bajo la línea de la pobreza” (31).

Pero el esfuerzo de “integración para la globalización” quedaría incompleto si descuidara la dimensión cardinal de la integración cultural, una de tal naturaleza que asuma el principio de unidad en la diversidad y diversidad en la unidad, necesaria tanto a nivel de cada Estado, hoy caracterizado por la multiplicidad étnica y cultural y por las desigualdades sociales, como a escala de la Región Andina, una de las zonas del mundo con mayor diversidad y riqueza etnolingüistica y cultural.

La dimensión de la integración cultural puede considerarse como estratégica, ya que en las condiciones de la globalización las fracturas entre lo local y lo global pueden ser

27 Wagner Tizón, Allan, página 3.
28 De hecho, gracias a los oficios de la CAN, ya se trabaja en estrategias para equilibrar con Brasil los flujos de importaciones y exportaciones con la región, primer paso para alcanzar acuerdos mayores.
29 El potencial de intercambio con esta región y en particular con China es enorme en una perspectiva de mediano plazo.
30 Wagner Tizón, Allan, página 4.
31 Página 2.

inmensas, como se ha podido comprobar en las tensiones propias de los países antes pertenecientes al bloque socialista y en los del mundo islámico, no menos que en la región de América Latina, donde existe por razones históricas un recelo casi que ancestral a la apertura económica, política, social y cultural frente al mundo (32).

Una estrategia cultural de generación de confianza encaminada a la creación de una "confianza generalizada" debería insistir en que los procesos de integración económica no consisten en un juego de "suma cero" – tan propio de las ciertas mentalidades dominantes de América Latina en su historia - en el cual habría un saldo neto de ganadores y perdedores, sino en una obligada responsabilidad histórica que por cierto impone sacrificios y aprendizajes diferenciales, pero que entraña la promesa cierta de una ganancia solidaria para todos los habitantes de la región en el mediano plazo.

La Política Común de Seguridad Andina, concebida de modo amplio como se verá en el apartado noveno, se enfoca de modo justo en esta concepción de integración entendida en las cuatro dimensiones: económica, política, social y cultural. Y dentro de ella, la estrategia de construcción de confianza en la seguridad apunta a generar ese nivel de confianza generalizada que es ese umbral precioso, pero complejo, que divide condiciones sociales caracterizadas únicamente por la competencia agónica y antagónica, de otras enriquecidas por la sinergia de la competencia y de la cooperación.

3. OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA DE GENERACIÓN DE CONFIANZA

La estrategia de generación de confianza forma parte de la Política Común de Seguridad Andina, la cual, a su vez, está enmarcada en la política general de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y del Sistema Andino de Integración (SAI), encuadrada en la estrategia general de "Integración para la globalización", diseñada para potenciar la cooperación recíproca de los Estados y de los ciudadanos y de cada uno de ellos con los ciudadanos de los otros Estados de la Comunidad Andina de Naciones de cara a un intercambio más activo y justo con el mundo.

La función específica de la estrategia de generación de confianza es contribuir a la unidad de la Política Común de Seguridad Andina, expresada en el Compromiso de Lima, uno de cuyos centros fundamentales es la creación de una zona de paz en la región, mediante acciones e instrumentos institucionales que permitan mejorar los niveles de convergencia de los Estados y de los ciudadanos en la seguridad en el sentido convencional y en el sentido más contemporáneo de confianza generalizada.

Para cumplir su función, la política de generación de confianza se propone atender a dos objetivos específicos, en relación a los niveles delimitado y amplio de la seguridad:

a) En relación a la función del concepto convencional de la seguridad, el objetivo es consolidar y extender los niveles de confianza ya existentes en formas de cooperación

32 Ver por ejemplo para Perú: Gootenberg, Paul.1989. *Caudillos y comerciantes. La formación económica del Estado peruano: 1820 – 1860*. Cuzco, Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas". En Colombia: Ospina Vásquez, Luis. *Industria y protección en Colombia: 1810 - 1930*. Medellín, E.S.F., 1955. Para el conjunto de la región: J.P. Deller, Yves Saint Geours, 1986. *Estados y Naciones en los Andes.* Instituto de Estudios Peruanos e Instituto Francés de Estudios Andinos. Lima.

bilateral o regional para la seguridad e introducir los mecanismos institucionales necesarios para ello.

b) En relación al concepto de seguridad como algo que concierne tanto a los gobiernos, como a la sociedad civil, el objetivo es diseñar una estrategia de mediano y largo plazo para movilizar el patrimonio cultural democrático y republicano de la región en beneficio de una confianza generalizada en la región.

4. OBJETIVOS DEL DOCUMENTO

A tenor de lo anterior, los objetivos del documento son:

a) Presentar una síntesis del tema de las medidas de confianza en el nuevo orden geopolítico mundial, en particular en Europa y en América, para esclarecer a partir de allí el concepto y las estrategias adecuados para la región andina en términos del Compromiso de Lima (apartados quinto y sexto).

b) Establecer un diagnóstico preliminar de las medidas de confianza en el sentido convencional existentes en la región, bilaterales, regionales o hemisféricas, cotejándolas con el Compromiso de Lima (apartado séptimo).

c) Servir de elemento de orientación para que en el Seminario de marzo se amplíe este diagnóstico con el aporte de todas las delegaciones.

d) Recomendar a partir de allí la conveniencia de introducir mecanismos institucionales específicos para traducir en actos continuos el Compromiso de Lima, en lo que se refiere a medidas de confianza – Compromiso X - y a la necesidad de establecer “una unidad responsable del seguimiento y la eficaz verificación de las acciones de política exterior acordadas en este Compromiso de Lima”, según se indica en el capítulo XI, numeral tercero (apartados octavo y décimo).

e) Proponer una visión de mediano y largo plazo para la creación de una confianza generalizada, en términos del concepto de seguridad en sentido amplio (apartado noveno).

g) Proponer mecanismos a corto, mediano y largo plazo para la gestión de la política (apartados octavo y décimo).

5. LA EXPERIENCIA EUROPEA: TRES DÉCADAS DE ACCIÓN CONTINUA EN LA APLICACIÓN DE UNA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD CONCEBIDA EN SENTIDO AMPLIO Y EN SENTIDO ESPECÍFICO.

5.1. HELSINKI (1975): MEDIDAS DE FOMENTO DE CONFIANZA DE PRIMERA GENERACIÓN

El concepto de medidas de generación de confianza se remonta a la conferencia de Helsinki, diseñada en un proceso de consultas en 1973 (33) y concluida en 1975 con la

33 Junio 8 de 1973, con participación de 34 Estados. *Conference for security and co-operation in europe. Helsinki consultations*. El texto se encuentra en la página web de la OCSE.

Declaración Final (34). Siete Estados pertenecientes al antiguo bloque socialista de Europa oriental y otros 26 vinculados a tradiciones democráticas de Europa Occidental y mediterránea, junto a los Estados Unidos, definieron, aún en el contexto de la guerra fría, un camino para la seguridad y la paz europeas, que sería decisivo en la configuración del nuevo orden mundial, adoptado en las décadas siguientes.

Este proceso no hubiera sido posible de no haber mediado progresos en el derecho internacional (avance del sistema de las Naciones Unidas); aceleración en la construcción de la Comunidad Económica Europea, desde su inicio a comienzos de los cincuenta como proyecto regional de explotación del carbón y del acero; la afirmación de la Organización del Atlántico Norte debida en buena parte a la incorporación de los cambios científicos y tecnológicos del mundo occidental en las estrategias de disuasión militar; y, en fin, el diseño cultural de una nueva idea de Europa reconciliada en la paz y en la diversidad.

De acuerdo con una revisión histórica de experiencias mundiales en el fomento de medidas de confianza hecha por la Junta Interamericana de Defensa para la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA en el 2002 (35), existen tres generaciones de instrumentos: el primero corresponde al proceso inaugurado por la Conferencia de Helsinki.

El documento mencionado no clasifica estas generaciones de instrumentos, pero se pueden reconstruir a partir de una lectura selectiva de los principales tratados.

Del proceso de Helsinki, del que derivan las medidas de confianza de primera generación, interesa subrayar algunos aspectos: la mayor proporción de los esfuerzos de la Conferencia – tanto en los protocolos iniciales de 1973 como en la versión final de 1975 - se destinó a convenir lo que aquí se ha denominado confianza generalizada, esto es:

a) Principios comunes propios del derecho internacional (reconocimiento de la soberanía; no uso de la fuerza; inviolabilidad de fronteras; integridad territorial; arreglo pacífico de las disputas; no intervención en asuntos internos; respeto por los derechos humanos y libertades fundamentales; iguales derechos y autodeterminación de los pueblos; cooperación entre Estados; compromiso con la buena fe y con las obligaciones bajo el derecho internacional), y,

b) Enunciados relativos a una creciente cooperación en los ámbitos de la economía, de la ciencia y la tecnología, del medio ambiente, de la educación, de la información y de la cultura, incluido allí el favorecimiento de la movilidad de las personas para el entendimiento recíproco por el turismo, la reintegración de las familias, el deporte y los intercambios culturales y educativos.

---

34 *Conference for security and co-operation in Europe, 1975 summit, Helsinki 1 august 1975, final act*. Texto en la página web de la OCSE.

35 Junta Interamericana de Defensa. 2002. *Medidas de fomento de la confianza y la seguridad: otras regiones del mundo (preparado por la junta interamericana de defensa para la comisión de seguridad hemisférica).* OEA, Comisión de Seguridad hemisférica. CP/CSH-510/02. 7 noviembre 2002. Puede consultarse en la Web.

El capítulo de fomento de medidas de confianza en sentido convencional o militar fue, frente a todo el documento, bastante breve, y se ciñó a los siguientes aspectos principales: notificación anticipada de grandes maniobras militares y de otras maniobras militares, intercambio de observadores e visitas recíprocas de delegaciones. Se trata, pues, de un nivel que parecería muy elemental, si no fuera porque dada la brecha entre los dos sistemas, allí se abrió una puerta, cuyo marco fue la construcción de confianza generalizada.

El nivel de confianza es elemental, porque se trata de fuerzas armadas que se encuentran de frente unas a otras en la frontera, pero que, por decirlo de una cierta manera figurada, a la vez se dan la espalda: se conocen como antagónicos, pero desconocen y quieren desconocer cualquier aproximación que no sea antagónica con el otro. La notificación de operaciones y el intercambio tienden a disolver esa situación de aproximación que distancia, en favor de unos signos de que el otro puede ser, pese a la confrontación, un semejante.

El tercer aspecto que se puede destacar es que Helsinki no significó la firma de un tratado entre Estados, sino un acuerdo entre ellos: y sin embargo, tal carácter menor, comprensible por la desconfianza de fondo, no impidió que a partir de ese entendimiento genérico se avanzara a etapas más complejas.

Del mismo modo, interesa subrayar que la organización y el seguimiento de dicho acuerdo reposaba en la convergencia de los Ministros de Relaciones Exteriores, los cuales, empero, delegaron en expertos y en comisiones técnicas que integraban a miembros de todos los Estados el perfeccionamiento de los acuerdos: de esta masa crítica de expertos con visión continental surgirá más tarde el núcleo de una organización permanente, la OSCE.

Ahora bien, la formación de esa masa crítica de expertos es la que, situada entre las fuerzas contendientes, puede movilizar a la sociedad civil, a través de la racionalidad técnica, de comunicación, de intercambio de información, de formación para la paz, de formación y difusión en medidas de confianza, de modo que con ello se cree una especie de zona de amortiguación de la tensión militar propia del encuadre antagónico.

Es en este punto donde las medidas de confianza en sentido convencional lindan de modo preciso con medidas de confianza que trascienden la esfera de las operaciones militares y apuntan al concepto de seguridad concebido de modo amplio. Esa será la ganancia que se confirmará ya en la conferencia de Estocolmo.

5.2. ESTOCOLMO (1986): MEDIDAS DE FOMENTO DE CONFIANZA DE SEGUNDA GENERACIÓN

El segundo hito ocurrió justo en la mitad de los años ochenta, con la conferencia de Estocolmo (1984 a 1986) (36). De ahí se derivan las medidas de fomento a la confianza de segunda generación. A diferencia de Helsinki, el documento prescindió en esta ocasión de los grandes temas de confianza generalizada, salvo el acuerdo en mínimos principios de derecho internacional, los institucionalizados en la ONU. Y, por el contrario, se extendió de modo específico y con lujo de detalles en las medidas de confianza en torno a la seguridad entendida de modo convencional: a diferencia de la generalidad de las recomendaciones de Helsinki, se hallan en Estocolmo definiciones

36 *Document of the Stockholm conference on confidence- and security-building measures and disarmament in europe*. El texto completo puede consultarse en la página de la OCSE.

precisas de la notificación de maniobras militares (cuantía y composición de las unidades, precisiones geográficas, calificaciones menudas del tipo de información y de comunicación necesarios), así como procedimientos minuciosos de observación externa. A ellos se añadieron algunas prohibiciones comunes a todos los Estados y mecanismos muy explícitos de inspección, verificación, evaluación y seguimiento.

Sin embargo, no debería llamar a engaño el hecho de que no se mencionen temas de confianza generalizada distintos a los principios comunes del derecho internacional (no había nada esta vez en torno a cooperación en la economía, en ciencia, educación y cultura). Porque se podría destacar de este proceso de Estocolmo lo siguiente: que el tema de la confianza generalizada, si bien parece estar ausente de un texto que es bastante específico y concentrado en términos de seguridad convencional, en realidad lo sustenta desde afuera y lo presupone de principio a fin. Pues hay que recordar que esta Conferencia, que concluyó no sólo en un acuerdo, sino en un Tratado vinculante, ocurría cuando en la Unión Soviética se habían abierto paso los postulados del Glasnot y de la Perestroika, expresiones netas de una reciprocidad en la adopción de ciertos valores comunes.

Por supuesto que para que se produjeran estos cambios había habido un elemento de disuasión militar, muy ligado al hecho de que hoy la ciencia y la tecnología se vinculan de un modo insospechado con la fuerza militar (un hecho que tenderá a disolver en el futuro cualquier romanticismo en relación a las revoluciones armadas), pero de igual modo debería admitirse que no menos que la amenaza de la Guerra de las Galaxias, el poder de la cultura es inmenso como elemento de transformación social e incluso geopolítica.

5.3. DE PARIS 1990 A 2004: MEDIDAS DE FOMENTO DE CONFIANZA DE TERCERA GENERACIÓN

Las medidas de confianza de tercera generación ocurrieron a partir de la caída del bloque socialista de Europa oriental. El punto de partida fue la cumbre de Paris (19 y 20 de noviembre de 1990), en la cual se estableció “La brújula de Paris para una nueva Europa” (37). Enmarcando la seguridad de tipo convencional en valores comunes (derechos humanos, democracia, libertad y responsabilidad económica, relación amistosa entre Estados, unidad y perspectiva global), destacó como elementos de confianza generalizada el compromiso recíproco en la dimensión humana, la cooperación económica, la protección del medio ambiente, el desarrollo de la cultura europea, la libre movilidad de trabajadores y la participación de organizaciones no gubernamentales en la construcción de la nueva Europa.

A partir de allí las conferencias de Viena lograrían avances substanciales en la reducción mutua y equilibrada de fuerzas y en el desarme de armamento convencional.

De nuevo, se puede insistir en que el fin de la Guerra Fría estableció un marco de confianza generalizada de un carácter tal que la definición de los problemas de seguridad y la generación de medidas de confianza pudo ganar en autonomía y concentración mediante dos aspectos fundamentales:

---

37 Conference for Security and Co-operation in Europe, CSCE. 1990. *1990 Summit. Charter of Paris for a new Europe*. En la página web de la OSCE.

a) Una organización institucional más compleja y apropiada, pues lo que era en Helsinki y aún en Estocolmo una Conferencia Permanente, con un creciente grupo de expertos organizados en temas de trabajo, se transformó en los años noventa en una organización estable, con mayores recursos, poder y alcance, la OSCE. Tal cambio ocurrió de modo preciso en la cumbre de 1994 en Budapest (38).

b) Las medidas de confianza de tercera generación han llegado desde entonces a un nivel de sofisticación extraordinario, hasta el punto de convertirse en un sistema automatizado, gracias a la utilización de la Red de Comunicaciones Computarizadas de la OSCE, la cual permite un intercambio de información en tiempo real y una previsión y control anticipados de los problemas (39).

Gracias a estos avances en confianza generalizada y en confianza convencional, la región de Europa, en su conjunto, ha librado tiempo y recursos para dedicarse a las dos tareas fundamentales que afronta: la expansión de la Comunidad Económica Europea y la organización del tránsito del socialismo a la democracia en la región oriental, en ambos casos con la exigencia perentoria del mundo de hoy: el reacomodo de las estructuras productivas para la obligante competitivad internacional.

No obstante, por más sofisticado y preciso que sea un sistema de medidas de confianza en sentido convencional, nada puede garantizar que no estallen conflictos interestatales, allí donde no exista una confianza generalizada. Fue el caso de las guerras en los Balcanes, derivadas de confrontaciones étnicas y culturales. Lo mismo puede decirse de una de las zonas del mundo donde mayor se han ensayado e inventado medidas de fomento de la confianza: el Oriente Medio en su conjunto, donde los esquemas convencionales de seguridad se estrellan contra una malla férrea de estereotipos y de posiciones absolutas (40).

Sin ser inútiles las medidas de confianza en términos de la seguridad convencional en estos casos críticos para la paz mundial, son impotentes allí donde hay una desconfianza generalizada, debida a percepciones étnicas y culturales antagónicas y muy arraigadas en tradiciones religiosas.

Empero, de allí se han derivado lecciones para incorporar en las medidas de confianza en sentido convencional programas de educación para la paz y, más aún, de comprensión interétnica e intercultural que, pese a toda la dificultad que entraña su generalización por la inercia de los procesos de educación y de cambio cultural, algunos consideran, después de muchas reflexiones, como el reto más decisivo para la convivencia global en el siglo XXI (41).

---

38 Conference for Security and Co-operation in Europe. *1994 SUMMIT Document on confidence-building measures and certain aspects of security and disarmament*. Budapest. 5-6 December 1994.

39 Tal innovación ocurrió en Viena 1999.

40 Junta Interamericana de Defensa. 2002. *Medidas de fomento*….referencia citada.

41 Entre muchos, es ejemplar el caso del sociólogo francés Allain Touraine, muy vinculado a América Latina: dedicado al examen de la confrontación de clases en los años sesenta, fue pionero en los setentas y ochentas del estudio de los movimientos sociales, para insistir con muchos libros en los años noventas en el tema de una nueva formación del sujeto. El título y subtítulo de uno de sus últimos libros, lo mismo que su contenido, lo dicen todo: *¿Podremos vivir juntos y en paz? La Escuela del Sujeto*. Bogotá, Fondo de Cultura Económica. Para Touraine, el desgarramiento entre tradiciones neoliberales y neocomunitaristas, globales y locales, sólo puede superarse a largo plazo con la formación de un nuevo sujeto con una potente capacidad crítica y creativa.

De todo lo anterior pueden colegirse al menos dos principios fundamentales de experiencia:

a) El grado de especificidad y de eficacia de las medidas de fomento de la confianza en sentido convencional suele ser directamente proporcional al grado de confianza generalizada que exista entre las partes. En otros términos: si hay una confianza generalizada, la disminución de la incertidumbre entre las partes reduce la tensión entre ellas y libera tiempo y recursos para dedicarse a tareas específicas de regulación de la seguridad convencional.

b) Aquello que sella la concordancia entre la confianza generalizada y la confianza en sentido convencional es una organización institucional apropiada para traducir el crédito de la primera en medidas distintivas y concretas de confianza específica. En otros términos, la ganancia en confianza generalizada debe ser capitalizada por medio de instituciones permanentes que utilicen el "crédito" de la confianza generalizada en especificarla en medidas concretas y continuas de acción.

6. LA EXPERIENCIA HEMISFÉRICA: UNA DÉCADA DE CONSTRUCCIÓN DE CONFIANZA EN AMÉRICA (1994–2004)

6.1. LOS ANTECEDENTES: DEL PROTOCOLO DE RÍO DE JANEIRO (1942) AL FIN DE LA GUERRA FRÍA (1990)

El hemisferio de América cuenta con una larga tradición de cooperación general y de acuerdos específicos en términos de seguridad. La Junta Interamericana de Defensa fue creada en marzo 30 de 1942 en pleno curso de la II Guerra Mundial, en el marco del Protocolo de Río de Janeiro.

A su vez, del antiguo sistema de la Unión Panamericana surgió en 1947 el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, el cual orientó la cooperación de la seguridad hemisférica en los términos propios de la guerra fría e incluso, como se verá adelante, más allá de ella.

Poco después, el 30 de abril de 1948, 21 naciones del hemisferio se reunieron en Bogotá, Colombia, para adoptar la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), con la cual confirmaron su respaldo a las metas comunes y el respeto a la soberanía de cada uno de los países. Desde entonces, la OEA se ha expandido para incluir a las naciones del Caribe y también a Canadá.

Tales organismos e instrumentos dominaron sin mayores variaciones la política de seguridad del hemisferio a lo largo de la era de la guerra fría, con tres excepciones.

La primera y más notable, fue la gran iniciativa de los países de la región de América Latina y el Caribe por desvincularse de la amenaza más dramática de la contienda y proliferación nuclear con la firma del Tratado de Tlatelolco el 14 de febrero de 1967, su entrada en vigor el 25 de abril de 1969 y la constitución de la OPANAL como organización para velar por el cumplimiento del acuerdo.

Dicho Tratado – hoy confirmado con la plena aceptación de Cuba - forma parte del gran

patrimonio civilizador de América Latina y el Caribe, es el primer antecedente de la idea de crear una zona de paz, representa un primer indicio de confianza generalizada en la Región y constituye la única región del mundo libre de armas nucleares.

La segunda excepción fue la firma del "Protocolo de Reformas al Tratado Interamericano De Asistencia Reciproca (TIAR)", en la ciudad de San José, República de Costa Rica, el 26 de julio de 1975, simultánea a la conferencia de Helsinki.

La tercera excepción está contenida en las particulares interpretaciones hemisféricas hegemónicas de la guerra fría, en especial con ciertas interpretaciones de la Doctrina de la Seguridad Nacional que, luego de la experiencia cooperativa y reformista de la Alianza para el Progreso, intensificaron la polarización de la guerra fría en la región de América Latina y el Caribe durante los años sesenta y setenta, con casi dos décadas perdidas en términos de desarrollo democrático en muchos países de la región y con la intensificación de conflictos internos que han dejado heridas aún no cicatrizadas en muchos países.

6.2. EL COMIENZO DE UN CAMBIO EN LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA: 1991–1995

Dos momentos son cruciales como punto de inflexión de la política de seguridad hemisférica. El primero es de naturaleza más bien conceptual y está representado en el Compromiso de Santiago por la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano. El segundo es de naturaleza orgánica e instrumental y está signado en la creación de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de los Estados Americanos como organismo permanente, en 1995.

La primera etapa en el cambio de enfoque de la seguridad hemisférica ocurrió en 1991 con la firma del Compromiso de Santiago por la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano, contemporáneo al fin de la guerra fría y al diseño de "La brújula de Paris para una nueva Europa". En la resolución 1123 de dicho año, la Asamblea General estableció el marco de cooperación en el hemisferio al declarar que: "La situación internacional favorece la adopción de medidas para garantizar la seguridad hemisférica, fortalecer los procesos democráticos en todos los Estados miembros y para dedicar en éstos, el mayor número de recursos al desarrollo económico y social", y añadiendo que: "tales medidas requieren mecanismos de consulta mutua e intercambio de información regional que faciliten la estructuración de un clima de estabilidad institucional, progreso y confianza".

La nueva situación internacional estaba representada por el fin de la guerra fría; por la globalización creciente en la era digital; por el retorno a la democracia de la mayoría de países de la región de América Latina y el Caribe en los años ochenta; por los efectos de la llamada "década perdida" en materia de progreso económico; por el reemplazo del modelo económico cepalino de "sustitución de importaciones" - con más de medio siglo de vigencia - por el modelo de *Transformación productiva con equidad* (42), uno que supone mercados más abiertos y un Estado redefinido por la cesión de poderes en favor de la democracia local y por un disminución relativa de la soberanía convencional en favor de alianzas multilaterales.

42 CEPAL. 1991. Santiago de Chile.

En esa dirección, el paso más importante en esta etapa fue la convocatoria de una reunión de expertos para definir una estrategia de fomento de medidas de confianza (Buenos Aires, marzo de 1994).

6.3. UNA ETAPA CONSTRUCTIVA: DE LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD HEMISFÉRICA (1995) A LA DECLARACIÓN SOBRE SEGURIDAD DE LAS AMÉRICAS (2003)

La segunda etapa de la nueva concepción hemisférica de la Seguridad surge de un cambio orgánico o institucional con la creación de la Comisión de Seguridad Hemisférica, ya esbozada en la resolución AG/RES. 1180 (XXII-0/92), precedida por la Comision Especial de Seguridad Hemisférica y constituida en firme como una comisión permanente mediante la AG/RES. 1353 (XXV-0/95).

El proceso de transformación institucional hemisférica de la OEA y el cúmulo de resoluciones y de instrumentos relativos a las medidas de confianza que desde entonces se han expedido, no hubiera adquirido la urgencia que alcanzó de no haber sido porque el conflicto armado fronterizo entre Perú y Ecuador en la zona de la cordillera del Cóndor demostró la insuficiencia relativa de los mecanismos hemisféricos para una solución pacífica.

La negociación de esta disputa armada en la frontera en enero y febrero de 1995 se resolvió mediante el antiguo instrumento jurídico del Protocolo de Río de Janeiro y gracias al compromiso de cuatro países garantes de dicho protocolo: Brasil, Argentina, Chile y los Estados Unidos y, por supuesto, con la voluntad política de las autoridades estatales de Perú y de Ecuador, las cuales sellaron la paz entre el Acuerdo de Itamaraty en febrero de 1995 y el Acta Presidencial de Brasilia del 26 de octubre de 1998.

En dichas negociaciones fue crucial la construcción de una confianza generalizada (países garantes, gobiernos, congresos, medios de comunicación, opinión pública, movilización de referentes culturales comunes), lo mismo que el diseño de medidas específicas de fomento de la confianza en sentido convencional.

A partir de este hecho, frente al cual la Organización de Estados Americanos experimentó un relativo déficit de estrategias y de instrumentos, puede entenderse el nuevo protagonismo que comenzaría a asumir la Comisión de Seguridad Hemisférica, creada después de iniciarse el aquel conflicto fronterizo.

Una vez constituida la Comisión de Seguridad Hemisférica, los progresos han sido notables. De modo similar al caso de Europa en los años noventa con la OSCE, cuando se halla un mecanismo institucional permanente los avances en materia de medidas de fomento a la confianza son progresivos. Este es un hecho para tener en cuenta en la ruta de organización del "Compromiso de Lima".

6.4. EL PROGRESO EN LA DEFINICIÓN DE MEDIDAS DE CONFIANZA EN LA SEGURIDAD (1995-2004)

Aún sin resolver la redefinición institucional entre ambos organismos (lo mismo que la revisión del TIAR), la Junta Interamericana de Defensa se ha constituido en una institución que junto a otras funciones - y de importancia para el caso la organización de las cinco reuniones de los Ministros de Defensa de las Américas (43) y su correspondencia con las cumbres de Jefes de Estado (44) - asesora de modo técnico a la Comisión de Seguridad Hemisférica desde 1995, especialmente en la organización y análisis de los informes de los países en torno a las medidas de confianza (45).

A partir de 1995 ha habido una extraordinaria sinergia entre la Comisión de Seguridad Hemisférica, la Junta Interamericana de Defensa, las cinco cumbres de las Américas y las cinco reuniones de los Ministros de Defensa del Hemisferio, uno de cuyos ejes centrales ha sido el progreso en la definición, ampliación y verificación de las medidas de fomento a la confianza.

Desde la Reunión de Expertos en Medidas de Confianza Mutua celebrado en Buenos Aires en marzo de 1994, se han multiplicado las resoluciones de la Comisión de Seguridad Hemisférica en torno a este tema: AG/RES 1179 (XXII-0/92); 1237 (XXIII-0/93); 1284 (XXIV-0/94); 1288 (XXIV-0/94) 1299 (XXIV-0/94); 1353 (XXV-0/95); 1409 (XXVI-0/96); 1412 (XXVI-0/96); 1494 (XXVII-0/97); 1495 (XXVII-0/97) ; 1566 (XXVIII-0/98); 1623 (XXIX-0/99); 1744 (XXX-0/00); 1801 (XXXI-0/01); 1897 (XXXII-0/02).

Los principales hitos en torno a los cuales pueden organizarse dichas medidas y que dan un sentido a las distintas resoluciones son:

a) "Declaración de Santiago sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad", 10 de noviembre de 1995. A tenor de lo que se ha indicado en el apartado anterior, conviene no olvidar que los gobiernos de Perú y Ecuador presentaron a dicha reunión un acta con las medidas de confianza puestas en práctica para solucionar el

---

43 Williambsburg 1995, Bariloche 1996, Cartagena 1998, Manaos 2000, Santiago de Chile 2002.
44 Miami 1994, Santiago 1998, Quebec 2001, México 2004.
45 Ver: OEA. 2002, 5 de febrero. Comisión de Seguridad Hemisférica. *Inventario de las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad aplicadas por los estados miembros de la organización de los estados americanos.* [Documento preparado por la secretaría general y la junta interamericana de defensa en cumplimiento de la resolución. ag/res. 1744 (xxx-o/00), párrafo dispositivo 8.b. La Asamblea General solicitó a la JID mantener actualizado un inventario de MFCS de carácter militar, mediante las resoluciones AG/RES. 1494 (XXVII-O/97), AG/RES. 1566 (XXVIII-O/98) y AG/RES. 1623 (XXIX-O/99). Con la intención de evitar una duplicación de esfuerzos y de que existieran dos inventarios separados, uno de la OEA y otro de la JID, la Asamblea General, en su trigésimo período de sesiones, encomendó a la Secretaría General que: "Coordine con la Junta Interamericana de Defensa la elaboración de un inventario completo y actualizado de las medidas de fomento de las confianza y de la seguridad basado en los informes presentados por los Estados Miembros de conformidad con la resolución AG/RES. 1623 (XXIX-O/99)"

conflicto fronterizo, en términos de los acuerdos alcanzados en el acuerdo de Itamaraty de 1995.

b) “Declaración de San Salvador sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad”, 27 de febrero de 1998.

c) Consenso de Miami sobre medidas de fomento de la confianza y la seguridad, de 4 de febrero de 2003 (46).

d) Ratificación, inclusión y expansión de este tema en la “Declaración sobre Seguridad en las Américas”, el 28 de octubre de 2003.

6.5. LA DECLARACIÓN DE SANTIAGO (1995): MEDIDAS DE CONFIANZA DE PRIMERA GENERACIÓN EN EL HEMISFERIO

Frente a los desarrollos posteriores del Hemisferio, el listado de once medidas de confianza de la Declaración de Santiago es relativamente elemental. Semeja en esto a lo que ocurrió con la Declaración de Helsinki en 1975 y de esta manera se puede decir que son medidas de confianza de primera generación.

Pero a diferencia de Helsinki, el peso de la Declaración recae en la seguridad de tipo convencional, pues apenas se incluyen una medida plena para la sociedad civil (**11-Ch:** educación para la paz, ver el listado de medidas en el ANEXO a este documento), una compartida por las instituciones militares y las organizaciones civiles relativa a la difusión de medidas de fomento (**9-Ch**), y otra que por su naturaleza es mixta, la cooperación en caso de desastres (**7-Ch)**.

El grueso de las medidas de confianza se orienta, de modo comprensible, a la seguridad en sentido convencional y se agrupan en los cuatro temas fundamentales de la defensa: control de armamento, política de defensa, economía de la defensa (gasto militar) y operaciones militares en relación a la seguridad, atención de desastres y transporte en las fronteras.

En materia de control de armamento, la mayor insistencia del documento se refiere al registro, limitación y control de armas convencionales (**2-Ch, 4-Ch**).

En materia de economía de la defensa, el documento apunta a la estandarización y transparencia de los gastos militares (**4-Ch**).

En términos de política, recomienda trasparencia en las políticas militares (**3-Ch)**, que a partir de El Salvador y más aún en el Consenso Miami encontrarán un instrumento apropiado en los Libros Blancos.

En cuanto a operación, los acuerdos se centran en notificación previa de ejercicios militares (**1-Ch**), el fomento de las visitas e intercambios (**5-Ch**), la seguridad en el transporte (**6-Ch**), y la cooperación en las fronteras (**7-Ch**).

---

46 OEA. Comisión Hemisférica de Seguridad. *Consenso de Miami declaración de los expertos sobre medidas de fomento de la confianza y la seguridad: recomendaciones para la conferencia especial sobre seguridad dispuesta por la cumbre*, (adoptado en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 4 de febrero de 2003.

Una medida se dirige de modo específico a los estados insulares (**10-Ch**).

6.6. LA DECLARACIÓN DEL SALVADOR (1995): MEDIDAS DE CONFIANZA DE SEGUNDA GENERACIÓN EN EL HEMISFERIO

La Declaración de El Salvador de febrero 27 de 1998 transparenta una mayor confianza generalizada. Aunque no lo indica el documento, la paz que se sellará entre Ecuador y Perú el 26 de octubre del mismo año será también un elemento que contribuirá a la confianza. Lo mismo ocurre con una gran cooperación regional en la región del MERCOSUR (ejercicios combinados entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay); en los avances en crear en América una Zona libre de Minas Terrestres Antipersonal; en el progreso de la cooperación centroamericana en la seguridad y en los trabajos del Grupo de Río para el control del armamento convencional.

La Declaración de El Salvador consta de nueve medidas de fomento de la confianza. En vista de la trayectoria del proceso, conviene subrayar que en El Salvador se incluyen nuevas medidas de confianza de carácter no convencional.

En primer lugar, ratifica la importancia de la formación de las partes en las medidas de confianza y en su difusión, con una mayor y precisa insistencia en vincular a la sociedad civil en este propósito (**2-S** en relación a **9-Ch**). Y añade la medida de estimular el interés y el intercambio de opiniones de los legisladores en el tema (**S-1**), una recomendación que quizás provenga de la experiencia de solución del conflicto fronterizo entre Ecuador y Perú (47) y que apunta a situar las medidas de confianza más allá de la dimensión gobierno – defensa - diplomacia.

El documento de El Salvador esboza ya la idea de los Libros Blancos como instrumentos específicos destinados a crear una transparencia pública en la definición de las políticas de defensa, a diferencia de la mera recomendación general de intercambio en torno a políticas de defensa (**4-S**, en relación a **3-Ch**) (48).

En cuanto a la economía de la defensa, sugiere la vinculación de los organismos económicos especializados para hallar una metodología estandarizada de medición y control del gasto (**5-S** en relación a **2-Ch**).

Algunas medidas de El Salvador refuerzan las de Santiago e superponen algunos nuevos acentos: así, en fronteras, no sólo comunicación (**8-Ch**), sino identificación de

---

47 Sandoval Aguirre, Osvaldo. *Perú - Ecuador. En el camino de la paz y el desarrollo. Libro virtual*. Segunda edicion. www.congreso.gob.pe/libro1/indice.htm.

48 “Los Libros Blancos de Defensa son un instrumento que permite a los países explicar sus puntos de vista, objetivos y políticas en relación a la defensa, motivar la participación de la sociedad civil en asuntos de seguridad y contribuir a fortalecer las prácticas democráticas. Pretenden incrementar la conciencia ciudadana en cuanto a la importancia del tema de la defensa y son una herramienta para el debate y la participación; constituyen, además, un medio para poder satisfacer el derecho y deber que cada ciudadano tiene de conocer las orientaciones y contenidos de las políticas de defensa. De igual manera, permiten transmitir en forma clara las intenciones y objetivos de seguridad y defensa de un Estado a fin de garantizar la paz y la confianza mutua”. En: Ecuador. Ministerio de Defensa. Ecuador y sus Fuerzas Armadas. Página Web. www.fuerzasarmadasecuador.org/espanol/publicaciones/revistamdnoct2001/art.loslibrosblancosdedefensa.htm.

temas comunes (**3-S**). Ampliar la vigilancia en el transporte a los desechos nucleares y otros desechos (**6-S** en relación a **6-Ch**).

La insistencia en el asunto del control, limitación y uso de armas convencionales es igual (**8-S** y **9-S** en relación a **2-Ch** y **4-Ch**), lo mismo que el tema de los pequeños estados insulares (**7-S** en relación a **10-Ch**).

En un informe de la Comisión de Seguridad Hemisférica del año 2000 se señalaba que: "Desde 1966 hasta 1999, 22 de los 34 Estados miembros (o sea, el 64,7%) reportaron la adopción y/o aplicación de medidas de fomento de la confianza y la seguridad… el número de países que reportan ha venido creciendo cada año: 1996, cinco; 1967, doce; quince; 1998, quince; 1999, 16" (49).

El mismo informe destacaba las medidas de mayor frecuencia y acatamiento por parte de los países. 19 de los 22 países que enviaron informes habían reportado medidas en **2-S** (armas convencionales) y en **5-S** (gasto estandarizado). Y 18 de los 22 en **3-S** (intercambio de políticas) y **8-S** (cooperación en fronteras). Es decir, en algunos de los temas convencionales de la seguridad.

En un texto posterior del 2002, se indicaba que: "El informe incorpora …14 países que han enviado listas de MFCSs tanto a la Junta Interamericana de Defensa, como a la Secretaría General, entre el 11 de Julio de 2000 y agosto de 2001. De los catorce países que han enviado sus informes, Nicaragua, República Dominicana y Trinidad y Tobago lo hacen por primera vez. Esta cifra es similar a las obtenidas para 1998 y 1999, que fue de 15 y 16 países respectivamente. Con esto es posible concluir que el número de países que reportan MFCSs está llegando a un techo de alrededor del 50% del total de Estados Miembros" (39).

En cuanto a las medidas más frecuentemente aplicadas, el mismo informe resumía la situación de la siguiente manera: "De los 14 Estados que han reportado la adopción de medidas, 10 declaran haber aplicado la medida 9 de la Declaración de Santiago, consistente en la realización de seminarios, cursos y estudios sobre MFCSs… "Del mismo número de informes, se deriva que 10 Estados han reportado la aplicación de las medidas 3 y 5 de la Declaración de Santiago, referidas respectivamente a: el fomento de la elaboración y el intercambio de información sobre políticas y doctrinas de defensa (**3 Ch**) y acuerdos sobre invitación de observadores para ejercicios militares, visitas a instalaciones militares, facilidades para observar operaciones rutinarias e intercambio de personal civil y militar para formación, capacitación y perfeccionamiento (**5-Ch**). Y 8 Estados han reportado sobre la aplicación de las medidas 2 y 8 de la Declaración de Santiago, referidas a: la participación en el Registro de Armas Convencionales de Naciones Unidas y en el Informe Estandarizado Internacional sobre Gastos Militares (**2-Ch**); y el desarrollo e implementación de las comunicaciones entre autoridades civiles o militares de países vecinos de conformidad con su situación fronteriza (**8-Ch**)… Con respecto al resto de medidas contenidas en ambas Declaraciones, solamente siete Estados o menos reportan haberlas aplicado… En términos generales se nota una tendencia a la aplicación más frecuente del mismo tipo de medidas que en períodos anteriores. Ellas son las medidas 2, 3, 5, 7 y 8 de la Declaración de Santiago".

49JID/OEA/Comisión de Seguridad Hemisférica, www.oas.org/csh/docs/cp06820s.pdf.

Estas corresponden, como se ha indicado, a: armas convencionales (**2-Ch**), intercambio de información sobre política de defensa (**3-Ch**), visitas e intercambios (**5-Ch**), desastres (**7-Ch**) y fronteras (**8-Ch**). Es decir, el esquema convencional y orientado a la distensión entre países fronterizos.

6.7. DE LA DECLARACIÓN DEL SALVADOR (1999) AL CONSENSO DE MIAMI (4 DE FEBRERO DE 2003): TERCERA GENERACION DE MEDIDAS DE CONFIANZA EN LAS AMERICAS

El Consenso de Miami representa un trascendental paso en la estrategia de seguridad en general y de fomento de medidas de confianza en particular. El progreso está sustentado en un aumento de la confianza generalizada hemisférica, auspiciado por una densidad institucional.

Precedido por un tejido fino de convergencia hemisférica representado en cuatro cumbres de Jefes de Estado, en cinco encuentros de Ministros de Defensa, en la experiencia acumulada de la OEA, de sus organismos asociados y de la Comisión de Seguridad Hemisférica, apoyada por la Junta Interamericana de Defensa, el Consenso registra al mismo tiempo los avances en el Tratado de Tlatelolco y en distintos tratados de control, limitación y uso de armas, lo mismo que progresos subregionales: MERCOSUR, Declaración de zona libre de paz en Ushuaia, 1998; CAN, Compromiso de Santa Cruz de reducción de gasto militar; Compromiso de Lima; Política Exterior Común; Declaración de Guayaquil de región como zona de paz, en 2002; Centroamérica mediante el Sistema de la Integracion Centroamericana.

Frente a las anteriores declaraciones, el consenso, ya permeado de lo que será la nueva política de Seguridad Hemisférica, se distingue por un nuevo enfoque que combina la seguridad convencional con la seguridad en un sentido amplio; por el reconocimiento de nuevas amenazas a la seguridad; por una mayor organización estratégica centrada en el fortalecimiento de la OEA y de la Comisión Especial de Seguridad; y por acentos más cooperativos en la visión de la seguridad, tanto en sentido convencional, como en el sentido amplio.

El Consenso de Miami postula nueve medidas de orden militar (aquí distinguidas como **M-M**, precedidas por el número) y 26 de orden general (**M-G**, antecedidas por el numeral).

Las nuevas amenazas están consideradas en **4-M-G**: terrorismo, drogas, tráfico de armas pequeñas, piratería, contrabando, recursos naturales, patrimonio arqueológico.

La mayor parte de las medidas de confianza del Consenso de Miami apuntan a fortalecer la capacidad de la OEA y de la Comisión de Seguridad Hemisférica para dirigir la estrategia de seguridad y de fomento de medidas de confianza. Es algo que se ha subrayado mucho en este documento: la traducción de confianza generalizada en grados de confianza específica depende de una organización institucional.

Las medidas en este sentido apuntan a: fortalecer la capacidad de organización de la OEA (**2-M-G);** favorecer la cooperación de la OEA con otros foros continentales tales como OCSE ASEAN y AU (**22-M-G)**. Provocar sinergias bilaterales, multiregionales y hemisféricas con cumbres de Jefes de Estado, de Ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores (**13-M-G)**. Poner a disposición de los Estados miembros el

sistema de información de la OEA (**21-M-G)**; conminar a los Estados para presentar el inventario anual del estado de medidas de confianza (**15-M-G**); proponerse el seguimiento de la política (**11-M-G)**. Propone la presencia de la OEA en dos casos de medidas de confianza en cuanto a las operaciones de los ejércitos: ejercicios combinados (**8-M-M)** y visitas e intercambios **2-M-M**. En materia del registro de armas convencionales, propone que se envíe copia a la OEA de lo que se someta a la ONU (**3-M-M**).

La concepción amplia de la seguridad está representada en la convocatoria al compromiso de los legisladores en la formación y difusión de las medidas de seguridad (**18-M-G)**; en la novedosa y trascendental propuesta de un foro hemisférico de la sociedad civil (**19-M-G);** en la inclusión de nuevos actores en la formación y difusión y compromiso con las medidas de fomento a la confianza, en este caso las universidades (**20-M-G);** en la insistencia en la educación para la paz, esta vez con directrices, resolución CP/res.769/00.

En materia de seguridad en sentido convencional, el documento reitera anteriores disposiciones, pero amplía e introduce elementos cooperativos.

En desarme, se incluye el registro normalizado en **3-M-M;** en **9-M-M** manuales de procedimiento y cartillas se seguridad en fronteras (esta medida nueva, pero derivada de la experiencia post - conflicto de Ecuador y Perú); en **24-M-G** armas convencionales; en **6-M-G** y en 7**-M-G** control a armas pequeñas y ligeras y no proliferación nuclear (medidas nuevas).

En términos de política de defensa, no sólo se presenta la idea de los Libros Blancos, sino que se ofrece un plazo para su diseño, antes de la VI reunión de Ministros de Defensa del 2004 (**6-M-M**). En **7-M-M** y en **16-M-G** se encomia el intercambio de información, pero esta vez más precisa porque se refiere a funciones, procedimiento y organización de las fuerzas armadas.

En materia de economía de la defensa, en **5-M-M** se insiste en las metodologías estandarizadas para la relación de gastos.

En términos de las operaciones militares, el documento incluye acentos cooperativos y, a la vez, la participación de la OEA: en **1-M-M, 8-M-M** y en **14-M-G** ejercicios combinados, pero invitando a la Comisión de Seguridad OEA programa de ejercicios combinados; en **2-M-M** visitas e intercambios, pero con OEA presente; en **25-M-G** hay acento cooperativo en las operaciones conjuntas. Lo mismo ocurre en fronteras (**1-M-G** zonas de confianza mutua; **17-M-G** cooperación en seguridad en fronteras, pero incluyendo más agentes: policiales, judiciales, civiles; en desastres (**26-M-G** acento cooperativo y **5-M-G**); y en transporte (12**-M-G** transporte, ya en términos de convención 1998, 5**-M-G** transporte y **3 M-G.**).

Cuatro medidas se refieren a los Estados insulares **8-9-10-11-M-G**.

6.8. LA DECLARACIÓN SOBRE SEGURIDAD EN LAS AMÉRICAS (2003), CIERRE DE UN CICLO Y COMIENZO DE OTRO

El otro hito de mayor importancia en esta década ha sido la expedición de la “Declaración sobre Seguridad en las Américas”, el 28 de octubre de 2003. Allí se

contempla un sistema cooperativo de seguridad hemisférica de carácter inclusivo, en el cual se destaca un principio fundamental para el tema de este documento y que interesa de modo neto a la Comunidad Andina de Naciones: “Los acuerdos y mecanismos de cooperación bilaterales y subregionales en materia de seguridad y defensa son elementos esenciales para fortalecer la seguridad del hemisferio” (II, 4, o).

Corroborado por otro postulado: “Los Estados del Hemisferio reconocen diferentes perspectivas sobre las amenazas y prioridades a su seguridad. La arquitectura de seguridad en nuestro Hemisferio deberá ser flexible y contemplar las particularidades de cada subregión y de cada Estado” (II, 4, inciso l).

Es importante subrayar esta compatibilidad entre niveles estatales, binacionales, regionales, supraregionales e incluso supracontinentales de seguridad, porque la convergencia entre todos ellos, lejos de establecer redundancias inútiles, refuerza los efectos de política.

En la dimensión específica de interés para este documento, la Declaración de Seguridad de las Américas también establece en el numeral 51 (bajo el título de cuestiones institucionales): “*Recomendamos* que, periódicamente, la Comisión de Seguridad Hemisférica se reúna como el ‘Foro para las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad’, a efectos de revisar y evaluar las medidas de fomento de la confianza y seguridad existente y, si es del caso, considerar nuevas medidas que permitan asegurar el progreso en este campo”.

Con este patrimonio de seguridad hemisférica, la Comunidad Andina de Naciones se apresta a seguir el camino de su especificidad regional, a partir del Compromiso de Lima.

7. LA SEGURIDAD Y LAS MEDIDAS DE CONFIANZA EN LA REGIÓN ANDINA

7.1. TRES ANTECEDENTES PARA LOS PRINCIPIOS DE UNA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD ANDINA

Prescindiendo de los precedentes de larga y mediana duración, se puede enunciar que tres son los antecedentes más cercanos para elaborar una Política Común de Seguridad Andina.

El primero, por supuesto, es la constitución de la Comunidad Andina de Naciones, cuya existencia deriva del Acuerdo de Cartagena, Pacto Andino, suscrito el 26 de mayo de 1969.

No obstante, debieron pasar dos décadas exactas para que el tema de la seguridad común comenzara a aparecer en la agenda de la Comunidad en el Manifiesto de Cartagena de Indias del 16 de mayo de 1989 (el primer principio axiológico de una voluntad común de paz y de seguridad en términos del derecho internacional) y en la declaración de la reunión de jefes de Estado en Galápagos, el 17 y el 18 de diciembre

de 1989 (50), cuando se trazó el rediseño de la política de la Comunidad Andina, el cual incluyó la creación del Consejo Presidencial Andino instalado el 22 de mayo de 1990 y en el cual se fijaron ya algunas directrices de política común de seguridad.

No es objeto de este documento hallar una razón para esta ausencia tan significativa a la luz de hoy, aparte de que ha de haber muchas concurrentes. Algunos podrían argüir que la CAN ha privilegiado por encima de otras consideraciones el tema de la integración económica, pero bastaría argumentar en contra de ello dos grandes instituciones no económicas: la Creación del Parlamento Andino el 25 de octubre de 1979 y la entrada en vigor del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia, el 19 de mayo de 1983. La razón o las razones deben ser más esquivas. Empero, cuando se examine el tercer antecedente (el conflicto armado fronterizo entre Ecuador y Perú en 1995), se hallarán quizás algunas claves que podrían iluminar posibles respuestas.

Por lo pronto, cabe mencionar que la mayor urgencia para iniciar desde 1989 la senda hacia una Política Común de Seguridad Andina obedeció al antecedente del complejo problema de la Lucha contra el Narcotráfico y el Terrorismo. Dicha política debía contrarrestar con integración, prevención y seguridad los vasos comunicantes entre subregiones de los cinco Estados y el mundo que articulaban en doble vía el paso de insumos y precursores químicos; la producción, procesamiento, exportación y consumo a gran escala de drogas ilícitas; el lavado de activos; la conversión de ganancias ilícitas en financiamiento de compra de armas y de abastecimiento a grupos terroristas; los efectos de corrupción, de deterioro del tejido social y de detonante de degradación de los consumidores de drogas ilícitas.

Tema de muy delicado engranaje de distintas piezas del rompecabezas mundial, regional, binacional y propio de cada uno de los Estados, ha demandado un largo camino desde que en el Primer Consejo Presidencial Andino se decidiera a crear un grupo de Coordinación en materia de Lucha contra el Narcotráfico y el Terrorismo, mediante el Acta de Machu Pichu (23 de mayo de 1990), hasta la Decisión 505 por la cual se adoptó el Plan Andino de Cooperación para Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos conexos, expedida en la Octava Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores el 22 de junio de 2001.

En los once años que median entre el acuerdo de principios y el Plan Andino de Cooperación se registran reiteraciones de dicha voluntad y algunos avances específicos en las siguientes reuniones del Consejo Presidencial Andino: la quinta (18 de mayo de 1991); la sexta (5 de diciembre de 1991); la séptima (5 de septiembre de 1995); la octava (10 de marzo de 1996); la novena (5 de abril de 1998); y la decimosegunda (10 de junio de 2000).

Sin duda, la complejidad y sensibilidad del tema explican en parte la lentitud evidente en esta materia durante los años noventa, pero no sería acaso exagerado afirmar que la ausencia de poder institucional contribuye a explicar una proporción no desdeñable del asunto, no sólo porque, como se ha indicado, sólo hasta 1997 entró en funcionamiento la Secretaría, sino porque no se disponía de una unidad destinada a la seguridad en la CAN.

---

50 Vale la pena mencionar que esta reunió de relanzamiento de la CAN se realizó un año antes de conmemorarse el sesquicentenario de la muerte de Simón Bolívar y que bien pudo concebirse como preparatoria de esta importante rememoracion.

La Decisión 505 es muy acertada, por ejemplo, en su concepción integral del asunto, al articular de modo fino la política con otras dimensiones del trabajo de la Comunidad, como lo establece el numeral seis de los Principios y Objetivos, cuando señala que el plan "constituye un tema central de la cooperación política andina, que articula, en lo pertinente, la política exterior común, la política comunitaria de integración y desarrollo fronterizo, la política de desarrollo sostenible, la agenda social andina y las acciones en materia de seguridad y fomento de la confianza en la subregión".

El tercer elemento antecedente del surgimiento de la preocupación por elaborar una Política Común Andina de Seguridad puede contribuir, como se ha indicado, a comprender el significado del vacío histórico de la política de seguridad. Se trata del conflicto armado fronterizo entre Ecuador y Perú, ocurrido en enero y parte de febrero de 1995. Sin lugar a dudas, podría decirse que este conflicto ha sido la más seria amenaza para la subsistencia de la Comunidad Andina de Naciones, así como puede afirmarse que su superación sellada en el acuerdo de Brasilia firmado el 26 de octubre de 1998 ha dejado enormes lecciones en distintos ámbitos, algunos de los cuales se mencionaron en el tema hemisférico en relación a la instauración de una estrategia de medidas de confianza.

Como se ha indicado, dicho conflicto halló un marco de solución en el antiguo instrumento del Protocolo de Río, del cual fueron garantes tres países del MERCOSUR: Brasil, Argentina y Chile, más Estados Unidos. Aunque mediara la mejor voluntad, la CAN no poseía entonces ni capacidad ejecutiva (La Secretaría de la CAN data apenas del primero de agosto de 1997), ni principios o mecanismos de política exterior común, ni estrategias o potencia operativa en el tema de la seguridad regional.

No obstante, la ejemplar superación del conflicto gracias ante todo a la voluntad de los dos Estados y de sus pueblos, tendría efectos notables y múltilaterales, muchos de ellos no bien advertidos hasta donde se sabe (51). En primer lugar, como ya se ha indicado, el conflicto y el post conflicto significaron una auténtica lección bien asimilada por la OEA y la Comisión de Seguridad Hemisférica. En segundo lugar, enseñaron mucho a los demás países de la región. En tercer lugar, el conocimiento acumulado en la mediación de MERCOSUR, debió servir como un punto de referencia para acelerar los tratados de seguridad binacionales y regionales, lo mismo que bien pudo inspirar la Declaración de Ushuaia, Argentina, del 24 de julio de 1999 en la cual se acuerda en su numeral primero "declarar al MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz y libre de armas de destrucción en masa" (52).

Por su parte, la Comunidad Andina de Naciones contribuyó a sellar la amistad de los dos países con la suscripción del Convenio de Aceleración y Profundización del Libre Comercio entre el Perú y Ecuador, el 25 de mayo de 1999. Pero más allá de este y otros compromisos en este sentido, el conflicto y el postconflicto revelarían de modo dramático la insuficiencia de instrumentos comunes de seguridad, hacia cuyo diseño se ha movido desde entonces la Comunidad. De hecho, se puede decir que la fundamentación de una Política Común de Seguridad Andina se inicia con el

51 Puede ser la ocasión para sugerir la importancia de elaborar una historia contemporánea de la Comunidad Andina de Naciones.

52 La declaración menciona como antecedentes el Tratado de Tlatelolco, el Compromiso de Santiago de 1991 y las Declaraciones de Santiago y del Salvador sobre Medidas de Confianza. Pero aún cuando no se menciona la experiencia de mediacion en el conflicto de Ecuador y Perú, es comprensible que ésta haya incidido tanto, como a su vez la declaración del MERCOSUR influirá, en esta ocasión de modo directo, en *La Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana* por parte de los países de la CAN y otros de América del Sur, suscrita en Guayaquil el 27 de julio de 2002.

fortalecimiento de la CAN mediante la entrada en funcionamiento de la Secretaría desde el primero de agosto de 1997. De nuevo, ha de insistirse, como se ha hecho a lo largo del documento, en el postulado de que los progresos en confianza generalizada y específica no son posibles sino a condición de un avance en materia de fortalecimiento, coordinación y ejecución institucional.

7.2. LOS PRINCIPIOS DE UNA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD ANDINA, LA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN Y EL COMPROMISO DE LIMA

A partir de 1997, como se ha indicado, comienzan a perfilarse con nitidez los principios para establecer una Política Común de Seguridad Andina. Sin embargo, se trata ni más, ni menos que de eso: de principios que, expresando una confianza generalizada, necesitan traducirse aún en medidas específicas, permanentes, crecientes y continuas de seguridad en sentido convencional y ampliado, asunto que no puede ocurrir de no presentarse un aumento en la complejidad institucional.

La situación actual de la CAN en los términos de seguridad convencional y holística y en términos de medidas de fomento de la confianza puede ser más o menos similar, estructuralmente hablando, a lo que ocurría en Europa en la época de Helsinki o a la que sucedía en la OEA entre 1991 y 1995: en los tres casos, se puede hablar de una plataforma básica de la seguridad, mediante principios comunes de confianza generalizada y mediante medidas de fomento de confianza de primera generación. El tránsito a una etapa más compleja, no digamos la de la OSCE en los años noventa, pero sí de su precedente en los años ochenta, o semejante a la de la OEA de 1995 al momento, depende del fortalecimiento institucional y del diseño de instrumentos y mecanismos consonantes con la voluntad política de invertir en la seguridad en función de la estrategia global de “Integración para la globalización”.

Ello no obsta para reconocer que los compromisos creados entre 1997 y 2004 son un fundamento precioso para avanzar a una segunda etapa.

En efecto, la CAN, además de poseer un patrimonio muy diversificado en el marco del Sistema Andino de Integración (puede considerarse como un bien imponderable el contar con el Parlamento Andino y el Tribunal de Justicia, incluso como puntos de apoyo para la Política Común de Seguridad Andina y para el fomento de las medidas de confianza en la seguridad), cuenta ahora con una política coherente (“Integración para la Globalización); con unos “Lineamientos de la Política Exterior Común” (Decisión 458 de 1999); con una política multidimensional e integral de fronteras (distintas decisiones); con una “Carta Andina para la paz y la seguridad, limitación y control de gastos destinados a la defensa” con unos principios sólidos y nueve compromisos de gran aliento (Compromiso de Lima); un “Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos (Decisión 505); unos avances notables hacia “La conformación de un espacio de libertad, justicia y seguridad: los mecanismos de cooperación policial y judicial en la Unión Europea y la Comunidad Andina” (Seminario Taller de enero de 2004), y con muchos otros instrumentos relacionados con la seguridad y las medidas de confianza.

7.3. LAS MEDIDAS DE CONFIANZA DEL COMPROMISO DE LIMA: UNA CIERTA MEZCLA ENTRE MEDIDAS Y DE PRIMERA Y DE TERCERA GENERACIÓN

En la dimensión específica del fomento de medidas de confianza, el Compromiso de Lima en su X sección acordó once medidas (aquí designadas como **L**, precedidas por el número de orden, como se puede ver en el ANEXO).

Las medidas toman temas hemisféricos de los que hemos llamado medidas de primera, segunda y tercera generación de las Américas, pero muchas tienden a caer en la primera, porque carecen, como en el Consenso de Miami, del fortalecimiento institucional, el cual es todavía un proyecto, enunciado en el Capítulo II del Compromiso de Lima con el título de "Compromiso para la Formulación de una Política Comunitaria de Seguridad Andina".

Dos medidas se orientan de modo distintivo a la población civil, y a una dimensión no ejecutiva del Estado decisiva en la relación con la población civil cual es la de los legisladores. La primera es educación y cultura para la paz y los derechos humanos (**L-8)**. Cabe indicar aquí, de paso, que la adición del concepto de cultura al de educación – no figura en OEA en ninguna de las tres declaraciones - es bastante importante y revela un modo de ser regional de gran importancia para el futuro, como se sustentará en el apartado noveno.

La segunda medida es **L-9**: promoción del compromiso de los legisladores andinos en la formación difusión y aplicación de las medidas de confianza. Aquí también puede apuntarse que la CAN tiene a este respecto la enorme ventaja de contar con el Parlamento Andino como punto de convergencia.

Dos medidas, hasta cierto punto redundantes, **L-7** y **L-10**, se dirigen tanto a las fuerzas militares, como a la población civil, recomendando la realización de talleres o seminarios y el diseño de estudios y cursos de formación y difusión de las medidas de confianza al modo como lo han reiterado las declaraciones de Santiago, Salvador y Miami.

Pero como se dirá más abajo, ambas recomendaciones, que tal como están pueden quedar demasiado laxas, podrían ser materia de un programa de formación de masa crítica de expertos, estudiosos o población informada en el fomento de la confianza, si se atiende a la idea de un Observatorio Andino de Seguridad Regional como uno de los mecanismos institucionales de la Política Común Andina de Seguridad.

Una medida, **L-3**, trata del tema de política de defensa, en el sentido de elaboración e intercambio de políticas (no se apunta todavía a la idea de los Libros Blancos, pese a que Ecuador ya ha avanzado en esta materia, lo mismo que en el Cono Sur ocurre en el caso ejemplar de Chile).

No se indica en medidas de fomento nada de economía de defensa, es decir, de gasto, pero ello puede explicarse puesto que éste es un tema central de uno de los Compromisos de Lima, el V.

Lo mismo sucede con el tema de desarme o control, limitación y uso de armas convencionales que, si bien no aparece como medida de confianza en sentido específico, está muy bien representado en los compromisos V, VI, VII, VIII y IX que son

bastante ricos y avanzados en el tema, a la altura de las medidas de confianza de segunda generación en Europa y de tercera del Hemisferio, salvo por la ausencia de la verificación institucional en un seguimiento continuo, que está por construir.

La mayor parte de las medidas de confianza caen dentro de la órbita comprensible de la seguridad convencional y se refieren de modo particular al tema de las operaciones. A diferencia de las medidas de confianza de tercera generación de la OEA, carecen del acento en cooperación para ejercicios combinados y de la mediación de un organismo rector de nivel regional semejante a la Comisión de Seguridad Hemisférica en el plano de las Américas, algo que, como se verá en las experiencias bilaterales del Región Andina, no se reporta en ningún informe como actividad regular o prevista. Podría decirse que estas recomendaciones están entre las medidas de primera y segunda generación, tanto de Europa, como de América.

Ellas comprenden: **L-1:** Acuerdos sobre notificación previa de ejercicios militares (según se verá, no hay experiencia en la Región Andina de esta medida, como sí la hay ya en la Región de Mercosur y en Centroamérica). **L-2:** Establecimiento de zonas de confianza mutua o de seguridad en las áreas de frontera. **L-4**: Intercambio de observadores, visitas y formación militar (como se verá en el apartado siguiente, este tiende a ser el foco de atención de la Región Andina). **L-5:** Reuniones y acciones para prevenir incidentes e incrementar la seguridad en el tránsito terrestre y de otro tipo (algo todavía precario en la Región Andina y que revela, como en las anteriores observaciones, escasa creación de confianza generalizada) **L-6**: Programas de prevención y cooperación en casos de desastres naturales (en lo cual se ha avanzado últimamente en la Región Andina).

Estas medidas reflejan una tradición de cooperación especialmente bilateral, enriquecida desde inicios de los años noventa con la cooperación en el tema del control del narcotráfico y delitos asociados y después de 1995 con la experiencia de la confianza bilateral post conflicto de Ecuador y Perú. De este encuadre bilateral se exceptúa la reunión regional de Ministros de Defensa, que se hace con alguna frecuencia, pero que podría inscribirse como una medida de confianza y establecerse de forma regular como sucede con las reuniones de Ministros de Defensa de las Américas.

Estas medidas de generación de confianza en el sentido convencional son bastante apropiadas como un punto de partida, así sean elementales. Sin embargo, para su operación efectiva se requeriría complementarla con dos propuestas fundamentales:

La primera, el levantamiento de un diagnóstico e inventario todavía más preciso y franco sobre las medidas efectivas que en estos ámbitos se han llevado a cabo a nivel binacional o regional, e incluso también el diagnóstico de aquellas que no se han podido cumplir, con el enunciado de las causas de los éxitos y de los fracasos, con miras a derivar de allí lecciones aplicables a toda la región. En la siguiente sección se ensayará un primer diagnóstico, pero de seguro será todavía provisional en la medida en que pueda faltar información.

La segunda, la necesidad de un mecanismo institucional permanente para llevar a cabo dicho compromiso y completar el inventario sugerido en el párrafo anterior.

7.4. BALANCE PROVISIONAL DE LAS EXPERIENCIAS BINACIONALES Y REGIONALES DE APLICACIÓN DE MEDIDAS DE CONFIANZA

Una información de las experiencias de los países regionales en materia de aplicación de medidas de confianza puede derivarse de los citados informes de compilación y análisis de los inventarios enviados por los países a la Comisión de Seguridad Hemisférica realizados por la Junta Interamericana de Defensa para la Comisión de Seguridad Hemisférica y en algunos otros conseguidos en una búsqueda por la Red de Internet. No obstante, debe advertirse con todo énfasis que el balance es parcial, porque no ha podido conseguirse información desagregada de Bolivia y de Venezuela.

Debe comprenderse que un balance de la cooperación bilateral y regional es más complejo de lo que se supone y debe ser el resultado de un trabajo colectivo, como el que se propone para que sea realizado como una de las primeras tareas de la organización que se esbozará en el apartado siguiente.

Información de 1996 a 2000

El informe ya citado de la Junta Interamericana del año 2000 es una buena fuente, ya que en él están representados cuatro de los cinco países de la Región, dos de ellos, Ecuador y Perú, muy relacionados con la situación post conflicto (53)

Bolivia presentó el informe 1997 CP/CSH 32/96 add 8; Ecuador el 1997 CP/CSH 69/97 ad. a; Perú los informes 1997 CP/CSH 81/97; 1997 CP/CSH 32/96 add. 6; y 1999 CP/CSH 139/98 add. 5.; Venezuela el informe 1999 CP/CSH 32/96 add. 6; Colombia no figura con reporte en esos años, pero disponemos de información del 2004, que se considerará en la sección siguiente.

Por lo que hemos indicado a lo largo de este apartado, interesa partir del análisis de los reportes de Perú y Ecuador, los cuales reflejan muy bien la situación post conflicto, sin perder de vista que la mayor parte de los datos de ambos países es anterior a la confirmación de la paz con la Declaración de Brasilia del 26 de octubre de 1998: por ello se puede decir que en medio de la confianza generalizada por la esperanza de paz de las dos naciones, todavía se vislumbra un cierto recelo recíproco en lo concerniente a la seguridad convencional.

Perú reporta distintas actividades en **2-Ch**, **3-Ch**, **5-Ch**, **6-Ch** y **8-Ch.** A continuación resumiremos las que se relacionan de modo directo con el establecimiento de confianza bilateral con Ecuador, para comentar luego con algunas glosas algunas otras medidas que sugieran temas de interés.

En **3-Ch** (fomento de la elaboración y el intercambio de Información sobre políticas y doctrinas de defensa) la actividad de Perú es intensa, registrándose entonces la XXII Conferencia Bilateral de Inteligencia entre los Ejércitos de Perú y Colombia, junto a otras semejantes de otras fuerzas y con los distintos países fronterizos. En el caso de Ecuador, se trataba entonces de restablecer las Conferencias Bilaterales de Inteligencia a nivel de dirección: la XXVI de los ejércitos de Perú y Ecuador; la X de las fuerzas navales, la III de las fuerzas aéreas algo que se logró después de la Declaración de Brasilia.

53JID/OEA/Comisión de Seguridad Hemisférica, www.oas.org/csh/docs/cp06820s.pdf.

En **6-Ch**, ejercicio combinado de Búsqueda y Salvamento entre la Armada de Ecuador y la Marina de Guerra de Perú.

En **8-Ch**, las aplicaciones son numerosas, pero se resumen en las siguientes líneas generales: apoyo de las Fuerzas Militares al proceso de paz con Ecuador; Segunda Reunión de Fomento a las Medidas de Confianza Mutua entre los Altos Mandos de la Sexta Región Militar del Perú y la IV de "Amazonas" del Ecuador; Reunión de Trabajo para la IV Ronda de Conversaciones entre los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas del Perú y Ecuador; Comisión Mixta demarcadora de la frontera; restablecimiento de asistencia mutua de carácter humanitario en las zonas fronterizas con las Fuerzas Armadas de Ecuador; restablecimiento de las reuniones bilaterales de inteligencia entre los comandantes de guarniciones y zonas navales fronterizas hasta el nivel GU, con Ecuador; establecimiento de mecanismos complementarios para el cumplimiento de la cartilla de seguridad con Ecuador.

Respecto a las glosas en torno a otras disposiciones, cabe indicar en primer lugar que Perú se muestra muy activo en esquemas binacionales de inteligencia conjunta. Otro aspecto a destacar en vista a lo que en este documento se propondrá en relación de los agregados militares, es el papel que cumplen en cada Embajada en distintas actividades, como por ejemplo difusión de política de defensa (**3-Ch**), o en una dimensión muy entrañable para las fuerzas armadas de América Latina como es la de participación conjunta en las efemérides patrias, algo que pese a la apariencia romántica sugerirá muchas líneas de acción a mediano plazo, como se expondrá en el apartado noveno (**5- Ch**).

Pero de estos dos ejemplos también puede derivarse la lección de la importancia crucial de los agregados militares en función de una estrategia orgánica de fomento de medidas de confianza, por ejemplo en materia de actividades conjuntas en educación para la paz, en entendimiento recíproco, en organización de seminarios de formación y difusión de las medidas de fomento a la confianza, entre muchas otras imaginables, siempre que dichas tareas sean orientadas con designio regional y con la masa crítica que se espera crear, según lo previsto, por medio del Observatorio Andino de Seguridad Regional.

Los informes de Ecuador reflejan esta correspondencia, como veremos cuando en la siguiente sección examinemos la situación desde la perspectiva de este país.

Venezuela es de los pocos países de la Región que registra actividades en **2-Ch** (registro de armas convencionales), lo mismo que en **5-Ch** (observadores e intercambios para ejercicios militares, visitas…) que son de orden bilateral con Brasil. En **8-Ch** (comunicación con países fronterizos) se destaca la cooperación con Brasil, lo mismo que con Colombia en el marco de la Comisión Presidencial Binacional para Asuntos Fronterizos Colombo-Venezolanos y de la Comisión Presidencial para Delimitación de Áreas Marinas y Submarinas. Con la República Cooperativa de Guyana se constituyó la Comisión Binacional de Alto Nivel, para coordinar actividades en pro de la confianza mutua. Otros pasos de cooperación se registran con Perú y con el gobierno de Trinidad y Tobago.

Bolivia, por su parte, reporta actividades en **3-Ch** (fomento de la elaboracion y el intercambio de información sobre políticas y doctrinas de defensa), fundamentalmente por reuniones bilaterales fronterizas y multilaterales hemisféricas o regionales de

delegados de distinto nivel de las fuerzas armadas. Informa de distintas actividades en **5-Ch** y en **8-Ch**, con el esquema de negociaciones bilaterales con Estados vecinos.

Antes de cerrar esta sección, conviene destacar algunas tendencias generales. Entre los 12 países de los 22 que reportan en el 2000 distintas iniciativas a la Comisión de Seguridad Hemisférica y que presentan progresos en **1-Ch** (gradual adopción de acuerdos sobre notificación previa de ejercicios militares) no se encuentra ninguno de los cuatro que enviaron informes de la Región Andina, a diferencia de la participación de tres países del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Chile), de Centroamérica (Salvador, Guatemala) y de América del Norte (México y Estados Unidos) y algunos otros de los pequeños Estados Insulares.

Ello indica que no se ha traspasado aún de un nivel de confianza fundamental en la relación externa en la frontera, con respecto a niveles todavía muy elementales aunque importantes, de operaciones focales binacionales, a otro de mayor alcance significado en esquemas cooperativos de operaciones conjuntas con carácter anticipado y predictivo.

Sólo uno, Ecuador, presenta actividades en **2-Ch** (registro estandarizado de gastos militares). Ninguno muestra actividades en **4-Ch** (consideración de un proceso de consultas con miras a avanzar en la limitación y control de armas convencionales). Sólo uno, Bolivia, indica alguna iniciativa en **5-Ch** (acuerdos sobre invitacion de observadores para ejercicios militares, visitas a instalaciones militares), aunque sin alcanzar la dimensión de lo que se hace en MERCOSUR. Ninguno de los cuatro países de la región que enviaron informes registra alguna actividad en **9-Ch** (realización de seminarios, cursos de difusión y estudio sobre medidas de fomento de la confianza mutua y la seguridad, y políticas de fomento de la confianza con participación de civiles y militares), y en **12-Ch** (educación para la paz).

Todo lo anterior ratifica la observación que hemos hecho anteriormente, en el sentido de que aún dentro de medidas de fomento de la confianza que son más propias de la primera generación que de la segunda o tercera y que son las aplicadas con mayor frecuencia en la Región Andina, el peso tiende a recaer en aquellas que pertenecen a la seguridad convencional relativa a las operaciones binacionales en frontera y que aún carecen de un fundamento de confianza generalizada suficiente para un mayor entendimiento recíproco como el que se podría generar con medidas de segunda generación.

Aquí, pues, se abre un campo de acción muy crucial para que por medio de instituciones apropiadas, como puede serlo el Observatorio de Seguridad Regional Andina puedan estimular la ampliación de una masa crítica de estudiosos y difusores de las medidas de confianza en la seguridad que, a tiempo que convoquen a la sociedad civil, trabajen con las fuerzas de los distintos países en la creación de una confianza generalizada.

<u>Información de 2001 a 2004</u>

El informe ya citado de la JID a la Comisión de Seguridad Hemisférica de febrero 5 de 2002 sólo incluye de la Región al Perú entre los 14 Estados que enviaron inventarios en

el año anterior (54) Pese a ello, contamos para el análisis con un informe de Ecuador del año 2001, otro de Perú del año 2003 y con el de Colombia del 2004.

El informe de Ecuador resalta en su introducción la voluntad de paz con Perú y el compromiso con una perspectiva regional común (55). El informe contiene múltiples medidas de confianza de tipo **8-Ch** con Perú (conferencias bilaterales de Estados Mayores, realizadas cada año; reuniones de inteligencia, señalamiento de mojones, cartilla de seguridad, intercambio de cadetes, de médicos, actividades educativas, facilidades de hospedaje, efemérides conjuntas, encuentros deportivos, facilidades turísticas), lo mismo que actividades conjuntas en fronteras y en atención de desastres. El Ejército y la Armada del Ecuador reportan actividades específicas de medidas de confianza con el ejército y la Marina de Perú y una lista muy amplia de entendimientos recíprocos. Las medidas de confianza son igualmente intensas en la relación bilateral con Colombia.

El informe de Perú es del año 2003 (56). Ratifica y extiende lo reportado en los anteriores informes, con una actividad bilateral muy extensa. En relación con Ecuador, el informe registra sensibles progresos: "Comisión Binacional Peruano - Ecuatoriana sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad. La Comisión Binacional tiene como finalidad generar y afianzar progresivamente la confianza mutua para fortalecer la paz y la seguridad entre el Perú y el Ecuador. El 17 de octubre del 2001 los mandatarios de ambos países encomendaron a la Comisión reunirse en 60 días para considerar: a) acuerdos para la reducción sustantiva y gradual de los efectivos, armamentos y unidades militares existentes en la zona de frontera; b) establecer una zona de confianza mutua a lo largo de la línea de frontera común; c) adopción de un sistema de homologación de los gastos militares en ambos países. Con la finalidad de cumplir estos compromisos, durante la primera reunión de la Comisión Binacional se acordó constituir 3 grupos de trabajo para desarrollar dichas propuestas".

Lo anterior debe subrayarse, porque en función de lo que se ha examinado en este apartado, contiene ya las primeras expresiones de medidas de reducción acordada de armamento - así sea focalizadas - de control del gasto militar y de cooperación sistemática en el fomento de medidas de confianza mutuas de una generación más compleja.

Cabe subrayar del Informe del Perú la apreciación en torno a la Conferencia de Ministros de Defensa y Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina que dio origen al Compromiso de Lima: "La Conferencia se realizó por iniciativa peruana y dio inicio a la formulación de la Política Comunitaria Andina de Seguridad y Fomento de la Confianza, en el marco de una concepción democrática y no ofensiva de la seguridad externa. El Compromiso de Lima - Carta Andina para la Paz y la Seguridad emanada de esa reunión - sienta las bases de dicha política común al establecer los principios que la regirán. Asimismo, la Carta Andina contiene compromisos para el perfeccionamiento y la ampliación de las medidas de fomento de la confianza, así como para la puesta en práctica de iniciativas destinadas a promover la limitación de los gastos para la defensa

54 OEA. 2002, cinco de febrero. Comisión de Seguridad Hemisférica. *Inventario*…, ya citado.
55 República de Ecuador. Ministerio de Defensa. Comando Conjunto de las FF.AA. Septiembre de 2001. *Concepto e inventario de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad*. Disponible en www.scm.oas.org/pdfs/2002&cp095220.pdf
56 Informe. *Evaluación y analisis de la aplicación de las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad del Peru*. 2003. www.scm.oas.org/pdf/2003cp11593.

externa. Cabe destacar que esta Conferencia aún no se ha instititucionalizado en el ambito de la Comunidad Andina" (subrayado nuestro).

El informe de Colombia (57) destaca muchas y densas actividades bilaterales (**8-Ch**), entre ellas aproximaciones bilaterales con Ecuador (enmarcados en la X Reunión de la Comisión Binacional Fronteriza), lo mismo que con Venezuela, Perú, Brasil, Panamá y Nicaragua; múltiples acuerdos con Ecuador, Perú y Brasil en temas del Plan de Andino de Cooperación para la lucha contra las Drogas, en las que han madurado instrumentos, como la Primera Reunión de Mecanismos de Alto Nivel de Seguridad y Cooperación Judicial y el acuerdo policial con Perú.

El 12 de marzo del 2003, luego del atentado terrorista en el Club de El Nogal, por iniciativa colombiana se realizó una reunión de Cancilleres y Ministros de Defensa de la Región donde se trazaron lineamientos de acción conjunta contra el Terrorismo. Se trata quizás de la reunión de más alto nivel de Cancilleres y Ministros de Defensa después del Compromiso de Lima y ratifica los lineamientos comunes de la política de seguridad regional. Como una importante medida de confianza generalizada, no puede pasarse por alto el pronunciamiento de precedente de los Ministros de Relaciones Exteriores de Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela sobre el acto terrorista de El Nogal, en Bogotá, Colombia, expedido de forma pronta, el 8 de febrero de 2003, a un día después de haberse sucedido el atentado.

8. RECOMENDACIONES Y MECANISMOS PARA EL FUTURO INMEDIATO

8.1 HORIZONTE DE CORTO PLAZO

Como se ha discutido a lo largo del documento, la clave para pasar de un marco de medidas de confianza de primera generación a otras de segunda y tercera es el diseño de una estrategia institucional apropiada. Es lo mismo que enuncia el Compromiso de Lima cuando recomienda: "Disponer que la Secretaria General de la Comunidad Andina establezca, a la brevedad posible, una unidad responsable del seguimiento y la eficaz verificación de las acciones de política exterior acordadas en este Compromiso de Lima".

Al examinar opciones de organización para encuadrar el avance de las medidas de confianza para la Región Andina, se encontró un precedente que puede servir como una de las posibilidades más expeditas al más corto plazo, porque se trata de una experiencia derivada de la búsqueda de la organización óptima para el complejo problema de la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos que, según se ha examinado, tomó once años en condensarse en la importante Decisión 505 de 2001.

En tal caso, se procedió a fijar un responsable de Alto Nivel: el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (ver la sección "Mecanismos", numeral uno). En segundo lugar, se estableció un Comité Ejecutivo, con delegados de alto nivel de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de los organismos responsables de la Seguridad ("Mecanismos", numeral segundo). El Comité Ejecutivo forma subcomités

57 República de Colombia. Ministerio de Defensa. Enero de 2004. *Mecanismos de Seguridad y Confianza Mutua con países fronterizos*. Bogotá, Mecanografiado.

especializados (numeral tercero). La Secretaría General de la CAN ejerce la Secretaría Técnica del Comité Ejecutivo (numeral cuarto).

Para el caso presente, se sugiere la conveniencia de examinar la conformación de una estructura similar, bien que funcione como una unidad de mayor instancia y que por ello integre como una subcomisión al Comité Ejecutivo de la Decisión 505 (la opción que sería más recomendable, por tratarse al fin y al cabo de temas de seguridad), bien que funcione en forma paralela, en cuyo caso habría que establecer los mecanismos de coordinación.

El esquema propuesto se configuraría de la siguiente manera:

a) El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y (se añade para el caso) los Ministros de Defensa de la Región constituyen el órgano responsable de la definición, coordinación y seguimiento de la Política Común de Seguridad Andina. Se establecerá una Comisión Especial de Seguridad (el nombre importa para sugerir desde el comienzo la ruta que se siguió en la Organización de Estados Americanos entre 1991 y 1995), integrada por funcionarios de alto nivel de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa y los responsables nacionales de la Política Común Andina de Seguridad. En la integración de dicha Comisión Especial de Seguridad debería considerarse la posibilidad de que los cinco delegados de los Ministerios de Defensa sean agregados militares ad-hoc, de un rango relativamente mayor al de los agregados militares adscritos a cada una de las embajadas de la Región, de modo que puedan servir de correa de transmisión entre los Ministros de Defensa de la Región y los agregados militares de los distintos países adscritos a las embajadas de cada uno de ellos que funcionan en la Región Andina, a fin de que puedan coordinar, mediante protocolos, el trabajo operativo de todos ellos, en lo que concierne a los puntos de contacto propios de una Política Común de Seguridad Andina y en particular a la promoción de las medidas de confianza.

b) La Comisión Especial de Seguridad Regional podría establecer cuatro subcomisiones:

i. Subcomisión Permanente que integre al Comité Ejecutivo del Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos.
ii. Subcomisión que integre al Comité Andino de Asistencia y Cooperación Policial, según lo previsto en el “Informe del Seminario/Taller Subregional hacia la conformación de un espacio de libertad, justicia y seguridad: los mecanismos de cooperación policial y judicial en la Unión Europea y la Comunidad Andina”.
iii. Subcomisión de Control, Limitación y Uso de Armamento.
iv. Políticas de defensa, economía de defensa (gasto militar) y medidas de fomento de confianza en la seguridad.

c) La Secretaría General de la Comunidad Andina ejercerá las funciones de Secretaría Técnica de la Comisión Especial de Seguridad Regional. Para este efecto, se creará una Unidad especial de Política Común de Seguridad Andina, la cual esté integrada con por lo menos un experto de alto nivel de cada país, los cuales, empero, representarán de modo directo al interés conjunto de la Comunidad Andina de Naciones, examinando además la viabilidad de apoyar el trabajo de dicha Secretaría Técnica con delegados permanentes de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA; de la Junta Interamericana de Defensa; de la Organización para la Seguridad de la Comunidad Europea; y de la Comunidad Europea de Naciones, los cuales, junto con otros expertos, puedan en primer lugar transferir la experiencia de organización a la región, establecer

un inventario exhaustivo de medidas de confianza bilateral y regional y constituir el embrión del Observatorio Andino de Seguridad Regional, del que se hablará en otras recomendaciones.

Las funciones de la Comisión Especial de Seguridad Regional guardarían relación con el siguiente diseño:

UNO. Ayudar al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa y a la Comunidad Andina de Naciones a coordinar la Política Común de Seguridad Andina en sus distintos componentes, en términos del objetivo amplio de "Integración para la globalización" y colaborar y en crear sinergia con todos los organismos del Sistema Andino de Integración.

DOS. Contribuir a afinar la correspondencia de la Política Común de Seguridad Andina, entendida de modo amplio y específico, con las distintas dimensiones de la acción de la Comunidad Andina de Naciones y del Sistema Andino de Integración.

- ecológicas o ambientales, según los "Lineamientos para la Gestión Ambiental y el Desarrollo Sostenible en la Comunidad Andina" y "La Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino";
- económicas: aceleración de la integración económica interna (desgravación arancelaria, flujos libres de poblaciones, transporte y comercio, acercamiento entre empresarios) y negociación económica bilateral y multilateral (Tratado de Libre Comercio con la Comunidad Europea de Naciones; negociación con el ALCA y con MERCOSUR);
- políticas: en primer lugar, la afirmación de los principios de la democracia, el estado de Derecho, los derechos humanos y la gobernabilidad en términos de los principios de la decisión 458, "Lineamientos de la política Exterior Comun"; y en segundo lugar, potenciar la coordinación intraregional de cara a la negociación multilateral;
- sociales: convergencia de la Comunidad Andina de Naciones en la resolución de los problemas más críticos de educación y superación de la pobreza (Decisión 553, "Lineamientos para la formulación de un plan integrado de desarrollo social"); y concentración especial en las soluciones de desarrollo social en zonas fronterizas;
- culturales: referidas a la recreación de valores comunes de los países de la Comunidad Andina de Naciones, en términos del doble movimiento de unidad en la diversidad y diversidad en la unidad; y proyección visionaria del ideario emancipador y republicano para afrontar los desafíos de la globalización, en especial con la idea de una zona de paz en la región.

TRES. Hacer seguimiento o monitoreo a la Política Común de Seguridad Andina y de sus componentes principales, y especialmente su relación con otros instrumentos de seguridad mundial, regional y binacional.

- resoluciones de las Naciones Unidas y de sus organismos;
- continental: OEA, Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca;
- multilaterales de América Latina y del Caribe;
- binacionales.

CUATRO. Seguimiento de los acuerdos específicos de la Política Común de Seguridad Andina contenidos en el Compromiso de Lima: Carta Andina para la Paz y la Seguridad. Limitación y control de los gastos destinados a la Defensa Externa, junio del 2002, a saber:

- compromiso para la formulación de una política comunitaria de seguridad andina;
- compromiso para instaurar una zona de paz en el espacio de la comunidad andina;
- compromiso regional en la lucha contra el terrorismo;
- compromiso para la limitación de los gastos de la defensa externa, el control de las armas convencionales y la transparencia;
- compromiso para propiciar que América Latina sea declarada una zona libre de misiles aire - aire más allá del alcance visual y de misiles estratégicos de mediano y largo alcance;
- compromiso para consolidar la proscripción de las armas nucleares, químicas y biológicas;
- compromiso para erradicar el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados;
- compromiso para la erradicación de minas antipersonal;
- compromiso para ampliar y reforzar las medidas de fomento de la confianza.

CINCO. Monitoreo de otros aspectos no contemplados en la Declaración de Lima, pero vinculantes por decisiones de las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, refrendados por los países, o por propias decisiones de la Comunidad Andina de Naciones, tales como:
- Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas y Delitos Conexos (Decisión 505);
- Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos (decisión 552);
- control al tráfico de personas;
- control al tráfico de recursos naturales (Decisión 523, Estrategia Regional de Biodiversidad para los países del Trópico Andino);
- control al crimen organizado;
- control Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, según la Resolución A/RES/54/109 de la ONU;
- control de personas o de grupos vinculados a actividades terroristas.

SEIS. Monitoreo de las zonas fronterizas, atendiendo en especial a la coordinación de Política Común de Seguridad Andina y de sus instrumentos específicos con las políticas de integración económica (flujos de personas, de transporte y de comercio) y en términos de la Decisión 459 (política Comunitaria para la integración y el desarrollo fronterizo), Decisión 501 (marco comunitario para la creación de las Zonas de Integración Fronteriza), Decisión 502 (normas generales para el establecimiento, funcionamiento y aplicación de controles integrados en Centros Binacionales de Atención en frontera), y agenda social en cuanto toca a la prioridad concedida a los planes sociales en las fronteras.

SIETE. Contribuir a coordinar las acciones de seguridad en sentido convencional mediante un apoyo a los Ministerios de Defensa de los Estados integrantes y a sus reuniones periódicas, mediante el establecimiento de protocolos para una cooperación regular de los agregados militares de los países miembros.

OCHO. Construir visiones de futuro (la seguridad regional en el 2010; la seguridad regional en el 2020; la seguridad regional en el 2030), a partir de elaboración de indicadores pertinentes (población, escolaridad, gasto militar, PIB, pobreza absoluta y

relativa, desarrollo de infraestructura, entre muchos otros), de proyecciones y de imaginación hipotética de escenarios posibles (riesgos normales y riesgos excéntricos).

NUEVE. Desarrollar a partir de allí un sistema preventivo de alerta temprana.

DIEZ. Establecer contactos con los principales centros dedicados al tema de la seguridad, mundiales, regionales, nacionales, tanto del orden intergubernamental, como de la sociedad civil, entre ellos: la ONU y sus organismos asociados; La OSCE; la Comisión de Seguridad Hemisférica y la Junta Intercamericana de Defensa y organismos asociados del Sistema de la OEA; OPANAl; Grupo de Río; Comisión de Seguridad de Centroamérica; Foro Regional de la ASEAN (ARF); la Unión Africana (AU), y los múltiples organismos regionales relacionados con el tema, con el propósito de crear una masa crítica de expertos y cooperar con sinergia para educar en el tema de medidas de confianza y difundir a la sociedad civil el interés por el asunto.

8.2 HORIZONTE DE MEDIANO PLAZO.

Podría establecerse una Comisión Permanente de Seguridad Regional, similar a la de la OEA, a la cual se traspasarían las funciones de la Comisión Especial de Seguridad Regional.

Dicha Comisión deberá estar apoyada por un organismo técnico, el Observatorio Andino de Seguridad Regional.

Como se ha sugerido en documentos anteriores, la idea de un Observatorio Andino de Seguridad Regional de la Comunidad Andina de Naciones, como brazo técnico de apoyo a la Comisión Especial de Seguridad Andina o a la Comisión Permanente de Seguridad Andina, parecería ser un instrumento adecuado para garantizar la concordancia entre las declaraciones de principios, las estrategias de seguridad y las acciones específicas que configuran la Política Común de Seguridad Andina.

A continuación se describe una posible composición del Observatorio de Seguridad de la Comunidad Andina de Naciones. La dirección, la secretaría y unos dos o tres funcionarios deben pertenecer de modo directo a la Comunidad Andina de Naciones, sin importar si su funcionamiento pueda ser subvencionado por entidades tales como la Comunidad Europea, quizás una fuente importante de apoyo para las labores del Observatorio en su conjunto, la cual, en caso de aprobarse este apoyo, podría contar en el Observatorio con un delegado permanente.

Pero al Observatorio deberían integrarse también sendos delegados por cada Estado, uno por cada uno de los Ministerios de Relaciones Exteriores, otro por los Ministerios de Defensa.

Para asegurar que el Observatorio concilie las dimensiones amplias y focalizadas de la Seguridad, se sugiere también la conveniencia de vincular en él de modo permanente a por lo menos un académico, investigador o experto por cada país y de contar con el apoyo de la Comunidad Económica Europea, con la designación de un investigador de alto nivel de dicha comunidad.

El observatorio podría incluir además a un delegado del Parlamento Andino.

Al mismo tiempo, el Observatorio debería ofrecer la disponibilidad de estancias temporales a miembros de la sociedad civil interesados, tales como las Iglesias, los Movimientos Sociales u otros.

Para articular la creación del Observatorio Regional Andino de Seguridad con la idea fuerza de un horizonte que se propondrá en el próximo apartado, se sugiere que la nueva institución lleve el nombre de Francisco Miranda.

9. UNA OPORTUNIDAD HISTÓRICA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA CONFIANZA REGIONAL EN LA SEGURIDAD

La construcción de una confianza generalizada en la Comunidad Andina de Naciones es indispensable para apoyar los procesos de integración económica, política, social y cultural y brindar con ello un soporte a una concepción a la vez integral y específica de la Política Común de Seguridad Andina.

Por una circunstancia que es propia de los misterios de la destinación y de la libertad históricas, la región entera de América Latina y el Caribe se encuentra hoy en un momento privilegiado para exaltar su trayectoria histórica y su unidad cultural. Y dentro de la región en su conjunto, la Comunidad Andina de Naciones, está llamada a jugar un papel protagónico.

En efecto, a partir del presente año y hasta el horizonte del 2030, América Latina y el Caribe inician una ruta de rememoración histórica, la cual a su vez puede significar tanto la puesta al día de los ideales fundacionales y de sus enriquecimientos republicanos, como acaso la creación de nuevos proyectos culturales nacionales y regionales de cara a un mundo cada vez más complejo y global.

Dicha conmemoración es lo bastante relevante como para situarse de entrada como el marco histórico ideal para la construcción de confianza regional en la seguridad, entendida en un sentido amplio – defensa en general de la democracia y de sus promesas para los ciudadanos - pero también si se quiere en el sentido tradicional mas restringido a la seguridad del Estado como garante del patrimonio de la Nación.

En efecto, se conmemora en este año la constitución de primer Estado de América Latina y el Caribe, Haití, evento de significado histórico por entrañar la primera abolición política de la esclavitud en el mundo, al mismo tiempo que se proclamaba la independencia del Estado, doble acto que sirvió de inspiración ideológica a los próceres de América Latina y del Caribe y luego de apoyo logístico en las guerras libertarias.

Considerar la construcción de confianza en la seguridad de la región bajo esta perspectiva amerita unas breves reflexiones sobre el significado del bicentenario de la Independencia.

Si el siglo XVIII había tejido el manto de las naciones al amparo del crecimiento del comercio, de la intensidad de los procesos de mestizaje, del aumento de la densidad urbana, de las reformas administrativas de los Borbones, de las primeras protestas y luchas en torno a la economía y de la emergencia de un estamento de criollos ilustrados, la primera década del siglo XIX entrañó las primeras audacias y

afirmaciones de un proyecto político, el más temprano el de Haití, pero también el no por fallido menos grandioso de Miranda en Venezuela, asi como otros eventos que condujeron a elevar el sentido de una nacionalidad autónoma.

No obstante, los factores geopolíticos decisivos para abrir paso a la lucha por la proclamación y afirmación de la independencia estribarían primero en la derrota de la armada franco - española en Trafalgar en 1805 y, luego, en la imposición del hermano de Napoleón en el trono español.

A partir del 25 de septiembre de 1808, cuando se constituyó en España la Junta Suprema Central en oposición a la expansión napoleónica, la proclamación de la Independencia de la mayoría de las naciones de América Latina y del Caribe se precipitó con la conformación de cabildos abiertos, de Buenos Aires a México, declarándose la independencia con fechas y motivos diferentes, desde aquel año hasta 1811. Y aún en el caso de Brasil, aquellos acontecimientos fueron decisivos, comoquiera que la sede del Imperio Portugués se trasladó a Río de Janeiro por buena parte del siglo XIX.

De esta conmemoración, que abarcará a la región entera de América Latina y el Caribe, estamos a menos de cuatro años, tiempo que podría aprovecharse en la elaboración de una agenda que, a tiempo que establezca un balance del legado republicano, proyecte la fuerza de los ideales fundacionales en términos de los desafíos presentes y venideros.

Pero aquello que se conmemorará de hoy al año 2011 como enunciado de la Independencia, es apenas el inicio de una ruta de reafirmación cultural más extensa que alcanzará su intensidad entre el 2019 y el 2024, cuando se cumpla el bicentenario de la constitución de la mayoría de los Estados de América Latina y del Caribe, e incluso tendrá una significación más cercana a la Comunidad Andina de Naciones cuando se conmemoren en el 2021 el de la Constitucion de la Gran Colombia y en el 2030 su disolución. Por uno de esos avatares de la historia, tendremos en la región casi tres décadas marcadas por tres escalones que pueden servir como términos de la memoria y como mojones de un proceso.

El mundo celebró en su momento tres eventos fundamentales en la constitución de la modernidad: en 1976, el bicentenario de la Independencia de los Estados Unidos, crucial como fuente de inspiración ideológica del pensamiento de la emancipación en América Latina y el Caribe, conmemoración que no se limitó a una remembranza, comoquiera que desde entonces cobró un inusitado valor el tema de los derechos humanos y más tarde la idea liberal de un mercado abierto.

En 1989 se celebró el bicentenario de la Revolución Francesa, de no menor importancia en el pensamiento de la ilustración política y cultural de América Latina y el Caribe, efemérides que por una de esas ironías de la historia, coincidió con la caída del Muro y con el fin del bloque socialista.

En 1992 se conmemoró el quinto centenario del llamado Encuentro de dos Mundos, acontecimiento enlazado de modo directo con nuestro comienzo como pueblos mundiales y que en su celebración sirvió de trasfondo cultural a la plena integración de España a la Comunidad Económica Europea.

Se avecina el turno de América Latina y el Caribe. En ese contexto de reafirmación histórica, la Comunidad Andina de Naciones puede jugar un papel crucial. Fue en el teatro de la Comunidad Andina de Naciones donde se encontraron, en Guayaquil, los ejércitos del sur (argentinos y chilenos) y los del norte (colombianos, venezolanos, ecuatorianos y peruanos) en Lima y en Guayaquil, luego de muchos años de gesta, la cual incluyó el traspaso heroico de las cordilleras de los Andes desde retaguardias distintas, Mendoza y Angostura.

No por azar la conmemoración de este encuentro sirvió como fondo histórico para la Declaración de Guayaquil, cuando el 27 de julio de 2002 se declaró a "América del Sur como Zona de Paz y Cooperación, hecho histórico que refleja las mejores tradiciones de entendimiento y convivencia pacífica entre los pueblos de la región".

Desde los primeros enunciados de la independencia hasta el presente, toda la historia de la vida republicana de las naciones de la Comunidad Andina de Naciones muestra hazañas y proezas en los distintos campos, comparables en su dimensión de epopeya a dichas gestas. Y no menos los fracasos, las derrotas o los retrocesos, como corresponde a las tareas infinitas de construcción de Estados y de sociedades viables. Pero con todo, un balance de la historia mostrará que a su debido tiempo la región ha podido superar dilemas tan graves como el del proteccionismo y el libre comercio (un tópico común en el siglo XIX); la centralización y la descentralización; la producción y exportación de productos agrícolas y naturales y la creación de industria en la coyuntura de la crisis mundial del treinta.

En dicho balance debería considerarse la idea de que pese al estereotipo de turbulencia que domina ciertas mentalidades externas, Sudamérica apenas registra dos grandes confrontaciones: prolongadas guerras de conquista e Independencia, apenas dos guerras de duración mayor a dos años (la guerra del guano y del salitre, en el siglo pasado y la del Chaco en el presente) y no más de dos conflictos armados fronterizos, el de Perú y Colombia en los años treinta y el de Ecuador y Perú en los años noventa.

No es el momento de hacer un balance, que por supuesto es complejo y que será tarea propia de la Conmemoración y en el cual deberá concederse lugar de primer orden a la riqueza cultural de la región, encarnada en el legado indígena, en la contribución de la región al surgimiento del derecho de gentes y al pensamiento ilustrado, en los ejemplos de santidad de la región, en las creaciones literarias, estéticas y musicales; en las contribuciones científicas o tecnológicas. Ellas configuran utopías ecológicas, indígenas, libertarias de los esclavos, tecnológicas, científicas, empresariales, pedagógicas, literarias y estéticas, comunitarias o socialistas que no tienen por qué ser incompatibles por fuerza, a condición de que se construya una paz cimentada en una ética de comprensión y discusión intercultural.

Baste para el efecto enmarcar la importancia de dicha idea como consonante con el proyecto de "Integración para la Globalización" y con la Política Común de Seguridad Andina mencionando su relevancia especial para la construcción de una zona de paz.

De ahí se deriva una lección fundamental para ponderar el sentido de un Programa de Conmemoración del Bicentenario de la Independencia, que entronca con el Compromiso de Lima en el sentido de crear una zona de paz en la región.

Y es que la gesta de una segunda emancipación ha de ser una fundada en la educación y en la cultura, encaminadas a ensayar e inventar formas de creación de

riqueza, modos de redistribución social que tejan sociedades equitativas, modelos nuevos de generación de confianza política, aventuras de distinto orden en la creación de cultura científica, estética, ética, filosófica y religiosa.

En especial, lo que sería un Programa de Conmemoración Regional Andina del Bicentenario se debe aprovechar como una oportunidad para acelerar encuentros en favor de la cooperación regional en la integración económica, política, social y cultural, y en general en favor del entendimiento recíproco de los pueblos y de los Estados, enmarcados en la propuesta de zona de paz contenida en la Política Común de Seguridad Andina.

10. SUMARIO DE RECOMENDACIONES

10.1. SUGERENCIAS PARA EL CORTO PLAZO

a) Sugerir a la Comunidad Andina de Naciones el establecimiento de una Unidad dedicada al tema de la Política Común Andina de Seguridad, enmarcada en el Compromiso de Lima y en las recomendaciones de los talleres sobre el tema de la Seguridad.

b) Recomendar que dicha Unidad bajo la orientación de la Secretaría de la Comunidad Andina de Naciones esté integrada con por lo menos un experto de alto nivel de cada país, los cuales, empero, representarán de modo directo al interés conjunto de la Comunidad Andina de Naciones.

c) Examinar la viabilidad de apoyar el trabajo de dicha Secretaría Técnica con delegados permanentes de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA; de la Junta Interamericana de Defensa; de la Organización para la Seguridad de la Comunidad Europea; y de la Comunidad Europea de Naciones, los cuales, junto con otros expertos, puedan en primer lugar transferir la experiencia de organización a la región, establecer un inventario exhaustivo de medidas de confianza bilateral y regional y constituir el embrión del Observatorio Andino de Seguridad Regional, del que se hablará en otras recomendaciones.

d)Sugerir a la Cumbre de Presidentes que se delegue en una primera etapa en el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y en los Ministros de Defensa de la región la responsabilidad de coordinación y seguimiento de la Política Común Andina de Seguridad, el cual contará para su orientación y ejecución con las recomendaciones de las Cumbres Periódicas de Ministros de Defensa de los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones.

e) Estudiar la posibilidad de que a través de dicho Consejo se establezca un Comisión Especial de Seguridad Regional Andina, integrada por funcionarios de alto nivel de los Ministerios de Relaciones Exteriores y por cinco altos oficiales de los Ministerios de Defensa de cada Estado miembro, éstos últimos de tal rango que estén en condiciones de coordinar las directrices de las Cumbres Periódicas de Ministros de Defensa de los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones con los niveles nacionales, binacionales y regionales de operación de la Política Común Andina de Seguridad, en términos del diseño de protocolos para el trabajo conjunto de los agregados militares

de la región en cada una de las embajadas situadas en la Región Andina de los países miembros.

f) Examinar la conveniencia y la posibilidad de dejar abierta la participación en dicha Comisión Especial de Seguridad Regional Andina, como una Subcomisión, al Comité Andino de Asistencia y Cooperación Policial, si se acuerdan las previsiones del "Informe del Seminario/Taller Subregional hacia la conformación de un espacio de libertad, justicia y seguridad: los mecanismos de cooperación policial y judicial en la Unión Europea y la Comunidad Andina". De no considerarse conveniente, sería necesario definir los términos de coordinación entre estas dos instancias.

g) Del mismo modo, estudiar la conveniencia y posibilidad, previa evaluación, de integrar en dicha Comisión Especial de Seguridad Regional Andina, como una Subcomisión Permanente, al Comité Ejecutivo del Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos. De no considerarse conveniente, sería necesario definir los términos de coordinación entre estas dos instancias.

h) Al mismo tiempo, pensar en que la Comisión Especial de Seguridad Regional Andina pudiera abrir otras dos Subcomisiones:

- Limitación, control y uso de armamentos.
- Políticas de defensa, economía de defensa (gasto militar) y medidas de fomento de confianza en la seguridad.

i) La Secretaría General de la Comunidad Andina ejercerá las funciones de Secretaría Técnica de la Comisión Especial de Seguridad Regional Andina.

j) Encomendar a dicha Comisión Especial de Seguridad Regional Andina la organización de una Cumbre de Seguridad Regional Andina al cabo del primer año de labores, en torno a la función de la Política de Seguridad Andina en relación a la política general de "Integración para la globalización" y centrada en los temas de horizonte estratégico, diseño institucional (fortalecimiento de la Comisión de Seguridad Regional Andina, esbozo del Observatorio Andino de Seguridad Regional), fomento de las medidas de confianza (avanzando en el inventario, ampliación, precisión y modos de verificación regional de las mismas).

k) Encomendar a dicha Comisión Especial de Seguridad Regional Andina el estudio de la conveniencia y posibilidades de establecer el Observatorio Andino de Seguridad Regional, lo mismo que el estudio de la procedencia de las recomendaciones aquí expuestas para el horizonte de tres y de cinco años.

l)Con el objeto de favorecer la creación de confianza generalizada en la Región Andina, sugerir por parte de la Comunidad Andina de Naciones a la próxima o a la siguiente Cumbre Presidencial Andina la posibilidad de enunciar como de alto interés regional la configuración de un Programa de Conmemoración Regional Andina del Bicentenario de la Independencia. Y en caso de ser acogido, delegar en la Comunidad Andina de Naciones la coordinación regional para la presentación de un itinerario de dicho Programa al cabo del segundo año.

10.2 SUGERENCIAS PARA EL MEDIANO PLAZO

a) Estudiar la posibilidad de un rediseño estratégico para el fortalecimiento de la Política Andina de Seguridad Regional y su mejor acomodo a la estrategia general de "Integración para la Globalización", consistente en la transformación de la Comisión Especial de Seguridad Andina en una Comisión Permanente de Seguridad Regional Andina, apoyada al mismo tiempo por un Observatorio Andino de Seguridad Regional.

b) Considerar que dicho rediseño estratégico implicaría la decisión política de fortalecer a la Comunidad Andina de Naciones y al Sistema Andino de Integración con el establecimiento de misiones permanentes de cada país en la comunidad regional – a modo semejante de lo que ocurre en la ONU y en la OEA - no sólo ventajosas en términos específicos de la transformación de la Comisión Especial de Seguridad Regional Andina en Comisión Permanente de Seguridad Andina, sino para la política global de "Integración para la Globalización".

c) Acelerar el paso de medidas de confianza de primera y segunda generación a las de tercera, insistiendo en los Libros Blancos de defensa, los esquemas cooperativos en las medidas de confianza referentes a las operaciones, el paso de medidas de confianza bilaterales a regionales, la precisión de las medidas en términos de indicadores, el progreso en los mecanismos de verificación y el proceso computarizado y automatizado de los informes.

d) De haberse acogido la posibilidad de establecer un Programa de Conmemoración Regional Andina del Bicentenario de la Independencia, organizar una cumbre para el lanzamiento de dicho Programa.

ANEXO: MEDIDAS DE CONFIANZA HEMISFÉRICAS SEGÚN LAS TRES GRANDES DECLARACIONES Y SEGÚN EL COMPROMISO DE LIMA

DECLARACIÓN DE SANTIAGO DE CHILE, 1995

1-Chile. Gradual adopción de acuerdos sobre notificación previa de ejercicios militares.

2-Ch. Intercambio de información y participación de todos los Estados miembros en el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas y en el Informe Estandarizado Internacional sobre Gastos Militares.

3-Ch. Fomento de la elaboración y el intercambio de información sobre políticas y doctrinas de defensa.

4-Ch. Consideración de un proceso de consultas con miras a avanzar en la limitación y control de armas convencionales.

5-Ch. Acuerdos sobre invitación de observadores para ejercicios militares, visitas a instalaciones militares, facilidades para observar operaciones rutinarias e intercambio de personal civil y militar para formación, capacitación y perfeccionamiento.

6-Ch. Reuniones y acciones para prevenir incidentes e incrementar la seguridad en el tránsito terrestre, marítimo y aéreo.

7-Ch. Programas de cooperación en casos de desastres naturales o para prevenir tales desastres, sobre la base de la petición y autorización de los Estados afectados.

8-Ch. Desarrollo e implementación de las comunicaciones entre las autoridades civiles o militares de países vecinos de conformidad con su situación fronteriza.

9-Ch. Realización de seminarios, cursos de difusión y estudios sobre medidas de fomento de la confianza mutua y de la seguridad, y políticas de fomento de la confianza con participación de civiles y militares, así como sobre las preocupaciones especiales de seguridad de los pequeños Estados insulares.

10-Ch. Realización de una reunión de alto nivel sobre las preocupaciones especiales de seguridad de los pequeños Estados insulares.

11-Ch. Programas de educación para la paz.

DECLARACIÓN DE SAN SALVADOR, 1998

1-Salvador. Estimular contactos y cooperación entre legisladores sobre medidas de fomento de la confianza y temas relacionados con la paz y la seguridad hemisférica, incluyendo la realización de encuentros, intercambio de visitas y una reunión de parlamentarios, a fin de fortalecer este proceso.

2-S. Extender a los institutos de formación diplomática, academias militares, centros de investigación y universidades, los seminarios, cursos y estudios contemplados en las Declaraciones de Santiago y San Salvador, sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, desarme y otros temas vinculados a la paz y la seguridad hemisférica, con participación de funcionarios gubernamentales, civiles y militares, así como de la sociedad civil, en dichas actividades.

3-S. Identificar y desarrollar actividades que promuevan la cooperación entre países vecinos en sus zonas fronterizas.

4-S. Promover el intercambio de información, entre otros, por medio de la publicación de libros de la defensa o documentos oficiales, según sea el caso, que permita una mayor transparencia en materia de políticas de defensa de cada país, así como sobre la organización, estructura, tamaño y composición de las fuerzas armadas.

5-S. Con el propósito de promover la transparencia y con el apoyo técnico de organismos internacionales económicos apropiados, estimular la realización de estudios tendientes a avanzar en el establecimiento de una metodología común que facilite la comparación del gasto militar en la región, teniendo en cuenta, entre otros, el Informe Estandarizado Internacional sobre Gastos Militares de las Naciones Unidas.

6-S. Desarrollar un programa de cooperación para atender las preocupaciones presentadas por el transporte marítimo de desechos nucleares y otros desechos, así como cooperar y coordinar en los foros internacionales pertinentes para el fortalecimiento de las normas que regulan este transporte y su seguridad.

7-S. Continuar apoyando los esfuerzos de los pequeños Estados insulares para atender sus preocupaciones especiales de seguridad, incluyendo aquellas de naturaleza económica, financiera y del medio ambiente, tomando en consideración su vulnerabilidad y nivel de desarrollo.

8-S. Mejorar y ampliar la información que los Estados miembros remiten al Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas, a fin de fortalecer la contribución del Hemisferio a los objetivos de dicho registro, en cumplimiento de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de la ONU.

9-S. Continuar con las consultas e intercambios de ideas dentro del Hemisferio para avanzar en la limitación y el control de armas convencionales en la región.

CONSENSO DE MIAMI, 2003

1-Miami-Militar. Implementar, de considerarlo necesario, un programa de notificación y observancia de los ejercicios combinados y las operaciones de rutina.

2-M-M. Emprender programas de visitas de defensa en las que los representantes de los Estados miembros de la OEA participantes visiten las instalaciones de defensa y las escuelas militares de los demás Estados miembros de la OEA, favoreciendo el intercambio de personal civil y militar con miras a la capacitación regular y avanzada entre los Estados miembros de la OEA.

3-M-M. Suministrar información al Registro Internacional Normalizado de las Naciones Unidas e intercambiar dicha información con los Estados Miembros de la OEA.

4-M-M. Suministrar información al Registro Internacional Normalizado de las Naciones Unidas e intercambiar dicha información con los Estados Miembros de la OEA.

5-M-M. Elaborar metodologías estandarizadas para la medición de los gastos de defensa entre Estados vecinos.

6-M-M. Elaborar e intercambiar documentos sobre política y doctrina de defensa (libros blancos de defensa) entre los Estados Miembros de la OEA, tomando en cuenta los lineamientos aprobados del Consejo Permanente de la OEA, antes de la próxima Reunión de Ministros de Defensa de las Américas, en 2004.

7-M-M. Intercambio de información sobre funciones, procedimiento y organizacion de Ministerios de Defensa y organismos afines.

8-M-M. Invitar al presidente de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA a observar los ejercicios combinados que se realizan en el Hemisferio.

9-M-M. Establecer, emplear e intercambiar manuales de procedimiento y cartillas de seguridad entre las fuerzas armadas desplegadas en las zonas fronterizas.

1-Miami-General. Considerar el establecimiento, en los casos que corresponda, de zonas de confianza mutua o de seguridad en las áreas de fronteras,

de acuerdo con las necesidades de seguridad, de la libertad de movimiento y de desarrollo económico y comercial de cada país.

2-M-G. Estimular la necesaria coordinación entre todos los órganos y organismos especializados de la OEA para que la OEA actúe como centro de información sobre los esfuerzos hemisféricos para abordar las amenazas, preocupaciones y otros desafíos.

3-M-G. Intensificar la cooperación para incrementar la seguridad del transporte terrestre, marítimo y aéreo, en la medida en que cada estado determine y de conformidad con el derecho internacional.

4-M-G. Intensificar la cooperación, dentro del marco de la OEA, en la lucha contra el terrorismo, la interdicción de drogas, la prevención del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, el combate de la piratería, le prevención del contrabando, la realización de operaciones de búsqueda y rescate y la protección de los recursos naturales y de los bienes arqueológicos.

5-M-G. Establecer puntos de contacto nacionales en relación con la respuesta a los desastres naturales, la seguridad ambiental, la seguridad en el transporte y la protección de infraestructura crítica, y considerar el establecimiento de una guía hemisférica de puntos de contactos sobre estas cuestiones, así como intercambiar información en relación con la investigación científica y meteorológica relacionada con los desastres naturales.

6-M-G. Intercambiar información sobre cuestiones de seguridad, como el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, y la no proliferación de los armamentos de destrucción masiva, dentro del marco de la OEA y la ONU, según el caso.

7-M-G. Identificar los excedentes de armas pequeñas y ligeras, así como los inventarios de armas pequeñas y ligeras que hayan sido confiscadas y, de conformidad con las leyes nacionales y acuerdos internacionales en que se participe, definir programas de destrucción de esas armas e invitar a representantes internacionales a presenciar la destrucción de estas armas.

8-M-G. Aumentar la cooperación multilateral entre los Estados Miembros mediante el desarrollo y aplicación de políticas, programas y actividades dirigidas concretamente a las cuestiones definidas por los pequeños Estados insulares como preocupaciones, amenazas y desafíos a su seguridad.

9-M-G. Considerar las siguientes iniciativas para su implementación temprana, las cuales tienen por objeto fortalecer la capacidad de los pequeños Estados Insulares en materia de seguridad:

- Una red privada virtual que facilite el intercambio, en el ámbito regional, de inteligencia e información sobre delincuencia y otras bases de datos pertinentes en la lucha contra la delincuencia y el terrorismo;
- El intercambio de información crítica entre las autoridades de control fronterizo para fortalecer la capacidad de control fronterizo en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo;
- Programas conjuntos de capacitación para permitir a las entidades existentes enfrentar los nuevos desafíos;
- Planificación estratégica conjunta y cooperación en la lucha contra estas amenazas comunes.

10-M-G. Intercambiar y compartir información en los ámbitos bilateral y multilateral para fortalecer la capacidad de los Pequeños Estados Insulares de abordar sus preocupaciones especiales de seguridad, incluyendo información sobre salud, el medio ambiente, aduanas y el tráfico ilícito de drogas y armas de fuego, entre otros.

11-M-G. Celebrar reuniones hemisféricas de alto nivel para seguimiento de las acciones emprendidas por los Estados Miembros para fomentar la confianza y la seguridad y responder a las recomendaciones de la Segunda Reunión de Alto Nivel sobre Preocupaciones Especiales de Seguridad de los Pequeños Estados Insulares.

12-M-G. Cooperar más estrechamente para implementar los compromisos acordados en la Reunión Ministerial de Transporte de 1998, participación activa en la Conferencia del Organismo Internacional de Energía Atómica sobre la Seguridad del Transporte de Materiales Radioactivos, de 2003, y trabajo conjunto hacia el continuo fortalecimiento de las normas internacionales sobre el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo y los materiales radioactivos.

13-M-G. Celebrar reuniones de alto nivel, con la participación de los ministerios de defensa y relaciones exteriores, a nivel bilateral, subregional y regional con el fin de entablar un diálogo franco y directo sobre la evaluación conjunta de varios aspectos de la defensa y seguridad, e intercambiar ideas y puntos de vista con respecto a los objetivos de la política de defensa nacional, así como medios comunes para abordar problemas comunes en esta materia.

14-M-G. Realizar ejercicios combinados entre las fuerzas armadas y/o las fuerzas de seguridad pública, respectivamente, en cumplimiento de las leyes de cada Estado.

15-M-G. Dar cumplimiento a la resolución 1288 de la Asamblea General de la OEA mediante la presentación de un inventario completo de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad que esté llevando adelante cada Estado Miembro en el Hemisferio.

16-M-G. Intercambiar información, entre los estados que estén en posibilidad de hacerlo, sobre la organización, estructura, volumen y composición de las fuerzas de defensa y de seguridad.

17-M-G. Fortalecer la cooperación y el intercambio de información entre las autoridades policiales, judiciales y militares de los estados vecinos, de acuerdo con su situación fronteriza.

18-M-G. Propiciar el diálogo entre legisladores del continente dentro de foros existentes sobre medidas de fomento de la confianza y asuntos relacionados con la paz y la seguridad hemisféricas, incluido el intercambio de visitas, y la convocatoria de reuniones.

19-M-G. Recomendar la posibilidad de celebrar de una conferencia de representantes de la sociedad civil del Hemisferio sobre medidas de fomento de la confianza y asuntos relacionados con la paz y la seguridad hemisféricas, incluido el intercambio de visitas, de acuerdo con el proceso de la Cumbre de las Américas.

20-M-G. Ampliar a los institutos de formación diplomática, las academias militares, los centros de investigación y las universidades los seminarios, cursos y estudios previstos en las Declaraciones de Santiago y San Salvador sobre medidas de fomento de la confianza y la seguridad y otros asuntos relacionados con la paz y la seguridad hemisférica, con participación en tales actividades de funcionarios gubernamentales, civiles y militares, y de la sociedad civil. Asimismo, favorecer intercambios y contactos entre estudiantes, universitarios y expertos en estudios de defensa y seguridad.

21-M-G. Utilizar el Sistema de Información de la OEA (OASIS) para el intercambio de información, datos y comunicaciones en materia de defensa y seguridad.

22-M-G. Intercambiar y compartir experiencia e ideas sobre medidas de fomento de la confianza y la seguridad con otros foros regionales de seguridad, como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Foro Regional de la ASEAN (ARF) y la Unión Africana (AU).

23-M-G. Implementar los aspectos relevantes del programa de Educación para la Paz en el Hemisferio, adoptado por el Consejo Permanente de la OEA por medio de la resolución CP/RES. 769/00.

24-M-G. Continuar con las consultas e intercambios de ideas dentro del Hemisferio para avanzar en la limitación y el control de armas convencionales en la región.

25-M-G. Considerar actividades cooperativas que desarrollan las habilidades y la capacidad regionales para las operaciones de mantenimiento da la paz mediante la

capacitación conjunta, los ejercicios combinados y el intercambio de información sobre dichas operaciones.

M-G-26. Incrementar la cooperación de acuerdo con las directrices del Comité Interamericano para la Prevención de Desastres Naturales y atenuar las consecuencias de dichos desastres, en base a la solicitud y autorización de los Estados afectados.

COMPROMISO DE LIMA

L-1. Acuerdos sobre notificación previa de ejercicios militares.

L-2. En los casos que corresponda, el establecimiento de zonas de confianza mutua o de seguridad en las áreas de frontera, adecuando el número y potencia de las unidades y destacamentos militares, tomando en consideración las necesidades de seguridad interna y desarrollo de cada país.

L-3. Fomento de la elaboración y el intercambio de información sobre políticas y doctrinas de defensa.

L-4. Invitación de observadores para ejercicios militares, visitas a instalaciones militares, facilidades para observar operaciones rutinarias e intercambio de personal civil y militar para formación, capacitación e intercambio de personal civil y militar para formación, capacitación y perfección y perfeccionamiento.

L-5. Reuniones y acciones para prevenir incidentes e incrementar la seguridad en el tránsito terrestre, marítimo, fluvial, lacustre y aéreo.

L-6. Programas de prevención y cooperación en casos de desastres naturales sobre la base de la petición y autorización de los Estados afectados.

L-7. Seminarios, cursos de difusión y estudios sobre medidas de fomento de la confianza mutua y de la seguridad, y políticas de fomento de la confianza con participación de civiles y militares.

L-8. Programas de educación y cultura para la paz y de promoción y defensa de los derechos humanos.

L-9. Cooperación entre los legisladores andinos en torno a las medidas de fomento de la confianza y temas relacionados con la paz y la seguridad subregional, incluyendo la realización de encuentros, intercambio de visitas y reunión andina de parlamentarios sobre los asuntos relativos a la seguridad común.

L-10. Extender a los institutos de formación diplomática, academias militares, centros de investigación y universidades, los seminarios, cursos y estudios, sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, desarme y otros temas vinculados a la paz y la seguridad andina, con participación de funcionarios gubernamentales, civiles y militares, así como de representantes de la sociedad civil, en dichas actividades.

L-11. Promover, a nivel bilateral, rondas de conversaciones entre los Altos Mandos militares, intercambio de información e inteligencia y mecanismos de verificación de incidentes en las zonas de frontera".

APENDICE: RESUMEN Y CONCLUSIONES DEL SEMINARIO/TALLER SOBRE MEDIDAS DE FOMENTO DE LA CONFIANZA Y DE LA SEGURIDAD (LIMA, 18 Y 19 DE MARZO DE 2004)

El seminario/taller sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad regional fue como un caleidoscopio de puntos de vista en donde se expresaron y expusieron ideas y propuestas complementarias en torno a un mismo tema, bajo distintas perspectivas: la de los representantes de los gobiernos, de la sociedad civil, de los funcionarios de la CAN y de los consultores externos.

Por los diagnósticos recogidos en el documento que sirvió de base al Seminario/Taller y por la exposición de las experiencias de las delegaciones de los cinco países, se puede extraer la conclusión general de que se ha avanzado bastante a nivel regional en la aplicación efectiva de medidas de fomento de la confianza y la seguridad de orden bilateral e incluso trilateral, que merecen consolidarse y extenderse. Algunas de estas experiencias son bastante exitosas, entre ellas la cooperación postconflicto entre Perú y Ecuador o la cooperación limítrofe entre Perú y Colombia.

Por supuesto, subsisten todavía dificultades, unas de orden regional, como es el caso de la decisión 505, cuyas recomendaciones no se han llevado a la práctica como se había contemplado en ese instrumento de política, y otras de carácter bilateral, bien sea porque algunas decisiones adoptadas a un nivel alto no se convierten en hechos operativos por fallas en los niveles medios o inferiores, bien sea porque en algunos casos falta continuidad en las acciones.

Hubo un consenso en torno al hecho de que a partir del enunciado del Compromiso de Lima queda un largo camino por recorrer en materia de articular de manera institucional y operativa una Política Común de Seguridad Andina. Sin embargo, como es comprensible, se expresaron muchas diferencias en torno al modo como se pudiera recorrer el camino abierto a partir de dicho compromiso. La discusión dio lugar a una muy rica contraposición entre estilos pragmáticos que sugieren ir paso a paso con prudencia y cautela - partiendo de lo ya existente - y concepciones renovadoras que proponen la creación de una compleja arquitectura de seguridad regional, tal como en muchos aspectos fue sugerido por el documento de base.

Pese a estas diferencias – que los participantes consideraron como enriquecedoras - hubo algunos acuerdos prácticos fundamentales. El primero, consiste en la idea de que es necesario superar los obstáculos financieros para poner en marcha a la mayor brevedad la Unidad Técnica contemplada ya en el Compromiso de Lima para coordinar los distintos temas enunciados allí relativos a la seguridad y a las medidas de fomento de la confianza.

En torno a la composición de esta unidad no hubo consenso, pero se expresaron algunas sugerencias que pueden ser útiles: su integración por parte de un grupo pequeño de expertos e, incluso, por los agregados militares de los distintos países, para reforzar desde esa composición la integración y el diálogo entre lo civil y lo militar y entre las dimensiones convencionales y contemporáneas de la seguridad. En cuanto a sus funciones, se señaló que deberían ceñirse al inventario, diagnóstico, monitoreo y evaluación de la aplicación de las medidas de fomento a la confianza y a los otros componentes del Compromiso de Lima.

Hubo consenso en igual sentido en torno a la idea de instituir un Observatorio Andino de Seguridad Regional, el cual serviría como instrumento para difundir el tema de las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad en la región y para articular las consideraciones convencionales y contemporáneas de la seguridad en distintos niveles de los países.

Otro consenso radicó en la importancia que todas las delegaciones y los participantes atribuyeron a los programas de educación y cultura para la paz y la democracia, en los cuales pueda activarse el potencial de las universidades y centros de investigación de la región. Se destacó al respecto el papel activo que deben desempeñar los medios de comunicación.

Las delegaciones y los participantes también insistieron en la idea de abrir canales de comunicación entre los estamentos militares y policiales y el conjunto de la sociedad civil, mediante distintos mecanismos y pese a las dificultades que esto entraña en muchas ocasiones.

En general, se coincidió en la importancia de fortalecer los mecanismos de comunicación entre gobiernos. La transparencia de y oportunidad de la información es

clave para aumentar los niveles de confianza. En este sentido, adquiere especial relevancia los informes que deben enviar – pero que no envían - los países a la Comisión de Seguridad Hemisférica y la publicación de Libros Blancos. En cuanto a estos últimos se insistió en la urgencia de unificar metodologías.

En todo caso, se acordó que, a tono con el carácter general de estos seminarios/talleres, el estudio y evaluación de estas distintas rutas sea definido por la Secretaría de la Comunidad Andina de Naciones y puesto a consideración del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa, quienes - según la institucionalidad vigente - son los llamados a definir la ruta a seguir en el futuro inmediato. Se estima como una muy positiva coincidencia la convergencia de la reunión casi simultánea en Ecuador en junio y julio de la Cumbre de Presidentes de la Comunidad Andina de Naciones y de la Conferencia de Seguridad Hemisférica.

INDICE

1. INTRODUCCIÓN 2

2. LA ARTICULACIÓN DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD ANDINA EN EL MARCO GENERAL DE LA POLÍTICA DE LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES . 8

3. OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA DE GENERACIÓN DE CONFIANZA 13

4. OBJETIVOS DEL DOCUMENTO 14

5. LA EXPERIENCIA EUROPEA: TRES DÉCADAS DE ACCIÓN CONTINUA EN LA APLICACIÓN DE UNA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD CONCEBIDA EN SENTIDO AMPLIO Y EN SENTIDO ESPECÍFICO 14
   5.1 HELSINKI, 1975, MEDIDAS DE FOMENTO DE CONFIANZA DE PRIMERA GENERACIÓN 14
   5.2. ESTOCOLMO, 1986, MEDIDAS DE FOMENTO DE CONFIANZA DE SEGUNDA GENERACIÓN 17
   5.3. DE PARIS 1990 A 2004, MEDIDAS DE FOMENTO DE CONFIANZA DE TERCERA GENERACIÓN. 18

6. LA EXPERIENCIA HEMISFÉRICA: UNA DÉCADA DE CONSTRUCCIÓN DE CONFIANZA EN AMÉRICA (1994 – 2004) 21
   6.1. LOS ANTECEDENTES: DEL PROTOCOLO DE RÍO DE JANEIRO (1942) AL FIN DE LA GUERRA FRÍA (1990). 21
   6.2. EL COMIENZO DE UN CAMBIO EN LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA: 1991 – 1995 22
   6.3. UNA ETAPA CONSTRUCTIVA: DE LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD HEMISFÉRICA (1995) A LA DECLARACIÓN SOBRE SEGURIDAD DE LAS AMÉRICAS (2003) 23
   6.4. EL PROGRESO EN LA DEFINICIÓN DE MEDIDAS DE CONFIANZA EN LA SEGURIDAD (1995-2004). 24
   6.5. LA DECLARACIÓN DE SANTIAGO (1995): MEDIDAS DE CONFIANZA DE PRIMERA GENERACIÓN EN EL HEMISFERIO 26
   6.6. LA DECLARACIÓN DEL SALVADOR (1995): MEDIDAS DE CONFIANZA DE SEGUNDA GENERACIÓN EN EL HEMISFERIO… 27
   6.7. DE LA DECLARACIÓN DEL SALVADOR (1999) AL CONSENSO DE MIAMI (FEBRERO DE 2003): MEDIDAS DE TERCERA GENERACIÓN EN EL HEMISFERIO 30
   6.8. LA DECLARACIÓN SOBRE SEGURIDAD EN LAS AMÉRICAS (2003), CIERRE DE UN CICLO Y COMIENZO DE OTRO 32

7. LA SEGURIDAD Y LAS MEDIDAS DE CONFIANZA EN LA REGIÓN ANDINA 33
   7.1. TRES ANTECEDENTES PARA LOS PRINCIPIOS DE UNA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD ANDINA 33
   7.2. LOS PRINCIPIOS DE UNA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD ANDINA, LA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN Y EL COMPROMISO DE LIMA 37
   7.3. LAS MEDIDAS DE CONFIANZA DEL COMPROMISO DE LIMA: UNA CIERTA MEZCLA ENTRE MEDIDAS Y DE PRIMERA Y DE TERCERA GENERACIÓN 38
   7.4. BALANCE PROVISIONAL DE LAS EXPERIENCIAS BINACIONALES Y REGIONALES DE APLICACIÓN DE MEDIDAS DE CONFIANZA 40
   INFORMACIÓN DE 1996 A 2000 41
   INFORMACIÓN DE 2001 A 2004 44

8. RECOMENDACIONES Y MECANISMOS PARA EL FUTURO INMEDIATO 47
8.1. HORIZONTE DEL CORTO PLAZO 47
8.2. HORIZONTE DE MEDIANO PLAZO 52

9. UNA OPORTUNIDAD HISTÓRICA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA CONFIANZA REGIONAL EN LA SEGURIDAD 54

10. SUMARIO DE RECOMENDACIONES 58
10.1. SUGERENCIAS EN EL HORIZONTE DE UN AÑO. 58
10.2. SUGERENCIAS EN EL HORIZONTE DE DOS A TRES AÑOS. 60

ANEXO: MEDIDAS DE CONFIANZA HEMISFÉRICAS SEGÚN LAS TRES GRANDES DECLARACIONES HEMISFÉRICAS Y SEGÚN EL COMPROMISO DE LIMA 61
- DECLARACIÓN DE SANTIAGO DE CHILE, 1995 61
- DECLARACIÓN DE SAN SALVADOR, 1998. 62
- CONSENSO DE MIAMI, 2003 63
- COMPROMISO DE LIMA, 2002 67

APENDICE: RESUMEN Y CONCLUSIONES DEL SEMINARIO/TALLER SOBRE MEDIDAS DE FOMENTO DE LA CONFIANZA Y DE LA SEGURIDAD (LIMA, 18 Y 19 DE MARZO DE 2004) 68

Anexo 8

SG/SEM.TALL.MFCS/di 1
4 de junio de 2004
1.9.5

SEMINARIO TALLER SUBREGIONAL SOBRE MEDIDAS DE FOMENTO DE LA CONFIANZA Y DE LA SEGURIDAD
18 - 19 de marzo de 2004
Lima - Perú

LISTA DE PARTICIPANTES

LISTA FINAL DE PARTICIPANTES

BOLIVIA

REPRESENTANTES GUBERNAMENTALES

Julio Mollinedo Claros
Funcionario Diplomático
del Escritorio "Desarme y Seguridad Internacional"
Dirección General de Relaciones Multilaterales
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
Teléfono: (591-2) 240 89 00 Interno 3832
Fax: (591-2) 240 86 42
e-mail: jmc3@latinmail.com

Teniente Coronel DEM Luis Espíndola Area
Director de Comunicación Social
Ministerio de Defensa Nacional
Telefax: (591-2) 212 56 72 oficina 244 18 94 Domicilio
Celular (591) 720 031 89
e-mail: piliespindola@hotmail.com

EXPERTO

Alberto Zelada Castedo
Director Académico/Consultor Independiente
Universidad Andina Simón Bolívar (Sede Bolivia)
Teléfono: (591-2) 241 76 22
Fax: (591- 2) 241 36 45
e-mail: zelada@kolla.net

COLOMBIA

REPRESENTANTES GUBERNAMENTALES

Diana Patricia Aguilar Pulido
Coordinadora de Desarme
Ministerio de Relaciones Exteriores
Teléfono: (571) 566 20 08 Extensión 2243
Fax: (571) 562 88 15
e-mail: diana.aguilar@minrelext.gov.co

Germán Espejo Barrios
Asesor Asuntos Internacionales
Ministerio de Defensa Nacional
Teléfono: (571-2) 2 66 00 58
Fax: (571-2) 266 10 20
e-mail: gerespe@mindefensa.gov.co

EXPERTO

Gabriel Restrepo Forero
Consultor Privado
Teléfono: (571) 245 72 97
Fax: (571)
e-mail: garestre@cable.net.co

ECUADOR

REPRESENTANTES GUBERNAMENTALES

Embajador Eduardo Tobar Fierro
Director General de Soberanía y Límites
Ministerio de Relaciones Exteriores
Teléfono: (593-2) 2 99 32 59
Fax: (593-2) 2 99 32 60
e-mail: dgsoblim@mmrree.gov.ec

Teniente Coronel E.M. Edgar Sierra Reyes
Asesor Militar
Ministerio de Defensa
Teléfono: (593-2) 2288 010
Fax: (593-2) 2288 684
e-mail: esierra@midena.mil.ec

Leonardo Arízaga Schmegel
Consejero
Embajada del Ecuador en el Perú
Teléfono: (51-1) 212 41 71 – 212 41 61
Fax: (51-1) 421 59 07
e-mail: embajada@mecuadorperu.org.pe

Luis Aníbal Vega Plazarte
Tercer Secretario
Embajada del Ecuador en el Perú
Teléfono: (51-1) 212 41 61 - 71
Fax: (51-1) 421 59 07
e-mail: embajada@mecuadorperu.org.pe

EXPERTOS

General (r) Raúl Oswaldo Jarrín Román
Profesor
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Teléfono: (593-2) 22 32 029 - 257
Fax: (593-2) 25 66 139
e-mail: jarrino@flacso.org.ec

Mariana Ordóñez Bucheli de Larrea
Directora del Programa “Entorno”
CN 3 CABLE-VISION

Consultora Banco Mundial
Teléfono: (593-2) 292 34 31
Fax: (593-2) 292 34 31
e-mail: produentorno@andinanet.net

Eva García Fabre
Directora Internacional
A1 Asesores (Consultoría)
Teléfono: (593-4-2) 68 27 57
Fax: (593-4-2) 68 27 55
e-mail: evagarcia@lacamara.org

PERU

REPRESENTANTES GUBERNAMENTALES

Félix Denegri Boza
Funcionario
Dirección General para Asuntos de Seguridad y Defensa
Ministerio de Relaciones Exteriores
Teléfono: (51-1) 311 27 98
Fax: (51-1) 311 27 94
e-mail: fdenegri@rree.gob.pe

EXPERTOS

Orlando Paredes Torrejón
Consultor e Investigador en temas de Seguridad y Defensa
Benchmark Asociados SAC
Telefax: (51-1) 352 13 27
e-mail: oparedes@peru.com

Embajador Hugo Palma Valderrama
Fax : (51-1) 442 76 33
Teléfono: (51-1) 442 76 33
e-mail: hpalmav@yahoo.com

VENEZUELA

REPRESENTANTE GUBERNAMENTAL

Farida Yamín Karam
Primer Secretario
Desarme y Seguridad Internacional/DGS Política
Ministerio de Relaciones Exteriores
Teléfono: (582-12) 806 43 10 Y 806 43 12
Fax: (582-12) 806 43 05
e-mail: dgspi@mre.gov.ve

EXPERTOS

Brigadier General (r) Boris Saavedra Pérez
Consultor Externo

Teléfono: (001-202) 685 22 13 (703) 309 60 79
Fax: (001-202) 685 46 74
e-mail: saavedrab@ndu.edu

Eira Ramos Martino
Profesor Agregado
Coordinadora del Programa del Postgrado en Relaciones Internacionales y Globales
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Universidad Central de Venezuela
Teléfono: (582-12) 41 40 556 / 763 52 61
Fax: (582-12) 66 24 507
e-mail: eiraramos@cantv.net

Leandro Area Pereira
Docente Investigador adscrito al
Instituto de Estudios Políticos
Universidad Central de Venezuela
Teléfono: (582-12) 987 12 81
Fax: (582-12)
e-mail: arearug@cantv.net

José Machillanda Pinto
Director Cátedra
Universidad Simón Bolívar
Teléfax: (58-2-12) 576 74 42/6451
e-mail: jmachillanda@usb.ve

CONSULTORES EXTERNOS

Embajador Jorge Valdez Carrillo
Coordinador Regional
Teléfono: (51-1) 440 49 24 Celular (51-1) 9930 80 08
e-mail: jvaldezc@infonegocio.net.pe

Horst Grebe López
Consultor Externo
Director Ejecutivo Instituto PRISMA
Teléfono: (591-2) 278 78 66
Fax: (591-2) 278 78 98
e-mail: inprisma@ceibo.entelnet.bo

Jorge Ospina Sardi
Consultor Externo
Teléfono: (571) 623 40 66 - 620 12 65
Fax: (571) 623 40 66 extensión 109
e-mail: ospina@lanota.com

Alfredo Arízaga González
Consultor Externo
Teléfono: (593-2) 244 84 60
Fax: (593-2)
e-mail: aarizaga@quantum-informe.com

Gino Costa Santolalla
Consultor Externo
Teléfono: (51-1) 241 13 67
Fax: (51-1) 242 43 46
e-mail: ginocostas@hotmail.com

COMUNIDAD ANDINA

Embajador José Antonio García Belaunde
Director General
Teléfono: (51-1) 411 14 11
Fax: (51-1) 221 33 29
e-mail: jgarciab@comunidadandina.org

Rafael Suárez Camacho
Gerente Proyecto
Teléfono: (51-1) 411 14 78
Fax: (51-1) 221 33 29
e-mail: rsuarez@comunidadandina.org

Gianpiero Leoncini León Velarde
Consultor
Teléfono: (51-1) 411 14 88
Fax: (51-1) 221 33 29
e-mail: gleoncini@comunidadandina.org

Adriana Corssy
Pasante
Teléfono: (51-1) 411 14 00 extensión 1128
Fax: (51-1) 221 33 29
e-mail: ACorssy@comunidadandina.org

Anexo 9

LA LIMITACION Y CONTROL DEL GASTO MILITAR PARA DEFENSA EXTERNA EN LOS PAISES DE LA COMUNIDAD ANDINA

CONTENIDO

I. ANTECEDENTES
II. OBJETIVO GENERAL
III. ALCANCE Y CONTENIDO
IV. LA DEFINICION DE SEGURIDAD
   a. A nivel general
   b. Seguridad externa
   c. Amenazas a la seguridad
      5. Amenazas tradicionales
      6. Nuevas amenazas
      7. Otras amenazas
V. ACUERDOS INTERNACIONALES RELEVANTES
   a. A nivel mundial y hemisférico
   b. A nivel subregional
   c. Evaluación:
      1. Dificultades que plantea la poca transparencia del gasto fiscal
      2. Dificultad para establecer los niveles “adecuados” de gasto en materia de seguridad y defensa externos
      3. La participación del Poder Legislativo y de la Sociedad Civil en la determinación del Gasto en Defensa
      4. Los problemas fronterizos: ¿fantasmas o realidades?
      5. Las complejidades que introducen las nuevas amenazas
VI. LA SEGURIDAD COOPERATIVA ENTRE LOS PAISES ANDINOS
   a. La Zona de Paz Sudamericana y la Comunidad Andina
   b. Areas de cooperación regional y Plan de Acción
   c. La experiencia de estandarización de metodologías para el cálculo del gasto en defensa entre Argentina y Chile
   d. Necesidad de consenso sobre la misión de Fuerzas Armadas
   e. Fuentes internacionales de información sobre gasto militar
VII. AREAS DE ACCION QUE PERMITIRIAN UNA REDUCCION DEL GASTO MILITAR
VIII. CONCLUSIONES

I. ANTECEDENTES:

El presente trabajo se realiza como parte del proyecto "Iniciativa de Estabilización Regional Andina", que se sustenta, entre otros, en el "Compromiso de Lima: Carta Andina para la Paz y la Seguridad; Limitación y Control de los Gastos Destinados a la Defensa Externa".

El proyecto se enmarca en una visión multidimensional de la seguridad andina que incluye aspectos asociados a la seguridad democrática, a la seguridad ciudadana y a la seguridad estratégico-militar, como objetivos del Estado que gozan de total legitimidad social. Este documento forma parte de los esfuerzos dirigidos a formular los "Lineamientos de Política de Seguridad Común Andina" y a caracterizar una "Zona de Paz" en la Comunidad Andina.

El gasto militar a nivel mundial se redujo desde mediados de los años noventa. Los posibles ahorros que de allí se desprenderían generaron amplias expectativas en lo que llegó a denominarse el "dividiendo de paz". Este ahorro en el gasto militar y la reasignación de los recursos hacia inversión social es generalmente aceptada como positiva para la población, siempre que no debilite la seguridad de los países y que una eventual reducción del personal militar no afecte los niveles de empleo al interior de cada país.

El presente trabajo busca identificar acciones orientadas a limitar la asignación de recursos destinados al gasto militar, con el objeto de elevar los recursos disponibles para la inversión social y el desarrollo, sin poner en riesgo la seguridad de los Países Andinos en forma individual ni colectiva. Con este objetivo, se ha planteado en distintos foros internacionales y al interior de la Comunidad Andina la creación de mecanismos de consulta y cooperación entre los responsables de la defensa externa de los países andinos, la introducción de señales de alerta temprana y de verificación del gasto militar que fomenten la confianza mutua, así como el fortalecimiento de mecanismos que permitan la solución pacífica de conflictos. Las acciones descritas tienen por objeto fortalecer la estabilidad democrática y la gobernabilidad en los países de la subregión.

II.- OBJETIVO GENERAL:

El objetivo inicial del presente trabajo es contar con un documento base que facilite y provoque una reflexión en torno al gasto militar en defensa externa y a la posibilidad de limitar su magnitud en los países andinos, con el objeto de liberar recursos que posibiliten una mayor inversión social y aceleren el desarrollo. El objetivo final del presente trabajo es contribuir a la formulación de los Lineamientos de una "Política de Seguridad Común Andina", que permita cumplir el propósito de liberar recursos para la inversión social sin descuidar las necesidades de seguridad de cada país y de la Comunidad Andina en su conjunto.

III.- ALCANCE Y CONTENIDO:

El presente documento evalúa los compromisos asumidos por los países andinos en materia de divulgación, control y limitación del gasto militar, a nivel mundial, hemisférico y regional, por medio de:

- La Carta de la Organización de las Naciones Unidas, Convenciones y otra normativa derivada, así como sus Planes de Acción;

- La Carta de la Organización de los Estados Americanos, Convenciones y otra normativa hemisférica vinculada con la materia;
- El Acuerdo de Cartagena;
- Declaraciones y Actas del Consejo Presidencial Andino;
- Decisiones y Declaraciones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, particularmente:
    - Decisión 458, Lineamientos de la Política Exterior Común;
    - Decisión 505, Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos; y,
    - Decisión 552, Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus Aspectos.
- Compromiso de Lima: Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos Destinados a la Defensa Externa;
- Acuerdos alcanzados durante la primera reunión del Grupo de Alto Nivel en materia de Seguridad y Fomento de la Confianza; y,
- Otros documentos de reflexión elaborados por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración.

El presente documento también identifica los objetivos de largo plazo en la limitación del gasto militar y su control, ya acordados entre los países de la subregión, así como los principios que deberían guiar la consecución de dichos objetivos. De igual forma analiza las propuestas de mecanismos institucionales y de cooperación que pueden incorporarse a un plan de acción de corto, mediano y largo plazo, en la búsqueda del objetivo planteado.

Para el efecto, parte de la definición de seguridad en general y de la seguridad externa, evalúa el cumplimiento de los acuerdos internacionales y regionales relevantes, analiza los esfuerzos desplegados en términos de cooperación e identifica las dificultades existentes para avanzar en el objetivo planteado.

El presente trabajo concluye con un conjunto de planteamientos que podrían servir de base para explorar mecanismos que permitan profundizar en los esfuerzos por alcanzar una mayor cooperación en materia de defensa externa entre los países de la Comunidad Andina, sin perder de vista el entorno hemisférico e internacional, con el objeto de liberar recursos económicos y dirigirlos a la inversión social y el desarrollo.

IV.- LA DEFINICION DE SEGURIDAD

a. A nivel general

La reunión de Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa de los Países Andinos llevada a cabo en Bogotá en febrero de 2003 definió la seguridad 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”[58].

Este es un concepto de carácter multidimensional de la seguridad y abarca asuntos de índole política, económica, social y cultural, por lo que la estructuración de políticas que propendan al fortalecimiento de la seguridad se verán reflejadas en ámbitos diversos como el fortalecimiento

58 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.

de la institucionalidad democrática, el estado de derecho e imperio de la Ley, la defensa externa e interna, la protección de la salud de la población, la prevención y mitigación de los efectos de desastres naturales, la protección del medio ambiente, la estabilidad y el crecimiento económicos y el desarrollo social, entre otros.

No obstante, esta visión multidimensional de la seguridad corre el riesgo de derivar en una interpretación generalizada, desde la perspectiva de seguridad, de todos los aspectos que involucra el desarrollo. En el presente trabajo se pondrá énfasis en evitar este sesgo y se pretende mantener el enfoque sobre los aspectos de seguridad externa de los países miembros, en forma individual, y de la Comunidad Andina en su conjunto.

b. Seguridad Externa

Conforme a lo señalado en el literal anterior, es necesario definir cual es el concepto de la seguridad externa. Para propósitos del presente trabajo definimos este concepto como la situación en la cual la integridad de la territorialidad nacional, la capacidad de autodeterminación de un Estado, el bienestar de la población, sus libertades y el entorno en que los ciudadanos desenvuelven sus actividades no se encuentran amenazados por factores externos.

A partir de esta definición, elementos que podrían ser considerados como de relevancia exclusiva para la seguridad interna de un país pasan también a tener impacto en la seguridad externa de sus vecinos. Ejemplos de ello son el terrorismo, el crimen organizado y la droga, el deterioro ambiental, la salubridad y los desastres naturales, entre otros.

c. <u>Amenazas a la Seguridad</u>

1. Amenazas Tradicionales

En forma tradicional, las amenazas a la seguridad se habían visto desde la perspectiva externa. Se percibía una situación de riesgo para la seguridad de un país, desde la perspectiva externa, básicamente cuando otro país estaba en situación de pretender alterar las fronteras.

Estas amenazas existen en la actualidad en el continente Americano pero su relevancia ha disminuido por la introducción de mecanismos pacíficos para la solución de conflictos y el avance en los procesos de solución de diferendos territoriales. Al interior de la Comunidad Andina persisten algunos diferendos pendientes de solución pero la percepción generalizada es de que la probabilidad de que ellos desemboquen en nuevos enfrentamientos armados entre países, como ha sucedido a lo largo de los siglos 19 y 20, es menor en la actualidad. No obstante, es evidente que estos diferendos pendientes son un elemento que eleva el nivel del gasto militar y que impiden un avance más expedito en la búsqueda de espacios para acciones cooperativas de defensa al interior de la Subregión.

2. Nuevas Amenazas

Hoy en día se han identificado nuevas amenazas para la seguridad externa, cuya naturaleza y efectos van más allá del territorio nacional. Dentro de ellos, los más importantes son el terrorismo, la droga y los delitos relacionados, incluyendo el tráfico de precursores y materias primas para su fabricación y el lavado de activos provenientes de esta actividad, el tráfico de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados y el crimen transnacional organizado, así como los

desastres naturales, la degradación del medio ambiente y las epidemias que afectan la salud de la población de países vecinos.

La naturaleza extraterritorial de estas amenazas genera interdependencias entre los países, que obligan al diseño de políticas regionales. La Comunidad Andina es un espacio propicio para la coordinación política con este objetivo, que permita enfrentar estas amenazas de manera más efectiva, a través de la cooperación, y reducir los recursos que hoy se emplean para este fin a nivel individual en cada país. Como bien define la Secretaría General de la Comunidad Andina[59], "*Por su naturaleza diversa, y a diferencia de las amenazas convencionales, las nuevas amenazas se vinculan más a una política de seguridad que a una de defensa, referida a aquellas situaciones en las que el Estado o grupos de Estados hacen uso legítimo del monopolio de la fuerza con miras a contrarrestar amenazas o actos de agresión"*.

Partiendo de la consideración anterior, la cooperación entre países crece en importancia frente a este tipo de amenazas. De igual forma, en la medida en que acciones o inacciones de países vecinos permitan o propicien la presencia de este tipo de amenazas a un país específico, un elemento que inicialmente podía haber sido considerado como una amenaza a la seguridad interna de un país se convierte en un elemento de riesgo que afecta la seguridad externa o la relación entre dos países. Un ejemplo en este sentido es la posibilidad de que un país permita el aprovisionamiento de armas, municiones o pertrechos a movimientos terroristas u organizaciones criminales que operan en otro país.

3. Otras Amenazas

Existe otro tipo de amenazas externas que pueden poner en riesgo o impedir que un Estado ofrezca a su población un entorno en el que pueda desenvolverse en forma normal. El impacto de desastres naturales, el deterioro medioambiental y la transmisión de enfermedades caen dentro de esta categoría. Todos estos son elementos externos y deben ser combatidos o mitigados a través de acciones emanadas de los gobiernos de cada uno de los países. No obstante, existe un amplio espacio para explorar las posibilidades de cooperación, que permitan lograr objetivos más ambiciosos y reducir el uso de recursos destinados para este fin.

V.- ACUERDOS Y COMPROMISOS INTERNACIONALES RELEVANTES

a. A nivel mundial y hemisférico:

Los Países Andinos han asumido los compromisos en materia de seguridad colectiva que consagran la Carta de las Naciones Unidas y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

En lo referente a armas de destrucción masiva, los Países Andinos son signatarios de los siguientes acuerdos:

- La Declaración de San Salvador, que subraya la importancia del fortalecimiento democrático para la seguridad hemisférica.
- La Declaración de Santiago, que promueve la cooperación y el desarrollo de mecanismos de comunicación entre autoridades civiles y militares de los países vecinos, con el objeto de fortalecer la seguridad en la región. Para el objeto propuso la suscripción de acuerdos

59 SG/dt 199; 20 de febrero de 2003: "Elementos para una visión Andina de la Seguridad".

sobre invitación de observadores para ejercicios militares, visitas a instalaciones militares, facilidades para observar operaciones rutinarias e intercambio de personal civil y militar para formación y capacitación; así como el fomento a la elaboración de doctrinas y políticas de defensa y su divulgación.

Así mismo, suscribieron el "Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia" que incluye como uno de sus propósitos el establecimiento de zonas de paz y cooperación, para lo cual alienta la confianza recíproca, estimula iniciativas a favor del desarme y compromete a sus suscriptores a fortalecer la cooperación en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.

De igual forma, los países andinos suscribieron el Comunicado de Brasilia, del 1 de septiembre del año 2000, que creó una "Zona de Paz Sudamericana", delineada más adelante en La Paz con la adopción de las "Bases para un Proyecto sobre la creación de una Zona de Paz y de Cooperación Sudamericana". En estos documentos se enfatiza el respeto a la democracia y a los derechos humanos, el combate a las injusticias sociales y la promoción del crecimiento económico y del bienestar del individuo como elementos indispensables para la seguridad regional. Posteriormente, en julio de 2002, en Guayaquil, los Presidentes emitieron la "Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana" declarando a América del Sur como Zona de Paz y Cooperación.

b. <u>A nivel subregional:</u>

- Manifiesto de Cartagena de Indias (26 de mayo de 1989): Documento que destaca la importancia del proceso de integración para afianzar la paz y la seguridad en la subregión. En este sentido, reconoce el carácter indispensable de la paz y la seguridad para el desarrollo integral y el bienestar de nuestros pueblos, para lo cual se encarga a las Cancillerías el estudio de un Pacto que, siendo plenamente compatible con los instrumentos internacionales, reafirme el compromiso de no recurrir a la amenaza o el uso de la fuerza, reitere su adhesión a la solución pacífica de controversias entre los Países Andinos y fomente la confianza en todos los órdenes de su relación, así como la creación de mecanismos que fomenten la confianza mutua y eviten las tensiones fronterizas.

- Declaración de Galápagos (18 de diciembre de 1989): Instrumento mediante el cual se establecen una serie de principios y se fijan una serie de acciones tendientes a establecer un clima de confianza, paz, seguridad y cooperación en los campos político, económico y militar. El "Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación" incluye la cooperación militar y el establecimiento de procedimientos para evitar incidentes fronterizos, propone el intercambio de información y la realización de encuentros regulares entre miembros de las Fuerzas Armadas, la coordinación de acciones en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo y la celebración de reuniones periódicas de altos mandos militares. De igual forma comprometió a los Países Andinos en la no-proliferación nuclear; la promoción de iniciativas regionales para el desarme y redirigir recursos para el desarrollo, la identificación de medidas de defensa colectiva frente a riesgos externos y la colaboración en la prevención y represión del terrorismo y el tráfico ilícito de armas.

- Primera Reunión del Consejo Presidencial Andino - Acta de Machu Picchu (23 de mayo de 1990): Se decidió establecer un grupo de Coordinación en materia de Lucha contra el Narcotráfico y Terrorismo. Un objetivo similar se encuentra además en las reuniones de Lima y La Paz (1990), Caracas y Barahona (1991), Quito (1995), Trujillo (1996), Sucre (1997) y Lima (2000), todo lo cual concluye en el 2001 con la adopción de la Decisión 505, "Plan

Andino de Lucha contra las Drogas y Delitos Conexos" y su "Plan Operativo". Adicionalmente, en Trujillo (1996) y Sucre (1997) los Presidentes Andinos reiteraron su voluntad de luchar en forma conjunta contra el terrorismo.

- Quinta Reunión del Consejo Presidencial Andino - Acta de Caracas (18 de mayo de 1991): En ella se decidió crear el Centro Regional Andino de Coordinación e Información para la lucha contra el narcotráfico.

- Sexta Reunión del Consejo Presidencial Andino - Acta de Barahona (05 de diciembre de 1991): Durante la Sexta Reunión del Consejo Presidencial Andino, los mandatarios de los países miembros reiteraron su decisión de crear el Centro Regional Andino de Coordinación e Información para la lucha contra el narcotráfico.

- Séptima Reunión del Consejo Presidencial Andino - Declaración de Quito (05 de septiembre de 1995): Durante esta reunión los presidentes de la subregión emitieron la Declaración de Quito sobre la Lucha contra las Drogas Ilícitas y los Delitos Conexos, en la cual se adoptan medidas para ampliar y estrechar los lazos de cooperación entre los países andinos en la lucha concertada contra el problema del tráfico de drogas. Para el logro de dichos objetivos los presidentes decidieron convocar a un Grupo Permanente de Alto Nivel, coordinado por las cancillerías, el cuál fue instalado oficialmente en la ciudad de La Paz los días 10 y 11 de junio de 1996.

- Octava Reunión del Consejo Presidencial Andino - Acta de Trujillo (10 de marzo de 1996): Reafirma el mandato de la Declaración de Quito de crear el Grupo Operativo de Alto Nivel para la lucha contra el tráfico ilícito de drogas a cargo de las autoridades nacionales competentes de cada país miembro. Durante esta reunión los Presidentes Andinos expresaron su voluntad de aumentar los vínculos de cooperación para prevenir, sancionar y eliminar el terrorismo nacional e internacional en todas sus manifestaciones, de conformidad con los principios y normas del Derecho Internacional.

- Reunión del Consejo Andino de Cancilleres: El 23 de febrero de 1988, reunidos en Cuenca, Ecuador, los cancilleres de los países miembros reafirmaron la voluntad política de fortalecer el proceso de integración para afianzar la paz, la seguridad y el desarrollo integral de nuestros pueblos, para lo cual se comprometieron a propiciar medidas que robustezcan el clima de confianza, cooperación y solidaridad en la subregión andina. Asimismo, los cancilleres reafirmaron su compromiso de continuar impulsando la reducción de los gastos militares y del armamentismo, como una manera de favorecer la disminución de las tensiones internacionales y la liberación de recursos para el desarrollo.

- Novena Reunión del Consejo Presidencial Andino - Acta de Sucre (5 de abril de 1998): Al igual que en otras oportunidades, los Presidentes reiteran su mandato de crear un Grupo de Alto Nivel en materia de lucha contra las drogas, terrorismo, tráfico de armas y en general contra las actividades delictivas transnacionales. Asimismo, los jefes de estado instruyeron a sus cancilleres impulsar el fortalecimiento de la cooperación para el desarrollo de mecanismos de fomento de la confianza mutua entre nuestros países.

- Acta de Guayaquil surgida del Décimo Consejo Presidencial Andino. Dispuso la creación de un Grupo de Alto Nivel con el objeto de coordinar los esfuerzos en la lucha contra la droga, el terrorismo, el tráfico de armas, las actividades delictivas de origen transnacional y el fortalecimiento de la cooperación para el desarrollo, así como de mecanismos de fomento para la confianza mutua entre los Estados Miembros.

- Undécima Reunión del Consejo Presidencial Andino - Acta de Cartagena (27 de mayo de 1999): Se concluyó la definición de una agenda de Política Exterior Común, fundamentada en la aceptación común de valores compartidos, como son el respeto a los principios y normas del derecho internacional consagrados en las cartas de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, la paz y la seguridad subregional e internacional, la solución pacífica de controversias, la vigencia del orden democrático, entre otras. Los mandatarios señalaron la necesidad de afianzar una cultura de la paz en la subregión.

- Duodécima Reunión del Consejo Presidencial Andino. Acta de Lima (10 de junio de 2000): Los mandatarios instruyeron al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores establecer lineamientos de política e identificar acciones concretas de cooperación entre los Países Miembros, que refuercen la lucha contra el problema mundial de la droga y la corrupción, fortalezcan la seguridad y fomenten la confianza, a la vez que impulsen la vigencia de los derechos humanos y profundicen la democracia en la subregión andina. En este contexto, dispusieron la creación de una Red Andina Policial para fortalecer la cooperación en la lucha contra las drogas, tráfico de niños y de personas, lucha contra el crimen organizado y erradicación del tráfico de vehículos. El Compromiso de Lima, "Carta Andina para la Paz, la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos destinados a la Defensa Externa", estableció entre otros aspectos que el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores debía elaborar un "proyecto de política común de seguridad andina, en el contexto de una concepción democrática y no ofensiva de la seguridad externa, basada en los principios de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización e los Estados Americanos".

- Decimotercera Reunión del Consejo Presidencial Andino. Acta de Carabobo (24 de junio de 2001): En el campo de la cooperación política los jefes de Estado encomendaron al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que, con el apoyo de la Secretaría General, elabore los lineamientos para una Política Comunitaria de Seguridad y Fomento de la Confianza, teniendo presente el objetivo de establecer una Zona Andina de Paz. Dichos lineamientos debían basarse en la Declaración de Galápagos y tener en cuenta las recomendaciones contenidas en las Declaraciones de Santiago y San Salvador (OEA).

- Reunión Extraordinaria del Consejo Presidencial Andino. Declaración de Santa Cruz de la Sierra (30 de enero de 2002): En esta reunión los Jefes de Estado de la subregión acogieron favorablemente la iniciativa del Presidente del Perú, Alejandro Toledo, de realizar en la ciudad de Lima en abril de 2001 una Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de los países, para examinar una posible reducción de gastos de defensa con el objeto de destinar más recursos a la inversión social y a la lucha contra la pobreza, tomando en cuenta las exigencias de seguridad interna y los niveles actuales de gasto.

- Posteriormente, los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa Andinos, conjuntamente con autoridades de Panamá y Brasil, adoptaron en Bogotá (marzo de 2003) el "Compromiso para el Fortalecimiento de la Coordinación en la Lucha contra el Terrorismo y el Problema Mundial de las Drogas y los Delitos Conexos", en el que acordaron coordinar iniciativas con el fin de enfrentar el terrorismo, el tráfico de drogas y las vinculaciones que pudieran existir entre ambos fenómenos.

- Declaración de Quirama (junio de 2003): los Presidentes Andinos acordaron "Reforzar la cooperación en temas de trascendental importancia tales como la lucha contra la pobreza y la exclusión social; el fortalecimiento de la democracia; la gobernabilidad democrática; la defensa y protección de los derechos humanos; la seguridad y fomento de la confianza; la lucha contra el terrorismo en todas y cada una de sus formas y manifestaciones; los delitos

que afectan la estabilidad económica, el bienestar social y el patrimonio público de nuestros países; la lucha contra el problema mundial de las drogas y delitos relacionados; la lucha contra la corrupción y el crimen organizado; el medio ambiente y el desarrollo sostenible." En esta ocasión, el Consejo Presidencial Andino instruyó al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que presente a consideración del próximo Consejo Presidencial una "Propuesta de Lineamientos de Política de Seguridad Común Andina, que desarrolle los parámetros del Compromiso de Lima y contemple, entre otros, planes de acción concretos en materia de lucha contra el terrorismo y la corrupción, con base en los trabajos que adelante el Grupo de Alto Nivel en materia de Seguridad y Fomento de la Confianza".

- El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores realizado en el 2003 también acordó la creación del Comité Andino para la Prevención de Desastres, con el propósito de desarrollar programas tendientes a reducir el riesgo de los desastres naturales y su impacto en la subregión.

- Con relación a la seguridad ambiental y protección de la bioseguridad, los Países Andinos son signatarios de los "Lineamientos para Gestión Ambiental y el Desarrollo Sostenible", la "Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino" y el programa de "Seguimiento de la Cumbre de Johannesburgo en la Subregión Andina 2003 - 2005" adoptada también por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores el 2003.

c. Evaluación de Resultados Obtenidos

El listado de compromisos asumidos por los Países Andinos en materia de seguridad externa, sin ser exhaustivo, refleja los esfuerzos que se han desarrollado en la región con el objeto de fomentar políticas de cooperación y de desarrollo de confianza mutua, como mecanismos para fortalecer la integración regional, la estabilidad democrática y el progreso de los países miembros. No obstante, los avances en la práctica son muy limitados, como se verá a continuación.

Existe una gran dificultad para establecer el valor social del gasto en defensa y seguridad. De hecho, la percepción sobre las amenazas no puede ser similar para toda la población y puede tener una alta dosis de subjetividad. Esto conduce al problema de definición de la demanda por seguridad externa. Si bien la defensa es un bien "superior", en el sentido conceptual que define como tales a los bienes y servicios cuya oferta no disminuye para la sociedad en su conjunto por el uso o consumo de alguno de sus miembros, la realidad es que la seguridad externa no tiene el mismo valor para todos los ciudadanos de un Estado.

Por otro lado, existe también una gran dificultad para medir la cantidad y calidad del servicio que el Estado está brindando a la ciudadanía en términos de seguridad externa. Ni siquiera la ausencia de problemas, a pesar de la presencia de amenazas, puede demostrar la efectividad de la política de defensa porque siempre puede ser cuestionada la inminencia de un riesgo determinado. Por otro lado, tradicionalmente ha tenido que llegar un conflicto armado entre países para que la efectividad de una política de defensa quede demostrada, por lo que el carácter disuasivo que con frecuencia se argumenta en la asignación de recursos para el gasto de defensa externa no es fácilmente comprobable.

Esta situación conduce a la realidad de que, en el caso del gasto en defensa externa, se vuelve muy difícil aplicar los conceptos tradicionales que se utilizan para la formulación del presupuesto del estado; pues no es posible evaluar su necesidad desde la perspectiva del bienestar colectivo. Tampoco es posible someter el nivel del gasto ni la política de defensa externa a un sistema de elección colectiva, así como tampoco se puede evaluar la función de defensa externa desde la

óptica del funcionamiento de mercados eficientes. Pues el gasto en defensa es más bien una expresión de decisiones políticas que conjuga elementos estratégicos y políticos, en un entorno determinado por la realidad de la disponibilidad de recursos fiscales. En este sentido, el gasto de defensa constituye una expresión de la intencionalidad del gobierno de un país en sus relaciones con la comunidad internacional.

1. Dificultades que plantea la poca transparencia en el gasto fiscal.

El Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas se creó en enero de 1992[60] y compromete a los estados suscriptores a entregar anualmente a la Secretaría General de la ONU información sobre importación y exportación de armas convencionales. En la actualidad 151 gobiernos, de los cuales 147 son Estados Miembros, han reportado al menos una vez sus estadísticas; pero solo 90 estados reportan en forma anual. Esto incluye los principales productores y exportadores de armas convencionales, por lo que las estadísticas capturan la mayor parte de este flujo. En el futuro cercano, se reportará también las existencias de armamento en cada país y la producción local de armas.

En esta misma resolución, la Asamblea General de la ONU resolvió limitar el crecimiento de las tenencias de armas con el objeto de promover la estabilidad y fortalecer la paz y la seguridad internacional. Existe otra resolución que acuerda entregar información anual sobre gasto militar a la ONU. El 7 de junio de 1999, luego de más de dos años de consultas y negociaciones, la Asamblea General de la OEA aprobó la Resolución sobre Transparencia en la Compra de Armas Convencionales con el objeto de fortalecer la estabilidad regional a través de medidas de confianza. Esta resolución exige a los países miembros entregar reportes anuales sobre las compras de armamento.

Si bien estos reportes permiten acercarse a una estimación comparativa del gasto de defensa entre distintos países, la medición más o menos exacta de los gastos de defensa a nivel internacional presenta dificultades que elevan la complejidad de la elaboración de análisis comparados. Como reseña Scheetz (1994,1999) la calidad y precisión metodológica de las cuatro principales fuentes en el ámbito internacional, el International Institute for Strategic Studies [IISS], el Fondo Monetario Internacional [FMI], el Stockholm International Peace Research Institute [SIPRI] y el U.S. Bureau of Arms Control (antes U.S. Arms Control and Disarmament Agency de los Estados Unidos) deriva en la producción de informaciones divergentes. Las diferencias entre serie y serie son grandes (a veces hasta 300% del valor reportado) y las tendencias entre ellas también varían entre fuente y fuente[61.]

A pesar de lo enunciado, parecería que la fuente que mejor refleja la realidad presupuestaria de la región es SIPRI. La definición de gasto militar que utiliza SIPRI incluye todos los gastos corrientes y de capital que se efectúan para financiar los siguientes rubros:

- Las Fuerzas Armadas (incluyendo las fuerzas en misiones de paz).
- Los Ministerios de Defensa y otras agencias gubernamentales comprometidas en proyectos de defensa.
- Las Fuerzas paramilitares cuando sean entrenadas, equipadas y estén disponibles para operaciones militares.

60 Resolución 46/36 L del 9 de diciembre de 1991, titulada “Transparencia en Armamentos”.
61 Ver comparación y crítica de las cuatro fuentes para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y el Perú en Scheetz, Thomas, “Gastos militares en América del Sur”, en “Proliferación de Armamentos y Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad en América Latina”, editado por el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Lima, Perú, 1994.

- Las actividades espaciales militares.

Desde esta perspectiva, el gasto militar incluye:

1. Personal
    - Todo gasto en personal actual (militar y civil)
    - Pensiones militares
    - Servicios sociales para el personal y su familia.
2. Operaciones y Mantenimiento
3. Adquisiciones
4. Investigación y Desarrollo militar
5. Construcciones militares
6. Ayuda militar (en el país donante)

Por tanto se encontrarían expresamente excluidos los siguientes conceptos:

1. Defensa de naturaleza civil
2. Gastos corrientes para actividades militares previas.
    - Beneficios para veteranos
    - Desmovilización
    - Conversión de instalaciones de producción de armas
    - Destrucción de armas[62]

La utilización de estos reportes internacionales es necesaria por el reducido grado de apertura que las autoridades fiscales de los países de la región tienen para divulgar las estadísticas, de forma que los gobiernos de turno y los administradores de entidades que se financian con recursos del Estado (como son las universidades estatales) puedan someterse a una efectiva rendición de cuentas frente a la sociedad civil. De los cinco Países Andinos, tres constan en el Indice de Transparencia Fiscal preparado por el International Budget Project. Perú y Colombia se encuentran por debajo de la media de la muestra (lo que significa un nivel de transparencia inferior al promedio de los países latinoamericanos) y Ecuador se encuentra en el nivel más bajo de entre los países comparados, con la menor transparencia fiscal. Si bien se puede discutir sobre la metodología de cálculo que este análisis utiliza, este es un esfuerzo relevante de comparación regional que revela en forma aproximada la falta de transparencia sobre el manejo presupuestario y de gasto público en general en los respectivos países, no solo en el caso del gasto en seguridad y defensa.

En el caso de países como Ecuador, el presupuesto de programas sociales adolece de la misma falta de transparencia que existe con el presupuesto de defensa, pero en lugar de originarse en una presunta necesidad estratégica del secreto, en el caso del gasto social parecería deberse a un afán por evitar la rendición de cuentas sobre los resultados obtenidos con el dinero público que se ha gastado. Esto ha conducido a una irracional asignación de recursos, donde las prioridades nacionales quedan totalmente relegadas. Por ejemplo, en Ecuador se destinan recursos fiscales de aproximadamente la misma magnitud a educación pública de nivel primario y a educación pública universitaria, cuando el número de alumnos beneficiados por la educación universitaria es aproximadamente una décima parte del número de alumnos en establecimientos estatales de educación primaria. Estudios realizados por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial revelan que el impacto en reducción de la pobreza es mucho mayor con los programas de educación básica que con la educación universitaria. Igual grado de irracionalidad existe en la mantención de subsidios ocultos, que

62 Scheetz (1994).

terminan restando recursos fiscales para programas sociales de alto impacto en la lucha contra la pobreza y benefician a sectores de ingresos medios y altos de la población.

Esta situación conduce a plantear la necesidad de una mayor apertura en la divulgación del gasto público en general, dentro del cual se ubica el gasto en defensa, y una evaluación del mismo por parte de la sociedad civil y de los actores políticos, en función de los objetivos establecidos para cada área de gestión pública incluida la defensa externa. Con este objetivo, es indispensable que exista una mayor participación de la sociedad civil y de los partidos políticos en la identificación y evaluación de los objetivos específicos en cada área de gestión del Estado y, con relación a la política de defensa, sobre las amenazas existentes para la seguridad nacional.

2. Dificultad para establecer los niveles “adecuados” de gasto en materia de seguridad y defensa externos:

Si bien existe a nivel regional una opinión generalizada en el sentido de que se requiere mayores recursos para combatir la pobreza y la exclusión social que caracteriza a todos los países latinoamericanos, cuando la reflexión se focaliza en las fuentes donde se pueden obtener estos recursos el consenso se vuelve más difícil. Una de las fuentes generalmente mencionada es la reducción del gasto en defensa externa; pero la definición de un nivel “adecuado” de gasto en seguridad y defensa externa aun no ha sido resuelta.

Desde una perspectiva de definición de política fiscal, el monto de recursos que un país destina a Defensa Externa dependerá de las funciones que la sociedad encargue al ente que tengan bajo su responsabilidad estas funciones, así como de las amenazas que se perciban como reales. A partir de estas dos categorías, la metodología tradicional de presupuestación deriva en objetivos, que para ser alcanzados requieren de planes, proyectos y programas. Esta definición progresiva conduciría entonces a la estimación de recursos requeridos para cada uno de los programas y a la definición del gasto en defensa y seguridad. Para este propósito, es de capital importancia la definición de las amenazas que se pretende conjurar con la aplicación de la política de defensa.

Como se vió anteriormente, la identificación de estas amenazas no es tarea concluida y ha evolucionado con el tiempo, habiéndose integrado una serie de elementos que no habían sido tradicionalmente considerados como amenazas a la seguridad externa de un país en el pasado. Habiendo identificado las amenazas, el siguiente paso sería identificar las funciones y objetivos que se asignan a las instituciones ejecutoras de la política de defensa externa en cada país, estimar los recursos materiales requeridos para alcanzar estos objetivos y determinar los montos de recursos necesarios para movilizar los recursos materiales antes señalados.

No obstante, la realidad dista mucho de la aplicación de esta norma. La práctica presupuestaria revela que la asignación de recursos fiscales para defensa externa más bien parte del monto de recursos asignados y gastados en períodos anteriores, a lo cual se suma un valor por motivo de incremento de gastos como consecuencia de la inflación interna y/o externa, y se añaden recursos para cubrir nuevos proyectos.

Pero esta, que es una crítica común a la forma en que se estructura el presupuesto de gasto de defensa, es en la realidad una debilidad generalizada en la mayor parte de los países de la subregión que involucra a todo el gasto público. Así se explica el bajo impacto que con frecuencia tiene el denominado gasto social, que absorbe una porción importante de los recursos fiscales de los Países Andinos pero arroja pobres resultados en términos de reducción de la pobreza, protección y desarrollo del capital humano de los sectores sociales vulnerables y

generación de oportunidades para la población de menores ingresos similares a las que benefician a los sectores de mayores ingresos.

3. La participación del Poder Legislativo y de la Sociedad Civil en la determinación del Gasto en Defensa:

En todos los Países Andinos, la definición de la política fiscal y la determinación del gasto público es una responsabilidad del Ejecutivo, con distintos grados de corresponsabilidad e intervención del Poder Legislativo, que fundamentalmente se refiere al mandato constitucional de considerar y aprobar anualmente el Presupuesto del Gobierno Central. Este presupuesto incluye, en algunos casos solo en forma parcial, el monto de recursos asignados a seguridad y defensa externa. Pero la revisión en el ámbito legislativo es superficial y su grado de influencia es más bien reducido.

Igual cosa sucede con respecto a la subordinación del estamento militar al poder político civil. La aprobación de ascensos a los grados más elevados de la jerarquía militar es un termómetro del grado de subordinación. En Bolivia esta es una facultad constitucional del Senado Nacional. En Colombia es también atribución de la Cámara de Senadores y es tal vez el país dentro de la subregión donde la práctica revela un mayor grado de subordinación de Fuerzas Armadas al poder político civil.

Pero la realidad en los demás países de la subregión dista mucho de una subordinación del estamento militar al poder político civil y ello se refleja en la carencia de un sometimiento del presupuesto en defensa a las definiciones de una política de seguridad externa definida por el poder político civil. Si esto no se da, tampoco se puede esperar que la sociedad civil tenga algún grado de influencia sobre la política de defensa y seguridad o sobre el presupuesto de defensa. Céspedes[63] concluye que a pesar de que las Constituciones actuales de los Países Andinos fueron aprobadas en la década de los noventa (Bolivia 1994, Colombia 1991, Ecuador 1998, Perú 1993 y Venezuela 1999) por lo que deberían responder al momento actual y a las tendencias y orientaciones modernas imperantes en el sistema internacional, distan mucho de ello. Como consecuencia, la participación de la sociedad civil y de los estamentos políticos que la representan es sumamente limitada en la definición de las políticas de seguridad y defensa externa y en la definición de su presupuesto.

Esta situación conduce a una real ausencia de las indispensables propuestas y debate para el establecimiento de consensos democráticos en torno a la identificación de amenazas y a la definición de objetivos que debería guiar la formulación de la política de seguridad y defensa externa. La participación de entes académicos en el análisis y la discusión de temas de defensa es más bien reciente en la subregión y las percepciones de la clase política acerca del papel que le corresponde a las Fuerzas Armadas están marcadas por un alto grado de aislamiento. Históricamente, el tema de la seguridad externa y la distribución del presupuesto de defensa han sido considerado como materia de exclusiva responsabilidad de los miembros de Fuerzas Armadas. La participación del Ejecutivo y Legislativo (cuyo grado de participación es incluso menor), ha estado limitada a definir el monto global de recursos que se asignan para este fin, en un contexto de grandes necesidades sociales insatisfechas y recursos fiscales siempre insuficientes. Esto ha conducido a una propuesta general, sin mayores detalles, sobre la conveniencia de limitar los recursos asignados a defensa y dirigirlos hacia inversión social y desarrollo; pero a muy limitados avances en este propósito.

63 Céspedes Mena Miguel Angel (2001), “El control legislativo sobre el Gasto de Defensa en los países de la Comunidad Andina”, Center for Hemispheric Defense Studies, Washington.

Las experiencias históricas muestran períodos de alta tensión, en todos los países de la subregión, por la distribución de recursos fiscales. En algunas épocas, la inestabilidad democrática ha estado ligada a este tipo de tensiones. En este contexto, los incentivos para que la sociedad civil o los partidos políticos debatan la política de defensa externa y el nivel y distribución del gasto en defensa han sido más bien limitados. Pero la realidad económica de todos los países de la región impone un análisis del costo de oportunidad de asignar recursos a la defensa externa, frente a la necesidad de atender grandes demandas sociales insatisfechas. La mayor participación de la sociedad civil en este debate contribuirá con seguridad a identificar con mayor realismo las amenazas que cada país enfrenta y a legitimar la asignación de recursos para financiar la política de seguridad externa de cada país.

La presencia de grandes necesidades sociales insatisfechas frente a la disponibilidad de recursos limitados también fuerza a la búsqueda de mecanismos que permitan reducir el monto de recursos destinados a todas las actividades que las agencias gubernamentales desarrollan, una de las cuales (pero no la única) es la seguridad y defensa externa. En este contexto, una de las posibilidades a ser evaluadas es el espacio para que países que integran organizaciones regionales, como la Comunidad Andina, puedan emprender en acciones de seguridad cooperativa, tema al cual se dedica el siguiente capítulo.

4. Los problemas fronterizos: ¿fantasmas o realidades?

A pesar de que las tensiones entre países miembros de la Comunidad Andina como consecuencia de problemas fronterizos se han reducido, estos continúan constituyendo elementos que impiden profundizar en las propuestas para la implementación de acciones cooperativas que permitan alcanzar mayores objetivos de defensa externa con menores recursos. La realidad señala que aun existen diferendos pendientes de solución y que incluso algunos ya resueltos continúan generando resquemos y desconfianza en algunos actores importantes de los sectores militares, políticos y sociales de los Países Andinos. La solución definitiva de estos problemas limítrofes es por lo tanto indispensable para avanzar en la dirección propuesta y, al reconocer que este es un proceso gradual que pudiera tomar un tiempo relativamente largo, el fortalecimiento de mecanismos que permitan la solución pacífica de controversias se vuelve prioritario.

En efecto, la realidad histórica ha evidenciado a plenitud que más importante que la solución de problemas limítrofes, que con el tiempo podrían resurgir o ser reemplazados por conflictos políticos o comerciales, es la introducción de mecanismos que garanticen la solución pacífica de estos potenciales conflictos, sin la amenaza del uso de las armas. En este sentido, la introducción de mecanismos de acción cooperativa en la defensa es un instrumento que facilita la abolición del uso de la fuerza entre países vecinos, más que una consecuencia de la misma. Para que esto sea posible, es indispensable que la política de defensa externa esté supeditada a la política internacional, que se genera en un ambiente más bien dominado por la población civil. Como consecuencia, es clara la correlación y la causalidad existente entre el fortalecimiento de la democracia en los países de la región, la subordinación de Fuerzas Armadas al poder político civil y el fortalecimiento de los procesos de integración regional, para el avance de las iniciativas de acciones cooperativas en temas de defensa.

5. Las complejidades que introducen las nuevas amenazas

Pero no solo los antiguos conflictos fronterizos, unos pocos de los cuales permanecen sin solución, constituyen barreras para la concreción de acciones cooperativas en temas de defensa

externa. La presencia de las denominadas nuevas amenazas también introduce complejidades en la búsqueda de estos espacios comunes.

En efecto, los problemas de terrorismo y droga que afectan en mayor medida a algunos de los Países Andinos, tienen efectos claros en sus países vecinos. Pero esta no es una opinión generalizada entre distintos actores de la vida política y social de cada país. Pues en varios de los Países Andinos existe una fuerte corriente de opinión pública que se opone a la participación de sus respectivos gobiernos en acciones coordinadas de lucha contra estas nuevas amenazas, que tienen mayor presencia en sus países vecinos, porque consideran que hacerlo generaría un problema para su país que no es conveniente generarlo. Un ejemplo de esto es la interpretación de amplios sectores de opinión pública e incluso de importantes medios de comunicación en el Ecuador con respecto a la captura de líderes guerrilleros de las FARC en territorio ecuatoriano. En un comunicado de fecha 13 de enero de 2004, la guerrilla colombiana condenó la detención de Simón Trinidad en territorio ecuatoriano, quien según este comunicado cumplía una misión clandestina para buscar apoyo político de la ONU y de países europeos, a la vez que coordinaba el aprovisionamiento de pertrechos (incluidas armas) y el funcionamiento de células operativas dedicadas (según los voceros guerrilleros) a garantizar áreas de descanso para sus tropas[64].

Este análisis puede ser debatido desde la perspectiva de que para un país vecino el problema existe desde el momento en que en el otro país se evidencia la presencia de movimientos terroristas y vinculados a la droga y el crimen organizado. La inacción frente a estas amenazas existentes en un país vecino abre un espacio de riesgo que puede derivarse en la presencia actual o futura de estos movimientos en el país, en la utilización de su territorio como zona de descanso y de adquisición de pertrechos y materias primas, lo cual conduce inevitablemente a la vinculación de agentes económicos, políticos y sociales con los movimientos guerrilleros o terroristas o delincuenciales existentes en el país vecino. Bajo esta perspectiva, la inacción frente a la presencia de nuevas amenazas en los países vecinos constituye un riesgo que debe por lo menos ser sopesado frente al riesgo de incursión en acciones cooperativas para combatirlas.

La presencia de líderes de la guerrilla colombiana en Ecuador se ha evidenciado por la serie de entrevistas que han otorgado a distintos medios de comunicación. Sus contínuas declaraciones evidencian la utilización de territorio ecuatoriano como zona de atención médica, descanso y aprovisionamiento de pertrechos y armamento. La presencia de células operativas en territorio ecuatoriano involucra a este país en el conflicto armado que existe en Colombia, porque los dirigentes guerrilleros establecen nexos políticos, sociales y económicos con personas y agrupaciones ecuatorianas. Pero lo sorprendente es la interpretación de amplios sectores de opinión pública, incluidos los principales diarios del país, en el sentido de que la captura de estos líderes guerrilleros por parte de la policía ecuatoriana es lo que involucra al país en el conflicto colombiano. Con un tono de crítica por la captura de Simón Trinidad, el diario el Comercio cita a Fredy Rivera, académico de la FLACSO, quien sostiene que esta acción de la policía ecuatoriana "cambió el escenario para Ecuador. Hasta mediados del 2003, el país aun debatía su participación en el Plan Colombia; ahora los militares admiten que no se puede asumir una posición neutral"[65]. Cabe preguntarse si permitir que células operativas de la guerrilla colombiana operen libremente en territorio ecuatoriano es un acto de neutralidad.

Si existe una condena política, evidenciada en varias declaraciones e instrumentos internacionales emanados de distintas reuniones en el marco de la Comunidad Andina y de otras instancias de política internacional, dirigida en contra de los movimientos terroristas, del crimen organizado y de la droga en la subregión, es incompatible que un país permanezca impasivo frente a la presencia de tales movimientos en un país vecino.

64 Ver Diario El Comercio, lunes 23 de febrero de 2004, p. A7.
65 Ibid.

Estos son temas no resueltos, cuya superación es indispensable para la adopción de acciones concretas que permitan avanzar en esfuerzos cooperativos que permitan reforzar la seguridad de los países y, simultáneamente, reducir los niveles de gasto militar.

VI.- LA SEGURIDAD COOPERATIVA ENTRE LOS PAISES ANDINOS

La seguridad cooperativa se construye en forma gradual, sobre la base de los acuerdos y tratados existentes, así como de las rutinas establecidas. La seguridad cooperativa se origina con un cambio en la forma en que los países perciben sus prácticas de seguridad y las de sus vecinos.

El proceso de seguridad en curso en el Continente Americano y en la Comunidad Andina, basados en el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la profundización de la integración regional y una acumulativa ampliación de las medidas de confianza, se orienta en esa dirección.

La caracterización de la Zona de Paz Andina, que debe ser parte de la Política Común Andina de Seguridad, exige definir un espacio geográfico (la Comunidad Andina) en términos consistentes con la Zona de Paz Sudamericana, pero con rasgos más profundos que le otorguen, dentro del conjunto continental, características específicas. En ese sentido, la caracterización de la Zona de Paz Andina no puede perder de vista que cuatro de los cinco países andinos mantienen extensas fronteras con países ajenos a la subregión y que, por lo tanto, un esquema de seguridad andina tiene necesariamente que responder a esta realidad, articulando mecanismos que permitan estructurar un sistema de defensa regional. Este es posiblemente el espacio de mayor impacto en una potencial reducción del presupuesto de defensa en los Países Andinos. Pero su aprovechamiento requiere que las medidas de fomento a la confianza mutua entre los países de la subregión hayan progresado y, simultáneamente, que los Países Andinos hayan aprovechado las posibilidades de participación en las aproximaciones desarrolladas en el ámbito continental, al igual que con otras agrupaciones regionales como el MERCOSUR[66], en los esfuerzos por estructurar acciones cooperativas de defensa externa, crear medidas de fomento a la confianza, introducir mecanismos de solución pacífica de divergencias y lucha coordinada contra amenazas externas, incluidas las nuevas amenazas.

1. La Zona de Paz Sudamericana y la Comunidad Andina.

El concepto de zona de paz nació por el interés de algunos países de sustraerse de la confrontación entre las dos superpotencias durante la guerra fría. La primera declaración de zona de paz se produjo en el Océano Indico y respondió al interés de pequeños y medianos estados, liderados por la India, de limitar las acciones de las superpotencias en la región mediante una declaración de las Naciones Unidas.

Pero este concepto inicial ha tenido una importante evolución y a la definición de zona de paz se ha incorporado en forma progresiva elementos que incluyen la renuncia al uso de la fuerza para la resolución de conflictos entre países, procesos de pacificación al interior de países y, en los últimos años, conceptos más amplios como la seguridad democrática, que busca garantizar la seguridad interna de los estados brindando a sus ciudadanos las condiciones necesarias para su desarrollo personal, social y familiar, la preeminencia del estado de derecho, la justicia social y el respeto a los derechos humanos.

66 Ver CAN, SG/dt 199; 20 de febrero de 2003: “Elementos para una visión Andina de la Seguridad”.

Los países de América del Sur se definieron como Zona de Paz y Cooperación y proscribieron el uso y la amenaza del uso de la fuerza en sus relaciones, a la vez que se asumió el compromiso de eliminar el emplazamiento, fabricación, experimentación, posesión y utilización de todo tipo de armas de destrucción masiva, inclusive las armas nucleares, químicas, biológicas y tóxicas, así como su tránsito por los países de la región, de acuerdo con el Tratado de Tlatelolco y demás convenciones internacionales sobre la materia. De igual forma, los países se comprometieron a erradicar las minas antipersonales y a aplicar las recomendaciones del programa de acción de Naciones Unidas sobre armas pequeñas y ligeras.

Pero la definición de Zona de Paz contiene adicionalmente compromisos en materia de planificación de las políticas de seguridad y defensa, intercambio de información sobre las mismas, creación de mecanismos que permitan la comparabilidad de los presupuestos de defensa, al igual que la introducción de mecanismos que garanticen la subordinación de las estructuras militares al poder político civil.

2. Areas de cooperación regional y plan de acción:

El Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas reconoce el derecho a la defensa colectiva de las naciones. El Grupo de Alto Nivel en Materia de Seguridad y Fomento de la Confianza en la Comunidad Andina, por su parte, identificó en su reunión de Bogotá, en febrero del año 2003, posibles áreas de cooperación para enfrentar tanto las amenazas convencionales a la seguridad como nuevas amenazas. Los campos de acción identificados para la cooperación frente a amenazas convencionales fueron la profundización de medidas de fomento de la confianza mutua, las operaciones coordinadas en zonas de frontera, el desarrollo fronterizo, la solución pacífica de controversias y la aplicación de medidas de prevención de crisis y conflictos. Los campos de acción identificados para la coordinación frente a las nuevas amenazas fueron el intercambio de información en materia de inteligencia, el intercambio de experiencias, la creación de campañas de difusión que contribuyan a generar en la población de los países andinos actitudes acordes con una cultura de paz y seguridad, la creación de mecanismos regionales para combatir el terrorismo, la corrupción, el tráfico ilícito de armas, las drogas y los delitos relacionados, así como la cooperación legal y judicial a través del intercambio de información prejudicial y judicial, la elaboración de inventarios sobre normas nacionales aplicables y sus procedimientos de aplicación.

El Grupo de Alto Nivel manifestó la importancia de trabajar en el corto plazo en los siguientes campos:

- Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra el Terrorismo, que contemple el establecimiento de un mecanismo de coordinación entre las autoridades nacionales competentes.
- Plan Andino de Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras.
- Un modelo de metodología para la formulación de Libros Blancos de Defensa.
- Mecanismos necesarios para combatir la corrupción.

3. La experiencia de estandarización de metodologías para el calculo del gasto de defensa entre Chile y Argentina:

Entre el último trimestre de 1999 y agosto de 2001, la CEPAL realizó por pedido de los gobiernos de Argentina y Chile, como parte de los esfuerzos mutuos por fortalecer las medidas de confianza, un estudio técnico conducente a elaborar una propuesta de metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa, que facilite la comparación del gasto militar entre los dos países. Cuando la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL agradeció el encargo encomendado por los dos gobiernos, manifestó su esperanza de que el trabajo a realizarse sirva de punto de partida para una iniciativa regional con el mismo propósito.

El trabajo realizado parte del análisis del "Libro de la Defensa Nacional de Chile" publicado por el Ministerio de Defensa Nacional de Chile en 1997 y del "Libro Blanco de la Defensa Nacional" publicado por el Ministerio de Defensa de Argentina en 1999. Estas iniciativas constituyen una valiosa fuente de información ya que expresan la política de defensa externa de ambos países. Ambos documentos fueron iniciativas pioneras, orientadas a desarrollar la conciencia ciudadana sobre el valor de la seguridad y la necesidad de la defensa. Con este objetivo los documentos señalan los fundamentos centrales que orientan la política de seguridad exterior y defensa de cada país.

Los gobiernos de Argentina y Chile aprobaron una definición de defensa que se resume como "...el conjunto de actividades cuyo efecto es salvaguardar la soberanía nacional. Su objetivo es alcanzar una condición de seguridad externa de modo que el país pueda lograr sus Objetivos Nacionales. Concordante con lo anterior, gasto en defensa es aquel en que incurre el país para materializar el objetivo planteado en el párrafo anterior"[67].

Otro elemento que requería ser definido es el ámbito de cobertura de la defensa al que los reportes de defensa se refieren. El acuerdo entre Argentina y Chile involucra la defensa externa o el resguardo de los límites de cada país frente a amenazas foráneas. Por ello, en la metodología de la CEPAL, al igual que en la de la OTAN, se excluye del gasto los rubros destinados a seguridad interior. No obstante, la definición de nuevas amenazas hace más difícil de mantener esta clasificación y cualquier esfuerzo por definir una metodología hacia delante debería partir por una definición de los objetivos de la defensa y las amenazas que pretenden ser conjuradas.

Por otro lado, la metodología define como rubro a ser medido los flujos monetarios anuales destinados al gasto en defensa externa, con el objeto de comparar su nivel en los dos países y de esta manera fomentar la confianza mutua. En otras palabras, la metodología trata de utilizar "criterios comunes y procedimientos facilitadores para calcular los Gastos de Defensa en ambos países, que permitan compararlos adecuadamente" [68]. Este es un procedimiento que evita introducir reformas a las prácticas presupuestarias y contables existentes en cada país y debería ser tomado en cuenta dentro del esfuerzo que los Países Andinos lleven a cabo para volver comparables sus estadísticas de gasto de defensa.

Efectivamente, una barrera importante que tuvo que ser superada para el trabajo de la CEPAL es la diferencia de procedimientos presupuestarios y contables que existían en Argentina y Chile. La metodología de la CEPAL claramente establecía que no era su intención modificar estos procedimientos. La medición estandarizada del gasto en defensa más bien se planteó a través de la introducción de procedimientos analíticos específicos. Para ello, se señaló que el gasto en defensa es el ejecutado por los Ministerios de Defensa de cada país, pero existen algunas diferencias institucionales. Por ejemplo, en Chile el Ministerio de Defensa Nacional incorpora a

67 CEPAL (2001), p. 17.
68 Ibid, p.18.

los Carabineros, la Policía de Investigaciones y la Dirección General de Deportes y Recreación (DIGEDER), que son instituciones no dedicadas a funciones de defensa, pero sí a la seguridad interior y a lo social respectivamente. Esta realidad obliga a identificar la estructura institucional en cada país con el objetivo de depurar la información presupuestaria.

De igual forma, se definió que los datos a ser considerados debían reflejar una contabilidad con criterio de caja, en lugar de gasto devengado, porque se consideró que reflejaba de mejor manera el impacto estratégico del gasto en defensa y permitía una mejor comparación entre los dos países. Así mismo, la metodología de la CEPAL definió tres diferentes niveles de gasto a partir de la cobertura del concepto utilizado (G1 o Básico, G2 o Ampliado y G3 o Total), que progresivamente amplían el alcance de los mismos.

Nivel de Gasto Básico G1:

Para el Nivel Básico G1 se consideran los gastos gubernamentales en toda la gestión de la defensa militar, incluida la administración, supervisión y gestión de las fuerzas de defensa militar de tierra, mar y aire, ingeniería, transportes, comunicaciones, información y otras fuerzas y mandos no combatientes, fuerzas de reserva y auxiliares vinculadas al sistema de la defensa y abastecimiento de equipo, así como la investigación y desarrollo relacionados con la defensa. Además, se incluyó a la defensa civil.

Este nivel incluye la totalidad de los gastos en personal, es decir incluye los aportes patronales a la seguridad social de los miembros de fuerzas armadas pero excluye el gasto de la previsión social en beneficios entregados a los afiliados. Adicionalmente, este nivel excluye el gasto en seguridad interior. En Argentina, las instituciones dedicadas a esta función pertenecen al Ministerio del Interior, pero para obtener el valor de nivel G1 en Chile fue necesario deducir el gasto de los Carabineros y de la Policía de Investigaciones, organismos dedicados preferentemente a la seguridad interior del país a pesar que institucionalmente están incorporados al Ministerio de Defensa Nacional.

En diciembre de 1999, los Gobiernos de Argentina y Chile acordaron que los presupuestos para las actividades en salud y educación dependientes de los Ministerios de Defensa o de las FF.AA., serían considerados dentro de este nivel G1 siempre que estuvieran dirigidas al personal militar, pero se excluirían rubros específicos que brinden servicios a la comunidad en general. De igual forma, se excluyeron los gastos dirigidos al control de los aeropuertos y de la aviación comercial, así como los relacionados al control del tráfico marino, los cuales fueron considerados parte de la seguridad interna. De igual forma se excluyeron los gastos de organismos especializados de las Fuerzas Armadas, como el Instituto Geográfico Militar, el Servicio Hidrográfico y Oceanográfico y otras instituciones de apoyo civil como el Cuerpo de Ingenieros del Ejército que construye infraestructura vial como un contratista del Estado.

Así mismo, acordaron utilizar la convención internacional que clasifica como gasto “corriente” la adquisición de armamento y equipamiento militar y contabilizar como “gastos de capital” los destinados a construcciones o adquisición de equipos y demás bienes físicos que sirven para producir otros bienes o servicios, no se agotan con el primer uso, tienen una duración superior al año y están sujetos a depreciación. La contabilización al gasto se realiza al momento de su adquisición, al margen de su forma de financiamiento.

Pero la comparación entre países de los valores del gasto en defensa medido en dólares se dificulta por la selección de los índices deflactores y el tipo de cambio apropiados para las cifras de cada país. Por ello se recurre a la medición del gasto como proporción de su producto interno bruto y del total del gasto público, lo que refleja el esfuerzo que un país realiza para ejecutar su

política de defensa. La metodología por lo tanto considera los índices y complementa el análisis con el gasto militar en dólares corrientes y percápita. Así mismo, compara la distribución del gasto militar entre gasto corriente y equipamiento, al igual que el destino institucional, por cada una de las ramas que componen las fuerzas armadas.

G2, Gasto Ampliado:

El gasto de defensa a Nivel G2, Ampliado, incluye el Nivel G1, Básico y las Pasividades Netas de la seguridad social de miembros de Fuerzas Armadas de Argentina y las Prestaciones Provisionales Netas de miembros de Fuerzas Armadas de Chile.

Para incluir estos rubros, es necesario depurar la información contable porque en el cálculo de los Gastos al Nivel G1, Básico, ya se incorporaron las remuneraciones brutas del personal activo de las Fuerzas Armadas, incluyendo los aportes patronales. En el caso de Chile, estos ajustes se realizan sobre la base de ciertos supuestos simplificadores, que permiten estimar el nivel de gasto sin incurrir en un grado de desglose de información que resultaría sumamente costoso de obtener y no aportaría variaciones relevantes a las cifras estimadas. En conjunto, tanto para Argentina como para Chile este rubro incrementa el gasto en defensa en alrededor de un punto porcentual del PIB, por lo que es relevante que se lo tome en cuenta en forma desglosada del G1.

G3, Gasto de Defensa Total

El Nivel G3, gasto de defensa total, se propone en la metodología de la CEPAL como una medición estandarizada final para Argentina y Chile; y se calcula agregando al Nivel G2, gasto ampliado que incluye los gastos previsionales netos del personal de las Fuerzas Armadas, el gasto correspondiente a investigación y desarrollo de seguridad y defensa, así como el gasto en actividades industriales o productivas que realizan instituciones de Fuerzas Armadas.

Este es el nivel de agregación de gasto que mayores problemas ocasionó a la CEPAL en su esfuerzo por obtener información suficiente como para presentar cifras comparables entre los dos países, por lo que la estimación de este nivel se realizó con datos parciales. Pero su importancia es alta para poder estimar el gasto en defensa de cada país y su impacto estratégico. En el caso de Argentina se sumaron al Nivel G2, Ampliado, los gastos correspondientes a la Dirección General de Fabricaciones Militares que depende del Ministerio de Economía, pero se excluyeron los aportes del Ministerio de Relaciones Exteriores a las Fuerzas de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas porque no responden al objetivo de defensa nacional externa definido inicialmente.

En la información correspondiente a Chile se agregaron al Nivel G2, Ampliado, los gastos correspondientes a los Organismos de Industria Militar dependientes del Ministerio de Defensa Nacional. Estos gastos incluyen el complejo químico de Talagante, que fabrica explosivos, y el Instituto de Investigación y Control de Calidad. Así mismo, se excluyeron los aportes del Ministerio de Relaciones Exteriores a las Fuerzas de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas. En el caso de Chile existen tres empresas industriales que siendo parte de Fuerzas Armadas son relativamente autónomas: Fábricas y Maestranzas del Ejército (FAMAE), Astilleros y Maestranzas de la Armada (ASMAR) y la Empresa Nacional de Aeronáutica (ENAER), que no fueron incluidos en la metodología de la CEPAL porque, a criterio de su Secretaría, “gran parte de las ventas que realizan estas tres empresas a las Fuerzas Armadas de Chile, son financiadas por el Ejército, la Marina y la Aviación mediante gastos ya contabilizados anteriormente, dentro del propio Ministerio de Defensa Nacional. Estos recursos pueden provenir alternativamente de aportes fiscales, de ingresos propios, y de las Leyes Reservadas del Cobre, o de una combinación

de esos rubros. Por lo tanto, con su exclusión se evitaron eventuales duplicaciones de envergadura en los cálculos de los Gastos de Defensa de Chile"[69].

4. Necesidad de consenso sobre la misión de las Fuerzas Armada, a la que debe referirse su presupuesto

La definición de lo que constituye gasto en defensa depende del rol que se asigne a distintas entidades que participan en la seguridad externa de un país. La OTAN desarrolló una metodología de cálculo para evaluar la contribución a la defensa de sus países miembros, que comprende todo el gasto realizado en las fuerzas armadas incluyendo el funcionamiento de los departamentos o ministerios de defensa y otras agencias comprometidas con proyectos de seguridad y el gasto en fuerzas de policía y fuerzas militares auxiliares organizadas en caso de conflicto cuando se juzgue que estas deban ser entrenadas y equipadas para desarrollar actividades militares. Además, se contabilizan los costos de pensiones del personal, tanto civil como militar. En esta definición se excluyen los asuntos relacionados con la defensa y la seguridad civil, intereses sobre deudas de guerra y el pago de servicios a veteranos. El único País Andino que aplica esta metodología en su totalidad es Colombia[70], y su nivel de gasto incluida policía y sin tomar en cuenta el endeudamiento fue del 3,5 y 3,6 % del Producto Nacional Bruto para los años 2000 y 2001 respectivamente.

Al descomponer esta definición obtenemos los siguientes conceptos:

- Clasificación de ingresos para la defensa según su origen:
  - Recursos de Tesoro:
  - Endeudamiento del Estado
  - Ingresos por cánones específicos
  - Ingresos provenientes de actividades empresariales de las fuerzas armadas

Esta clasificación revela otro campo de debate con relación a las fuentes de financiamiento que debe tener el gasto en defensa. La subordinación del estamento militar al poder político civil requiere que la principal fuente de financiamiento sea los recursos del tesoro y, en menor medida, el endeudamiento del Estado. Ambos rubros constan en forma explícita en los presupuestos de los gobiernos y por lo tanto están sometidos al debate político y a rendición de cuentas, a pesar de todas las limitaciones que tiene la participación de los respectivos poderes legislativos y la sociedad civil, que fueron comentados anteriormente.

Pero también existen como fuentes de financiamiento cánones específicos, generalmente ligados a ingresos fiscales provenientes de la explotación de recursos naturales, como el cobre en Chile y el petróleo en Ecuador. Esta preasignación automática de recursos reduce la transparencia del gasto y limita la participación del poder político civil en la determinación del gasto en defensa, por lo que no contribuye a una asignación de recursos basada en la priorización de los problemas nacionales ni a la evaluación de resultados obtenidos con los recursos públicos utilizados. Estos son elementos fundamentales para elevar la efectividad del gasto público.

Adicionalmente, en los países en que las Fuerzas Armadas desarrollan actividades empresariales, esta se convierte en otra fuente de recursos. Pero la incursión de miembros activos de Fuerzas Armadas en estas actividades les distrae de sus tareas específicas y crea un ambiente propicio para que cuando estas empresas atravieses momentos de estrés financiero, estos sean

69 CEPAL (2002), p. 48.
70 Gutiérrez Roa, Luis Alberto (2001), "El Gasto Militar en el Conflicto Interno en Colombia", Center for Hemisferic Defense Studies, Washington.

solucionados mediante la aplicación de subsidios estatales que pocas veces son revelados. Adicionalmente, toda actividad empresarial está sujeta a la evolución del entorno en que se desarrollan sus operaciones, por lo que esta se convierte en una fuente de recursos sometida al ciclo económico, que incrementa la volatilidad de los ingresos fiscales que financian el gasto de defensa. Esto por lo tanto no contribuye a la seguridad nacional.

5. Las fuentes internacionales de información sobre gasto militar:

Hay varias instituciones internacionales dedicadas a recopilar información sobre gasto militar de los países y transferencia de armas, para difundir su contenido deforma que se puedan realizar estudios comparativos entre diversos países a partir de esas fuentes. Lahera (2000) y Lahera y Ortúzar (1998 y 2000) han revisado las metodologías empleadas por los principales organismos internacionales dedicados a este tema.

En primer lugar, el Fondo Monetario Internacional (FMI) publica anualmente en el Government Finance Statistics Yearbook (GSFY), datos sobre el gasto público de distintos países, dentro de los cuales se encuentra el Gasto de Defensa. A pesar de que esta es una fuente de información frecuentemente utilizada para realizar gasto comparativo, tiene ciertas deficiencias. Una importante es la diferencia metodológica de reportar el casto con criterio de caja o devengado. En segundo lugar hay países que reportan exclusivamente el gasto financiado con ingresos propios de los gobiernos y excluyen de este reporte el gasto militar financiado con endeudamiento. Este es un tema relevante porque hace gran diferencia se contabiliza al gasto militar la contratación de deuda para adquirir armamento o el servicio anual de esta deuda. Luego existen ya las distorsiones originadas en la conceptualización del gasto militar, que puede variar por lo que se considera gasto en defensa. Esto va a estar determinado por las funciones y objetivos que se asignen a las fuerzas armadas. Por ejemplo, la metodología de la OTAN determina que si las fuerzas policiales luchan contra fuerzas que pueden comprometer la seguridad externa del país, este gasto debería estar incluido en el presupuesto de defensa.

En algunos casos, Colombia ha utilizado esta metodología. Así mismo, existen países como Ecuador en la subregión y Chile fuera de ella que mantienen esquemas de asignación extraprespuestaria de recursos para defensa. Esta práctica resta transparencia al control del gasto militar porque sus cifras no están publicadas en los presupuestos anuales que son de dominio público e incluso no forman parte de los presupuestos aprobados por los respectivos poderes legislativos. Otra fuente de distorsión es la inclusión o no de las pensiones del personal militar como gasto de defensa, mientras la metodología de la OTAN lo incluye en defensa, la metodología del FMI lo incluye dentro del gasto social. Debido a la magnitud del contingente militar con relación a la población, esta diferencia metodológica provoca cambios de magnitud en el monto del gasto militar. Adicionalmente, si este gasto se refiere a pensiones jubilares, constituye un rubro que se originó en la fuerza militar del pasado pero que no tiene impacto en el poder militar actual o futuro cuya medición es el objetivo en la mayor parte de comparaciones internacionales.

Además del FMI, existen cinco fuentes adicionales de información sobre gasto militar: las Naciones Unidas, con su publicación "Reducción de los Presupuestos Militares: Gastos Militares en Forma Normalizada Comunicados por los Estados"; el Instituto
Internacional de Estudios Estratégicos (IIEE) de Londres, que publica "The Military Balance"; el Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI) que mantiene reportes periódicos e informales anuales, incluido uno sobre la transferencia de armas (actualmente importaciones y exportaciones, en el futuro incluirá la compra de armas a

proveedores domésticos de cada país) y el Departamento de Estado y el Servicio de Investigaciones del Congreso de Estados Unidos.

La presencia de estas fuentes de información, que en su mayor parte utilizan la "Clasificación de las funciones de las administraciones públicas" (CFAP) de las Naciones Unidas y la metodología definida por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) permite identificar incongruencias en la información presupuestaria presentada por cada país, pero persisten los problemas que impiden llegar a tener una fuente confiable de información que permita comparación entre distintos países.

El estudio y análisis del gasto militar ha sido muy limitado en los ámbitos académicos civiles en la región. Ahumada[71], por ejemplo, critica la poca apertura del gobierno en su país, Chile, para divulgar el presupuesto de defensa y a partir de información estadística publicada por el Departamento de Estado de Estados Unidos realiza una comparación del gasto militar entre varios países de la región y concluye que “Chile tiene fuerzas armadas demasiado numerosas que significan una carga económica proporcionalmente mucho mayor que la que sustentan los países vecinos” y llama la atención sobre el caso de Perú, que mantiene según sus cálculos un presupuesto militar equivalente a la mitad del chileno.

A pesar de que la información está desactualizada, sirve para ejemplificar las grandes diferencias del gasto militar tanto en términos absolutos como en proporción al tamaño de las economías y delas poblaciones de cada país. Los datos corresponden a las tres ramas de fuerzas Armadas y excluyen policía y defensa civil.

MAGNITUD DE LA FUERZA MILITAR

	Miles de Hombres		Hombres por cada 1000 habitantes	
País	1995	1997	1995	1997
Brasil	285	296	1,8	1,8
Perú	115	115	4,8	4,5
Chile	102	102	7,2	7,0
Argentina	65	65	1,9	1,8
Ecuador	58	58	5,2	4,8
Bolivia	28	33	4,0	4,3

Fuente: "The Military Balance", SIPRI

Lo primero que llama la atención es el tamaño de las fuerzas militares de los tres Países Andinos incorporados en este análisis. Medidos con relación a la población total, tanto Bolivia como Ecuador y Perú mantienen niveles cercanos a 5 efectivos por cada mil habitantes, ampliamente superiores a los niveles mantenidos por Argentina y Brasil y únicamente superados por Chile.

Al analizar el gasto militar con relación al Producto Nacional Bruto, se encuentra que Ecuador tiene el nivel de esfuerzo más alto de la región, similar al de Chile, con 4 % para el año 1997. Este nivel de gasto es el doble de lo que representa para Perú y Bolivia. Pero debido al bajo ingreso percápita medido en dólares que caracteriza a los Países Andinos, el gasto militar medido en dólares por habitante es de los menores en la región, en especial en Bolivia.

71 Ahumada, Eduardo (2001), “Comparación Regional de Gasto Militar” FACH.

MAGNITUD DEL GASTO MILITAR

	Gasto Militar percápita, en US$		Gasto Militar / Producto Nacional Bruto, en %	
País	1995	1997	1995	1997
Chile	158	196	3,8	3,9
Argentina	137	103	1,7	1,2
Brasil	68	84	1,7	1,8
Ecuador	54	62	3,7	4,0
Perú	41	53	1,7	2,1
Bolivia	19	19	2,3	1,9

Fuente: "The Military Balance", SIPRI

Del total de gasto militar en el período 1995-1997, el 25 % se destinó a importación de armas en Perú y Ecuador y el 12 % en Bolivia, niveles sustancialmente superiores al del resto de países de la región, que registraron niveles del 8 % para Chile, 2,5 % para Brasil y apenas el 1,2 % para Argentina. La conclusión de la comparación anterior es que a pesar del esfuerzo que realizan los Países Andinos al destinar amplias sumas de recursos económicos al presupuesto militar, el gasto por efectivo militar es bajo. Esto conduce a una situación de deterioro en el nivel salarial de los miembros de Fuerzas Armadas.

VII.- AREAS DE ACCION QUE PERMITIRIAN UNA REDUCCION DEL GASTO MILITAR

Los países de América del Sur se definieron como Zona de Paz y Cooperación y proscribieron el uso y la amenaza del uso de la fuerza en la resolución de conflictos entre países. Varias de las resoluciones adoptadas en el marco de la Comunidad Andina reflejan la voluntad política de profundizar estos compromisos al interior de la subregión. En la medida que crezca la confianza mutua, estos dejarán de ser enunciados políticos para convertirse en una realidad histórica. Esto permitiría que se reduzca en forma gradual el presupuesto de defensa externa de los países de la región, incluidos los Países Andinos; pero ello requiere de la subordinación de la política de defensa y seguridad externa a objetivos superiores de integración regional. Desde un punto de vista práctico, el proceso debería partir de una subordinación de la política de defensa externa a la política internacional de los países en forma individual, dentro de la cual juega un papel muy importante la integración andina. También requiere una real subordinación del estamento militar al poder político civil.

Como el proceso de construcción de confianza entre países vecinos es gradual, los esfuerzos para encontrar mecanismos que permitan reducir el gasto en defensa deberían partir por espacios que se presentan propicios para alcanzar este objetivo, como es la Comunidad Andina de Naciones. La presencia de amplias fronteras externas, con terceros países fuera de la Comunidad Andina, abriría el espacio para que las fuerzas militares de los países miembros emprendan en acciones cooperativas que permitan reducir en forma gradual el presupuesto de defensa individual de los países. El objetivo de mediano plazo debería ser la conformación de una fuerza multinacional, financiada con recursos comunes, que permita reducir áreas de redundancia en el gasto en defensa.

Una propuesta de esta naturaleza conduciría a una nueva arquitectura en los organismos de defensa de los Países Andinos, en la que la defensa externa podría estar en manos de esta fuerza multinacional y la defensa de la seguridad interna podría permanecer en manos de las fuerzas

individuales de cada país. La asignación de responsabilidades a la fuerza externa podría gradualmente incluir otras áreas como la prevención y reacción frente a desastres naturales, campo en el que se podría alcanzar mayores resultados con menores recursos si se asigna esta tarea a una fuerza común de los Países Andinos.

Otra área de acción que permitiría la reducción del gasto en defensa es la coordinación de acciones en la lucha por la pacificación al interior de los países de la región, así como la eliminación y prevención del crimen organizado, la droga y el terrorismo. Esto requiere superar la percepción de que la intervención en la lucha contra los movimientos subversivos y el crimen organizado es lo que involucra a un país en el conflicto. Esta posición con frecuencia argumentada por los medios de comunicación y distintos sectores de opinión pública en algunos países de la subregión puede ser equivocada. La presencia de violencia en los países vecinos, más aun cuando se ha avanzado en el proceso de integración como se ha hecho entre los Países Andinos, afecta a todos los países vecinos. La decisión de participar o no en acciones coordinadas de combate contra estos movimientos terroristas y el crimen organizado es por lo tanto una opción que provocará distintos resultados, pero que no altera el hecho de que un país vecino experimenta consecuencias provenientes de la situación interna imperante en otro país.

El Grupo de Alto Nivel en Materia de Seguridad y Fomento de la Confianza en la Comunidad Andina identificó campos de acción en esta materia como son la creación de mecanismos regionales para combatir el terrorismo, la corrupción, el tráfico ilícito de armas, las drogas y los delitos relacionados, así como la cooperación legal y judicial a través del intercambio de información prejudicial y judicial, la elaboración de inventarios sobre normas nacionales aplicables y sus procedimientos de aplicación, así como el intercambio de información proveniente de sus organismos de inteligencia. Todos ellos permitirían alcanzar mejores resultados en los objetivos planteados, con una menor asignación de recursos individuales de cada país.

VIII.- CONCLUSIONES:

Se han realizado esfuerzos importantes por identificar campos de acción cooperativa entre países, a nivel mundial, regional y subregional, respecto a la defensa externa y al objetivo de ahorrar recursos fiscales para que sean dirigidos a la inversión social y desarrollo. No obstante, los avances concretos en homologación de información presupuestaria y contable, que eleven el nivel de confianza mutua, han sido poco representativos; y los avances en articulación de iniciativas que permitan efectivamente reducir el gasto en defensa son hasta ahora intangibles.

A pesar de reconocer que este es un proceso gradual, que tomará tiempo en concretarse, las necesidades insatisfechas de la población exigen una acción inmediata de los gobiernos de los países de la subregión. El camino está trazado en parte por la experiencia de Argentina y Chile, en cuanto a homologación de la contabilidad del gasto militar y transferencia de información como un mecanismo para fortalecer la confianza mutua. No obstante, el camino tiene barreras que deben ser superadas, una de las cuales es la falta de transparencia fiscal que en distintos grados afecta a todos los países de la subregión.

La falta de transparencia en el gasto público no es exclusividad del gasto militar sino que es una debilidad que afecta en algunos países de la Comunidad a la totalidad del gasto público. Esta situación requiere ser corregida para que la sociedad civil y las instituciones políticas democráticas puedan intervenir en mayor grado en el debate sobre la distribución de los escasos recursos disponibles; y las autoridades de los respectivos gobiernos puedan rendir cuentas en

forma adecuada sobre los resultados obtenidos con esos recursos, frente a los objetivos nacionales que se hayan planteado.

La búsqueda de esquemas de seguridad cooperativa requiere la superación de estas barreras que impiden mantener un registro comparable de gasto militar en los países de la subregión y fortalecer la confianza mutua. Pero a partir del trabajo pionero realizado por la CEPAL para Argentina y Chile se puede avanzar en la homologación de reportes de gasto militar en los países de la Comunidad. La homologación del gasto en defensa, en lugar de plantearse como una reforma a las prácticas contables de cada país o de su esquema institucional militar, puede ser planteada como una tarea técnica de recopilación y homologación de información sobre el gasto fiscal, a ser desarrollada por la Secretaría General de la CAN, a la luz de los avances realizados por la CEPAL para el caso Argentino-Chileno. Esta tarea debería incorporar todas las áreas del gasto fiscal, de forma que los países de la subregión cuenten con un instrumento para mejorar la planificación del gasto público a base de la comparación mutua, en beneficio de las condiciones de vida de la población. Frente a la magnitud de las necesidades insatisfechas entre la población de la subregión, el uso apropiado de los escasos recursos disponibles tiene alta prioridad.

La Comunidad Andina se presenta como un espacio propicio para avanzar en un esfuerzo de cooperación en materia de defensa, que permita reducir el gasto militar y liberar recursos fiscales para inversión social y acelerar el desarrollo. Pero pesa la presencia de problemas limítrofes aun no resueltos al interior de la Comunidad, así como la existencia de distintos grados de subordinación del estamento militar al poder político civil. Solo un real progreso en estos dos campos permitirá que sean posibles acciones cooperativas en materia de defensa externa, de forma que los enunciados políticos hasta ahora avanzados en el marco de la Comunidad Andina y de los distintos foros internacionales en que los Países Andinos participan, puedan volverse realidad.

Este esfuerzo requiere adicionalmente la identificación de amenazas que enfrentan los distintos países de la Comunidad, tanto en forma individual como colectiva. La identificación es especialmente relevante con relación a las nuevas amenazas, por la distinta percepción que existe en importantes sectores de la opinión pública de algunos de los países miembros. Capitalizando sobre los avances contenidos en los distintos acuerdos e instrumentos internacionales suscritos hasta la fecha, los gobiernos de la Comunidad pueden avanzar de manera concreta en este campo. La acción mancomunada para enfrentar el terrorismo, la droga y el crimen organizado, contribuiría de manera importante en el esfuerzo por liberar recursos fiscales para dirigirlos a inversión social y desarrollo, sin comprometer la seguridad de los Países Andinos.

BIBLIOGRAFIA

- Ahumada, Eduardo (2001), "Comparación Regional de Gasto Militar" FACH
- CAN, SG/dt, "Elementos Para Una Visión Andina de Seguridad", Lima, 20 de febrero de 2003
- CEPAL (2001), "Metodología estandarizada comun para la medición de los Gastos de Defensa", Santiago.
- Céspedes Mena, Miguel Angel (2001), "El Control Legislativo Sobre el Gasto de Defensa en los Países de la Comunidad Andina", Center for Hemispheric Defense Studies, Washington.
- Contraloría General de la Republica de Colombia (2002), "Análisis del Gasto Militar Colombiano en el Período 1991-2001", Bogotá.
- FMI (2002), "Government Finance Statistics Yearbook", Washington.
- Ghia Tobar, Yaneth (1999), "El gasto militar en Colombia, aspectos macroeconómicos y microeconómicos", Revista de la CEPAL No. 69, Santiago
- Gobierno de la República del Perú, (Varios años), "Presupuesto General del Estado"
- Gobierno de la República del Ecuador (Varios años), "Presupuesto General del Estado"
- Gobierno de la República de Colombia (2003), "Política de Defensa y Seguridad Democrática", Bogotá
- Gutiérrez Roa, Luis Alberto (2001), "El Gasto Militar en el Conflicto Interno en Colombia", Center for Hemisferic Defense Studies, Washington.
- International Budget Project (2003), "Indice Latinoamericano de transparencia Presupuestaria ", Mexico.
- Lahera, Eugenio (2000), "Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa", CEPAL, Santiago.
- Lahera, Eugenio y Marcelo Ortúzar (2000), "Aspectos económicos del gasto militar en América Latina y el Caribe", CEPAL, Santiago.
- Lahera, Eugenio y Marcelo Ortúzar (1998), "Gasto militar y Desarrollo en América Latina", Revista de la CEPAL Nº 65, Santiago
- Ministerio de Defensa Nacional de la República del Ecuador (2003), "Libro Blanco de la Defensa", Quito
- Ministerio de Defensa de la República Argentina (1999), "Libro Blanco de la Defensa Nacional", Buenos Aires.
- Ministerio de Defensa Nacional de la República de Chile (1997), "Libro de la Defensa Nacional de Chile", Santiago.
- Naciones Unidas (Varios años), "United Nations Register of Conventional Arms", New York.
- Scheetz, Thomas. (1990), "El costo laboral de la seguridad externa e interna: los casos de la Argentina, Chile, Paraguay y Perú, 1969-1988", Desarrollo económico, vol. 30, N° 118, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- Scheetz, Thomas (1991), "The macroeconomic impact of defense expenditures: Some econometric evidence for Argentina, Chile, Paraguay and Peru, Defense Economics, vol. 3, Londres, Duckworth. Political Economy, vol. 82, Chicago
- Scheetz, Thomas (1994), "Gastos militares en América del Sur", en "Proliferación de Armamentos y Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad en América Latina", editado por el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Lima, Perú.
- Sohr, Raul; Escobar, Santiago y Santos, Eduardo (2003), "Seguridad, Modernización del Estado y Gasto de Defensa", Instituto de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional, Santiago.
- U.S. Arms Control and Disarmament Agency (Varios años), "World Military Expenditures and Arms Transfers", Washington.

Anexo 10

SG/SEM.TALL.GM/di 1
4 de junio de 2004
1.9.5

SEMINARIO TALLER SUBREGIONAL SOBRE
GASTO MILITAR
11 - 12 de marzo de 2004
Lima - Perú

LISTA DE PARTICIPANTES

LISTA DE PARTICIPANTES

BOLIVIA

REPRESENTANTES GUBERNAMENTALES

Marco Antonio Barroso Mendizábal
Jefe de Gabinete
Viceministerio de Relaciones Exteriores y Culto
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
Teléfono: (591-2) 2 408 900 interno 22 63 Celular: (591) 706 80599
Fax: (591-2) 2 408 642
e-mail: barrosomendizabal@yahoo.com marco_777@hotmail.com

Contralmirante Ismael Schabib Montero
Jefe del Departamento V
Estado Mayor General Naval
Representante
Ministerio de Defensa Nacional
Teléfono: (591-2) 243 12 84
Fax: (591-2) 782 826
e-mail: dptov@armada.mil.bo

EXPERTOS

Juan Ramón Quintana Taborga
Director
Observatorio sobre Democracia y Seguridad
Telefax: (591- 2) 242 02 31
e-mail: juraquita@acelerate.com

Daniel Atahuachi Quispe
Investigador
Observatorio sobre Democracia y Seguridad
Telefax: (591- 2) 242 02 31
e-mail: atahuichi99@yahoo.com

Rolando Sánchez Serrano
Docente Universitario
Universidad Mayor de San Andrés
Teléfono: (591-2) 2440 525
Fax: (591- 2) 244 14 37
e-mail: rsanchezse@mail.megalink.com

Hernán Murillo Sologuren
Consultor Externo
Telefax: (591-2) 222 85 01
e-mail: hernan_murillo_s@hotmail.com

COLOMBIA

REPRESENTANTES GUBERNAMENTALES

Paola Lugari Pezzano
Ministerio de Relaciones Exteriores
Teléfono: (571-2) 562 76 17
Fax: (571-2) 562 57 55
e-mail: paola.lugari@minrelext.gov.co

Emerson Forigua Rojas
Asesor de la Dirección de Asuntos Internacionales
Ministerio de Defensa Nacional
Teléfono: (571-2) 2 66 00 58
Fax: (571-2) 266 10 20
e-mail: emefori@mindefensa.gov.co

EXPERTO

Yaneth Giha Tovar
Consultor Externo
Teléfono: (571-2) 616 19 76
e-mail: yanethgiha@hotmail.com

ECUADOR

REPRESENTANTES GUBERNAMENTALES

Helena Yañez Loza
Consejero de Servicios Exteriores
Dirección General de Soberanía y Límites
Ministerio de Relaciones Exteriores
Teléfono: (593-2) 2 993258
Fax: (593-2) 2 9932 60
e-mail: hyanez@mmrree.gov.ec - helenayanez@hotmail.com

Teniente Coronel Patricio Larriva Dueñas
Asesor Aéreo del Ministro de Defensa
Ministerio de Defensa Nacional
Telefax: (593-2) 2288 010
e-mail: plarriva@midena.mil.ec chinolar@hotmail.com

Luis Aníbal Vega Plazarte
Tercer Secretario
Embajada del Ecuador en el Perú
Teléfono: (51-1) 212 41 61 - 71
Fax: (51-1) 421 59 07
e-mail: embajada@mecuadorperu.org.pe

EXPERTOS

Dario Moreira Velásquez
Director Ejecutivo

Consejo Nacional de Educación Superior
CONESUP
Teléfono: (593-2) 250 56 11 – 290 32 60
Fax: (593-2) 256 98 94
e-mail: dmoreira@conesup.org.ec

Fernando Navarro Stevenson
Cámara de Comercio de Quito
Teléfono: (593-2) 298 82 90
Fax: (593-2): 226 92 70
e-mail: fnavarro@futuro.com.ec

PERU

REPRESENTANTES GUBERNAMENTALES

Aelin Pérez Ramírez
Funcionario
Dirección General para Asuntos de Seguridad y Defensa
Ministerio de Relaciones Exteriores
Teléfono: (51-1) 311 29 95
Fax: (51-1)
e-mail: aperez@rree.gob.pe

Capitán de Navío Fernando Palomino Milla
Director de Economía
Ministerio de Defensa
Teléfono: (51-1) 330 03 17
Fax: (51-1) 230 03 17
e-mail: fpalomino@mindef.gob.pe fernandop@terra.com.pe

EXPERTOS

José Robles Montoya
Investigador Principal
Instituto de Defensa Legal (IDL)
Fax: (51-1) 422 18 32
Teléfono: (51-1) 422 02 44 / Celular : 9851 6700
e-mail: jrobles@idl.org.pe
Embajador

Hugo Palma Valderrama
Fax : (51-1) 442 76 33
Teléfono: (51-1) 442 76 33
e-mail: hpalmav@yahoo.com

VENEZUELA

REPRESENTANTE GUBERNAMENTAL

Santos Valero Rubin
Embajada de Venezuela en el Perú

Teléfono: (511) 433-4511
Fax: (511) 433 11 91
e-mail: santosvalero@yahoo.com

EXPERTOS

Luis Petrosini Arroyo
Director Principal
Escritorio Económico - Jurídico
Petrosini, Di Totto & Asociados
Teléfono: (582-12) 762 34 59
Fax: (582-12) 762 37 09
e-mail: lbpetros@telcel.net.ve

José Machillanda Pinto
Director Cátedra
Universidad Simón Bolívar
Teléfax: (58-2-12) 576 74 42/6451
e-mail: jmachillanda@usb.ve

CONSULTORES EXTERNOS

Embajador Jorge Valdez Carrillo
Coordinador Regional
Teléfono: (51-1) 440 49 24 Celular (51-1) 993 080 08
e-mail: jvaldezc@infonegocio.net.pe

Horst Grebe López
Consultor Externo
Director Ejecutivo
Instituto PRISMA
Teléfono: (591-2) 278 78 66
Fax: (591-2) 278 78 98
e-mail: inprisma@ceibo.entelnet.bo

Jorge Ospina Sardi
Consultor Externo
Teléfono: (571) 623 40 66 - 620 12 65
Fax: (571) 623 40 66 extensión 109
e-mail: ospina@lanota.com

Alfredo Arízaga González
Consultor Externo
Teléfono: (593-2) 244 84 60
Fax: (593-2)
e-mail: aarizaga@quantum-informe.com

Gino Costa Santolalla
Consultor Externo
Teléfono: (51-1) 241 13 67
Fax: (51-1) 242 43 46
e-mail: ginocostas@hotmail.com

COMUNIDAD ANDINA

Rafael Suárez Camacho
Gerente Proyecto
Teléfono: (51-1) 411 14 78
Fax: (51-1) 221 33 29
e-mail: rsuarez@comunidadandina.org

Gianpiero Leoncini León Velarde
Consultor
Teléfono: (51-1) 411 14 88
Fax: (51-1) 221 33 29
e-mail: gleoncini@comunidadandina.org

Adriana Corssy
Pasante
Teléfono: (51-1) 411 14 00 extensión 1128
Fax: (51-1) 221 33 29
e-mail: ACorssy@comunidadandina.org

Anexo 11

LA LIMITACION Y CONTROL DEL GASTO MILITAR PARA DEFENSA EXTERNA EN LOS PAISES MIEMBROS DE LA COMUNIDAD ANDINA

CONTENIDO

1. Antecedentes

2. Objetivo General

3. Alcance y Contenido

4. La Definición de la Seguridad

   4.1. A nivel general
   4.2. Seguridad externa
   4.3. Amenazas a la seguridad
      4.3.1. Amenazas tradicionales
      4.3.2. Nuevas amenazas
      4.3.3. Otras amenazas

5. Acuerdos Internacionales Relevantes

   5.1. A nivel mundial y hemisférico
   5.2. A nivel subregional
   5.3. Evaluación:

      5.3.1. Dificultades que plantea la poca transparencia del gasto fiscal
      5.3.2. Dificultad para establecer los niveles “adecuados” de gasto en materia de seguridad y defensa externos
      5.3.3. La participación del Poder Legislativo y de la Sociedad Civil en la determinación del Gasto en Defensa
      5.3.4. Los problemas fronterizos: ¿fantasmas o realidades?
      5.3.5. Las complejidades que introducen las nuevas amenazas

6. La Seguridad Cooperativa entre los Países Andinos

   6.1. La Zona de Paz Sudamericana y la Comunidad Andina
   6.2. Áreas de cooperación regional y Plan de Acción
   6.3. La experiencia de estandarización de metodologías para el cálculo del gasto en defensa entre Argentina y Chile
   6.4. Necesidad de consenso sobre la misión de Fuerzas Armadas
   6.5. Fuentes internacionales de información sobre gasto militar

7. Áreas de Acción que permitirían una Reducción del Gasto Militar

8. Conclusiones

9. Conclusiones del Seminario Taller realizado en Lima el 11 y 12 de marzo del 2004.

1. **ANTECEDENTES**:

El presente trabajo se realiza como parte del proyecto “Iniciativa de Estabilización Regional Andina”, que se sustenta, entre otros, en el “Compromiso de Lima: Carta Andina para la Paz y la Seguridad; Limitación y Control de los Gastos Destinados a la Defensa Externa”.

El proyecto se enmarca en una visión multidimensional de la seguridad andina que incluye aspectos asociados a la seguridad democrática, a la seguridad ciudadana y a la seguridad estratégico-militar, como objetivos del Estado que gozan de total legitimidad social. Este documento forma parte de los esfuerzos dirigidos a formular los “Lineamientos de Política de Seguridad Común Andina” y a caracterizar una “Zona de Paz” en la Comunidad Andina.

El gasto militar a nivel mundial se redujo durante los años noventa y llegó al nivel más bajo de la postguerra en 1998. A pesar de que en los últimos años este ha vuelto a elevarse, en especial en Estados Unidos luego de los ataques terroristas del 11 de septiembre que explica tres cuartas partes de este incremento, el nivel actual es 16 % inferior al registrado el año 1988, cuando alcanzó una cima en el período de postguerra[72]. Los posibles ahorros que se desprenden de esta reducción y el hecho de que el nivel de gasto militar en Latinoamérica es considerablemente inferior al de otras regiones del mundo[73] generaron amplias expectativas en lo que llegó a denominarse el “dividiendo de paz”. Este ahorro en el gasto militar y la reasignación de los recursos hacia inversión social es generalmente aceptado como positiva para la población, siempre que no debilite la seguridad de los países y que una eventual reducción del personal militar no afecte los niveles de empleo al interior de cada país.

2. **OBJETIVO GENERAL**:

El presente trabajo busca identificar acciones orientadas a limitar la asignación de recursos destinados al gasto militar, con el objeto de elevar los recursos disponibles para la inversión social y el desarrollo, sin poner en riesgo la seguridad de los Países Andinos en forma individual ni colectiva. Con este objetivo, se ha planteado en distintos foros internacionales y al interior de la Comunidad Andina la creación de mecanismos de consulta y cooperación entre los responsables de la defensa externa de los países andinos, la introducción de señales de alerta temprana y de verificación del gasto militar que fomenten la confianza mutua, así como el fortalecimiento de mecanismos que

---

[72] SIPRI Yearbook 2003: Armaments, Disarmament and International Security, Introducción al Capítulo 10, Oxford University Press, 2003

[73] “Existen marcadas disparidades regionales en la magnitud de recursos económicos dedicados a gasto militar. En 2001, el año más reciente para el que existen estadísticas disponibles, el Medio Oriente destinó a gasto militar un estimado del 6,3% del producto nacional bruto comparado con un promedio mundial de 2,3%, mientras América Latina destinó solo 1,3%. Africa, Asia (incluída Oceanía) y Europa Occidental también destinaron sumas inferiores al promedio mundial (2.1%, 1.6% y 1.9%, respectivamente), a la vez que el resto del mundo gastó sumas algo superiores: Norte América 3% y Europa Central y del Este 2.7%”. Ibid, traducción del autor del presente informe.

permitan la solución pacífica de conflictos. Las acciones descritas tienen por objeto fortalecer la estabilidad democrática y la gobernabilidad en los países de la subregión.

El objetivo inicial del presente trabajo es contar con un documento base que facilite y provoque una reflexión en torno al gasto militar en defensa externa y a la posibilidad de limitar su magnitud en los países andinos, con el objeto de liberar recursos que posibiliten una mayor inversión social y aceleren el desarrollo. El objetivo final del presente trabajo es contribuir a la formulación de los Lineamientos de una "Política de Seguridad Común Andina", que permita cumplir el propósito de liberar recursos para la inversión social sin descuidar las necesidades de seguridad de cada país y de la Comunidad Andina en su conjunto.

3. **ALCANCE Y CONTENIDO**:

El presente documento evalúa los compromisos asumidos por los países andinos en materia de divulgación, control y limitación del gasto militar, a nivel mundial, hemisférico y regional, por medio de:

- La Carta de la Organización de las Naciones Unidas, Convenciones y otra normativa derivada, así como sus Planes de Acción;
- La Carta de la Organización de los Estados Americanos, Convenciones y otra normativa hemisférica vinculada con la materia;
- El Acuerdo de Cartagena;
- Declaraciones y Actas del Consejo Presidencial Andino;
- Decisiones y Declaraciones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, particularmente:
  - Decisión 458, Lineamientos de la Política Exterior Común;
  - Decisión 505, Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos; y,
  - Decisión 552, Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus Aspectos.
- Compromiso de Lima: Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos Destinados a la Defensa Externa;
- Acuerdos alcanzados durante la primera reunión del Grupo de Alto Nivel en materia de Seguridad y Fomento de la Confianza; y,
- Otros documentos de reflexión elaborados por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración.

El presente documento también identifica los objetivos de largo plazo en la limitación del gasto militar y su control, ya acordados entre los países de la subregión, así como los principios que deberían guiar la consecución de dichos objetivos. De igual forma analiza las propuestas de mecanismos institucionales y de cooperación que pueden incorporarse a un plan de acción de corto, mediano y largo plazo, en la búsqueda del objetivo planteado.

Para el efecto, parte de la definición de seguridad en general y de la seguridad externa, evalúa el cumplimiento de los acuerdos internacionales y regionales relevantes, analiza los esfuerzos desplegados en términos de cooperación e identifica las dificultades existentes para avanzar en el objetivo planteado.

El presente trabajo concluye con un conjunto de planteamientos que podrían servir de base para explorar mecanismos que permitan profundizar en los esfuerzos por alcanzar

una mayor cooperación en materia de defensa externa entre los países miembros de la Comunidad Andina, sin perder de vista el entorno hemisférico e internacional, con el objeto de liberar recursos económicos y dirigirlos a la inversión social y el desarrollo.

4. **LA DEFINICION DE SEGURIDAD**:

4.1. **A nivel general**:

La reunión de Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa de los Países Andinos llevada a cabo en Bogotá en febrero de 2003 definió la seguridad 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"[74].

Este es un concepto de carácter multidimensional de la seguridad y abarca asuntos de índole política, económica, social y cultural, por lo que la estructuración de políticas que propendan al fortalecimiento de la seguridad se verán reflejadas en ámbitos diversos como el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, el estado de derecho e imperio de la Ley, la defensa externa e interna, la protección de la salud de la población, la prevención y mitigación de los efectos de desastres naturales, la protección del medio ambiente, la estabilidad y el crecimiento económicos y el desarrollo social, entre otros.

No obstante, esta visión multidimensional de la seguridad corre el riesgo de derivar en una interpretación generalizada, desde la perspectiva de seguridad, de todos los aspectos que involucra el desarrollo. En el presente trabajo se pondrá énfasis en evitar este sesgo y se pretende mantener el enfoque sobre los aspectos de seguridad externa de los países miembros, en forma individual, y de la Comunidad Andina en su conjunto.

4.2. **Seguridad Externa**:

Conforme a lo señalado en el literal anterior, es necesario definir cual es el concepto de la seguridad externa. Para propósitos del presente trabajo definimos este concepto como la situación en la cual la integridad de la territorialidad nacional, la capacidad de autodeterminación de un Estado, el bienestar de la población, sus libertades y el entorno en que los ciudadanos desenvuelven sus actividades no se encuentran amenazados por factores externos.

A partir de esta definición, elementos que podrían ser considerados como de relevancia exclusiva para la seguridad interna de un país pasan también a tener impacto en la seguridad externa de sus vecinos. Ejemplos de ello son el terrorismo, el crimen organizado y la droga, el deterioro ambiental, la salubridad y los desastres naturales, entre otros.

4.3. **Amenazas a la Seguridad**:

4.3.1. Amenazas Tradicionales:

En forma tradicional, las amenazas a la seguridad se habían visto desde la perspectiva externa. Se percibía una situación de riesgo para la seguridad de un país, desde la

74 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.

perspectiva externa, básicamente cuando otro país estaba en situación de pretender alterar las fronteras.

Estas amenazas existen en la actualidad en el continente Americano pero su relevancia ha disminuido por la introducción de mecanismos pacíficos para la solución de conflictos y el avance en los procesos de solución de diferendos territoriales. Al interior de la Comunidad Andina persisten algunos diferendos pendientes de solución pero la percepción generalizada es que la probabilidad de que ellos desemboquen en nuevos enfrentamientos armados entre países, como ha sucedido a lo largo de los siglos XIX y XX, es menor en la actualidad. No obstante, es evidente que estos diferendos pendientes son un elemento que eleva el nivel del gasto militar y que impiden un avance más expedito en la búsqueda de espacios para acciones cooperativas de defensa al interior de la Subregión.

4.3.2. Nuevas Amenazas:

Hoy en día se han identificado nuevas amenazas para la seguridad externa, cuya naturaleza y efectos van más allá del territorio nacional. Dentro de ellos, los más importantes son el terrorismo, la droga y los delitos relacionados, incluyendo el tráfico de precursores y materias primas para su fabricación y el lavado de activos provenientes de esta actividad, el tráfico de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados y el crimen transnacional organizado, así como los desastres naturales, la degradación del medio ambiente y las epidemias que afectan la salud de la población de países vecinos.

La naturaleza extraterritorial de estas amenazas genera interdependencias entre los países, que obligan al diseño de políticas regionales. La Comunidad Andina es un espacio propicio para la coordinación política con este objetivo, que permita enfrentar estas amenazas de manera más efectiva, a través de la cooperación, y reducir los recursos que hoy se emplean para este fin a nivel individual en cada país. Como bien define la Secretaría General de la Comunidad Andina[75], *"Por su naturaleza diversa, y a diferencia de las amenazas convencionales, las nuevas amenazas se vinculan más a una política de seguridad que a una de defensa, referida a aquellas situaciones en las que el Estado o grupos de Estados hacen uso legítimo del monopolio de la fuerza con miras a contrarrestar amenazas o actos de agresión"*.

Partiendo de la consideración anterior, la cooperación entre países crece en importancia frente a este tipo de amenazas. De igual forma, en la medida en que acciones o inacciones de países vecinos permitan o propicien la presencia de este tipo de amenazas a un país específico, un elemento que inicialmente podía haber sido considerado como una amenaza a la seguridad interna de un país se convierte en un elemento de riesgo que afecta la seguridad externa o la relación entre dos países. Un ejemplo en este sentido es la posibilidad de que un país permita el aprovisionamiento de armas, municiones o pertrechos a movimientos terroristas u organizaciones criminales que operan en otro país.

4.3.3. Otras Amenazas:

Existe otro tipo de amenazas externas que pueden poner en riesgo o impedir que un Estado ofrezca a su población un entorno en el que pueda desenvolverse en forma normal. El impacto de desastres naturales, el deterioro medioambiental y la transmisión

75 SG/dt 199; 20 de febrero de 2003: "Elementos para una visión Andina de la Seguridad".

de enfermedades caen dentro de esta categoría. Todos estos son elementos externos y deben ser combatidos o mitigados a través de acciones emanadas de los gobiernos de cada uno de los países. No obstante, existe un amplio espacio para explorar las posibilidades de cooperación, que permitan lograr objetivos más ambiciosos y reducir el uso de recursos destinados para este fin.

5. **ACUERDOS Y COMPROMISOS INTERNACIONALES RELEVANTES**:

5.1. **A nivel mundial y hemisférico**:

Los Países Andinos han asumido los compromisos en materia de seguridad colectiva que consagran la Carta de las Naciones Unidas y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

En lo referente al fortalecimiento de la confianza y de la seguridad, los Países Andinos son signatarios de los siguientes acuerdos:

- La Declaración de San Salvador, que subraya la importancia del fortalecimiento democrático para la seguridad hemisférica.
- La Declaración de Santiago, que promueve la cooperación y el desarrollo de mecanismos de comunicación entre autoridades civiles y militares de los países vecinos, con el fin de fortalecer la seguridad en la región. Para el objeto propuso la suscripción de acuerdos sobre invitación de observadores para ejercicios militares, visitas a instalaciones militares, facilidades para observar operaciones rutinarias e intercambio de personal civil y militar para formación y capacitación; así como el fomento a la elaboración de doctrinas y políticas de defensa y su divulgación.

Asimismo, suscribieron el “Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia” que incluye como uno de sus propósitos el establecimiento de zonas de paz y cooperación, para lo cual alienta la confianza recíproca, estimula iniciativas a favor del desarme y compromete a sus suscriptores a fortalecer la cooperación en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.

De igual forma, los países andinos suscribieron el Comunicado de Brasilia, del 1 de septiembre del año 2000, que creó una “Zona de Paz Sudamericana”, delineada más adelante en La Paz con la adopción de las “Bases para un Proyecto sobre la creación de una Zona de Paz y de Cooperación Sudamericana”. En estos documentos se enfatiza el respeto a la democracia y a los derechos humanos, el combate a las injusticias sociales y la promoción del crecimiento económico y del bienestar del individuo como elementos indispensables para la seguridad regional. Posteriormente, en julio de 2002, en Guayaquil, los Presidentes emitieron la “Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana” declarando a América del Sur como Zona de Paz y Cooperación.

5.2. **A nivel subregional**:

- Manifiesto de Cartagena de Indias (26 de mayo de 1989): Documento que destaca la importancia del proceso de integración para afianzar la paz y la seguridad en la subregión. En este sentido, reconoce el carácter indispensable de la paz y la seguridad para el desarrollo integral y el bienestar de nuestros pueblos, para lo cual se encarga a las Cancillerías el estudio de un Pacto que, siendo plenamente compatible con los instrumentos internacionales, reafirme el compromiso de no recurrir a la amenaza o el uso de la fuerza, reitere su adhesión a la solución pacífica

de controversias entre los Países Andinos y fomente la confianza en todos los órdenes de su relación, así como la creación de mecanismos que fomenten la confianza mutua y eviten las tensiones fronterizas.

- Declaración de Galápagos (18 de diciembre de 1989): Instrumento mediante el cual se establecen una serie de principios y se fijan una serie de acciones tendientes a establecer un clima de confianza, paz, seguridad y cooperación en los campos político, económico y militar. El "Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación" incluye la cooperación militar y el establecimiento de procedimientos para evitar incidentes fronterizos, propone el intercambio de información y la realización de encuentros regulares entre miembros de las Fuerzas Armadas, la coordinación de acciones en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo y la celebración de reuniones periódicas de altos mandos militares. De igual forma comprometió a los Países Andinos en la no-proliferación nuclear; la promoción de iniciativas regionales para el desarme y redirigir recursos para el desarrollo, la identificación de medidas de defensa colectiva frente a riesgos externos y la colaboración en la prevención y represión del terrorismo y el tráfico ilícito de armas.

- Primera Reunión del Consejo Presidencial Andino - Acta de Machu Picchu (23 de mayo de 1990): Se decidió establecer un grupo de Coordinación en materia de Lucha contra el Narcotráfico y Terrorismo. Un objetivo similar se encuentra además en las reuniones de Lima y La Paz (1990), Caracas y Barahona (1991), Quito (1995), Trujillo (1996), Sucre (1997) y Lima (2000), todo lo cual concluye en el 2001 con la adopción de la Decisión 505, "Plan Andino de Lucha contra las Drogas y Delitos Conexos" y su "Plan Operativo". Adicionalmente, en Trujillo (1996) y Sucre (1997) los Presidentes Andinos reiteraron su voluntad de luchar en forma conjunta contra el terrorismo.

- Quinta Reunión del Consejo Presidencial Andino - Acta de Caracas (18 de mayo de 1991): En ella se decidió crear el Centro Regional Andino de Coordinación e Información para la lucha contra el narcotráfico.

- Sexta Reunión del Consejo Presidencial Andino - Acta de Barahona (05 de diciembre de 1991): Durante la Sexta Reunión del Consejo Presidencial Andino, los mandatarios de los países miembros reiteraron su decisión de crear el Centro Regional Andino de Coordinación e Información para la lucha contra el narcotráfico.

- Séptima Reunión del Consejo Presidencial Andino - Declaración de Quito (05 de septiembre de 1995): Durante esta reunión los presidentes de la subregión emitieron la Declaración de Quito sobre la Lucha contra las Drogas Ilícitas y los Delitos Conexos, en la cual se adoptan medidas para ampliar y estrechar los lazos de cooperación entre los países andinos en la lucha concertada contra el problema del tráfico de drogas. Para el logro de dichos objetivos los presidentes decidieron convocar a un Grupo Permanente de Alto Nivel, coordinado por las cancillerías, el cuál fue instalado oficialmente en la ciudad de La Paz los días 10 y 11 de junio de 1996.

- Octava Reunión del Consejo Presidencial Andino - Acta de Trujillo (10 de marzo de 1996): Reafirma el mandato de la Declaración de Quito de crear el Grupo Operativo de Alto Nivel para la lucha contra el tráfico ilícito de drogas a cargo de las autoridades nacionales competentes de cada país miembro. Durante esta reunión los Presidentes Andinos expresaron su voluntad de aumentar los vínculos de

cooperación para prevenir, sancionar y eliminar el terrorismo nacional e internacional en todas sus manifestaciones, de conformidad con los principios y normas del Derecho Internacional.

- Reunión del Consejo Andino de Cancilleres: El 23 de febrero de 1988, reunidos en Cuenca, Ecuador, los cancilleres de los países miembros reafirmaron la voluntad política de fortalecer el proceso de integración para afianzar la paz, la seguridad y el desarrollo integral de nuestros pueblos, para lo cual se comprometieron a propiciar medidas que robustezcan el clima de confianza, cooperación y solidaridad en la subregión andina. Asimismo, los cancilleres reafirmaron su compromiso de continuar impulsando la reducción de los gastos militares y del armamentismo, como una manera de favorecer la disminución de las tensiones internacionales y la liberación de recursos para el desarrollo.

- Novena Reunión del Consejo Presidencial Andino - Acta de Sucre (5 de abril de 1998): Al igual que en otras oportunidades, los Presidentes reiteran su mandato de crear un Grupo de Alto Nivel en materia de lucha contra las drogas, terrorismo, tráfico de armas y en general contra las actividades delictivas transnacionales. Asimismo, los jefes de estado instruyeron a sus cancilleres impulsar el fortalecimiento de la cooperación para el desarrollo de mecanismos de fomento de la confianza mutua entre nuestros países.

- Acta de Guayaquil surgida del Décimo Consejo Presidencial Andino. Dispuso la creación de un Grupo de Alto Nivel con el objeto de coordinar los esfuerzos en la lucha contra la droga, el terrorismo, el tráfico de armas, las actividades delictivas de origen transnacional y el fortalecimiento de la cooperación para el desarrollo, así como de mecanismos de fomento para la confianza mutua entre los Estados Miembros.

- Undécima Reunión del Consejo Presidencial Andino - Acta de Cartagena (27 de mayo de 1999): Se concluyó la definición de una agenda de Política Exterior Común, fundamentada en la aceptación común de valores compartidos, como son el respeto a los principios y normas del derecho internacional consagrados en las cartas de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, la paz y la seguridad subregional e internacional, la solución pacífica de controversias, la vigencia del orden democrático, entre otras. Los mandatarios señalaron la necesidad de afianzar una cultura de la paz en la subregión.

- Duodécima Reunión del Consejo Presidencial Andino. Acta de Lima (10 de junio de 2000): Los mandatarios instruyeron al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores establecer lineamientos de política e identificar acciones concretas de cooperación entre los Países Miembros, que refuercen la lucha contra el problema mundial de la droga y la corrupción, fortalezcan la seguridad y fomenten la confianza, a la vez que impulsen la vigencia de los derechos humanos y profundicen la democracia en la subregión andina. En este contexto, dispusieron la creación de una Red Andina Policial para fortalecer la cooperación en la lucha contra las drogas, tráfico de niños y de personas, lucha contra el crimen organizado y erradicación del tráfico de vehículos. El Compromiso de Lima, “Carta Andina para la Paz, la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos destinados a la Defensa Externa”, estableció entre otros aspectos que el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores debía elaborar un “proyecto de política común de seguridad andina, en el contexto de una concepción democrática y no ofensiva de la seguridad externa,

basada en los principios de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización e los Estados Americanos".

- Decimotercera Reunión del Consejo Presidencial Andino. Acta de Carabobo (24 de junio de 2001): En el campo de la cooperación política los jefes de Estado encomendaron al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que, con el apoyo de la Secretaría General, elabore los lineamientos para una Política Comunitaria de Seguridad y Fomento de la Confianza, teniendo presente el objetivo de establecer una Zona Andina de Paz. Dichos lineamientos debían basarse en la Declaración de Galápagos y tener en cuenta las recomendaciones contenidas en las Declaraciones de Santiago y San Salvador (OEA).

- Reunión Extraordinaria del Consejo Presidencial Andino. Declaración de Santa Cruz de la Sierra (30 de enero de 2002): En esta reunión los Jefes de Estado de la subregión acogieron favorablemente la iniciativa del Presidente del Perú, Alejandro Toledo, de realizar en la ciudad de Lima en abril de 2001 una Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de los países, para examinar una posible reducción de gastos de defensa con el objeto de destinar más recursos a la inversión social y a la lucha contra la pobreza, tomando en cuenta las exigencias de seguridad interna y los niveles actuales de gasto.

- Posteriormente, los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa Andinos, conjuntamente con autoridades de Panamá y Brasil, adoptaron en Bogotá (marzo de 2003) el "Compromiso para el Fortalecimiento de la Coordinación en la Lucha contra el Terrorismo y el Problema Mundial de las Drogas y los Delitos Conexos", en el que acordaron coordinar iniciativas con el fin de enfrentar el terrorismo, el tráfico de drogas y las vinculaciones que pudieran existir entre ambos fenómenos.

- Declaración de Quirama (junio de 2003): los Presidentes Andinos acordaron "Reforzar la cooperación en temas de trascendental importancia tales como la lucha contra la pobreza y la exclusión social; el fortalecimiento de la democracia; la gobernabilidad democrática; la defensa y protección de los derechos humanos; la seguridad y fomento de la confianza; la lucha contra el terrorismo en todas y cada una de sus formas y manifestaciones; los delitos que afectan la estabilidad económica, el bienestar social y el patrimonio público de nuestros países; la lucha contra el problema mundial de las drogas y delitos relacionados; la lucha contra la corrupción y el crimen organizado; el medio ambiente y el desarrollo sostenible." En esta ocasión, el Consejo Presidencial Andino instruyó al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que presente a consideración del próximo Consejo Presidencial una "Propuesta de Lineamientos de Política de Seguridad Común Andina, que desarrolle los parámetros del Compromiso de Lima y contemple, entre otros, planes de acción concretos en materia de lucha contra el terrorismo y la corrupción, con base en los trabajos que adelante el Grupo de Alto Nivel en materia de Seguridad y Fomento de la Confianza".

- El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores realizado en el 2003 también acordó la creación del Comité Andino para la Prevención de Desastres, con el propósito de desarrollar programas tendientes a reducir el riesgo de los desastres naturales y su impacto en la subregión.

- Con relación a la seguridad ambiental y protección de la bioseguridad, los Países Andinos son signatarios de los "Lineamientos para Gestión Ambiental y el Desarrollo

Sostenible", la "Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino" y el programa de "Seguimiento de la Cumbre de Johannesburgo en la Subregión Andina 2003 - 2005" adoptada también por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores el 2003.

5.3. **Evaluación de Resultados Obtenidos**:

El listado de compromisos asumidos por los Países Andinos en materia de seguridad externa, sin ser exhaustivo, refleja los esfuerzos que se han desarrollado en la región con el objeto de fomentar políticas de cooperación y de desarrollo de confianza mutua, como mecanismos para fortalecer la integración regional, la estabilidad democrática y el progreso de los países miembros. No obstante, los avances en la práctica son muy limitados, como se verá a continuación.

Existe una gran dificultad para establecer el valor social del gasto en defensa y seguridad. De hecho, la percepción sobre las amenazas no puede ser similar para toda la población y puede tener una alta dosis de subjetividad. Esto conduce al problema de definición de la demanda por seguridad externa. Si bien la defensa es un bien "superior", en el sentido conceptual que define como tales a los bienes y servicios cuya oferta no disminuye para la sociedad en su conjunto por el uso o consumo de alguno de sus miembros, la realidad es que la seguridad externa no tiene el mismo valor para todos los ciudadanos de un Estado.

Por otro lado, existe también una gran dificultad para medir la cantidad y calidad del servicio que el Estado está brindando a la ciudadanía en términos de seguridad externa. Ni siquiera la ausencia de problemas, a pesar de la presencia de amenazas, puede demostrar la efectividad de la política de defensa porque siempre puede ser cuestionada la inminencia de un riesgo determinado. Por otro lado, tradicionalmente ha tenido que llegar un conflicto armado entre países para que la efectividad de una política de defensa quede demostrada, por lo que el carácter disuasivo que con frecuencia se argumenta en la asignación de recursos para el gasto de defensa externa no es fácilmente comprobable.

Esta situación conduce a la realidad de que, en el caso del gasto en defensa externa, se vuelve muy difícil aplicar los conceptos tradicionales que se utilizan para la formulación del presupuesto del estado; pues no es posible evaluar su necesidad desde la perspectiva del bienestar colectivo. Tampoco es posible someter el nivel del gasto ni la política de defensa externa a un sistema de elección colectiva, así como tampoco se puede evaluar la función de defensa externa desde la óptica del funcionamiento de mercados eficientes. Pues el gasto en defensa es más bien una expresión de decisiones políticas que conjuga elementos estratégicos y políticos, en un entorno determinado por la realidad de la disponibilidad de recursos fiscales. En este sentido, el gasto de defensa constituye una expresión de la intencionalidad del gobierno de un país en sus relaciones con la comunidad internacional.

5.3.1. Dificultades que plantea la poca transparencia en el gasto fiscal:

El Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas se creó en enero de 1992[76] y compromete a los estados suscriptores a entregar anualmente a la Secretaría General de la ONU información sobre importación y exportación de armas convencionales. En la actualidad 151 gobiernos, de los cuales 147 son Estados

76 Resolución 46/36 L del 9 de diciembre de 1991, titulada "Transparencia en Armamentos".

Miembros, han reportado al menos una vez sus estadísticas; pero solo 90 estados reportan en forma anual. Esto incluye los principales productores y exportadores de armas convencionales, por lo que las estadísticas capturan la mayor parte de este flujo. En el futuro cercano, se reportará también las existencias de armamento en cada país y la producción local de armas.

En esta misma resolución, la Asamblea General de la ONU resolvió limitar el crecimiento de las tenencias de armas con el objeto de promover la estabilidad y fortalecer la paz y la seguridad internacional. Existe otra resolución que acuerda entregar información anual sobre gasto militar a la ONU. El 7 de junio de 1999, luego de más de dos años de consultas y negociaciones, la Asamblea General de la OEA aprobó la Resolución sobre Transparencia en la Compra de Armas Convencionales con el objeto de fortalecer la estabilidad regional a través de medidas de confianza. Esta resolución exige a los países miembros entregar reportes anuales sobre las compras de armamento.

Si bien estos reportes permiten acercarse a una estimación comparativa del gasto de defensa entre distintos países, la medición más o menos exacta de los gastos de defensa a nivel internacional presenta dificultades que elevan la complejidad de la elaboración de análisis comparados. Como reseña Scheetz (1994,1999) la calidad y precisión metodológica de las cuatro principales fuentes en el ámbito internacional, el International Institute for Strategic Studies [IISS], el Fondo Monetario Internacional [FMI], el Stockholm International Peace Research Institute [SIPRI] y el U.S. Bureau of Arms Control (antes U.S. Arms Control and Disarmament Agency de los Estados Unidos) deriva en la producción de informaciones divergentes. Las diferencias entre serie y serie son grandes (a veces hasta 300% del valor reportado) y las tendencias entre ellas también varían entre fuente y fuente[77].

A pesar de lo enunciado, parecería que la fuente que mejor refleja la realidad presupuestaria de la región es SIPRI. La definición de gasto militar que utiliza SIPRI incluye todos los gastos corrientes y de capital que se efectúan para financiar los siguientes rubros:

- Las Fuerzas Armadas (incluyendo las fuerzas en misiones de paz).
- Los Ministerios de Defensa y otras agencias gubernamentales comprometidas en proyectos de defensa.
- Las Fuerzas paramilitares cuando sean entrenadas, equipadas y estén disponibles para operaciones militares.
- Las actividades espaciales militares.

Desde esta perspectiva, el gasto militar incluye:

1. Personal
   - Todo gasto en personal actual (militar y civil)
   - Pensiones militares
   - Servicios sociales para el personal y su familia.
2. Operaciones y Mantenimiento

77 Ver comparación y crítica de las cuatro fuentes para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y el Perú en Scheetz, Thomas, “Gastos militares en América del Sur”, en “Proliferación de Armamentos y Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad en América Latina”, editado por el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Lima, Perú, 1994.

3. Adquisiciones
4. Investigación y Desarrollo militar
5. Construcciones militares
6. Ayuda militar (en el país donante)

Por tanto se encontrarían expresamente excluidos los siguientes conceptos:

1. Defensa de naturaleza civil
2. Gastos corrientes para actividades militares previas.
   - Beneficios para veteranos
   - Desmovilización
   - Conversión de instalaciones de producción de armas
   - Destrucción de armas[78]

La utilización de estos reportes internacionales es necesaria por el reducido grado de apertura que las autoridades fiscales de los países de la región tienen para divulgar las estadísticas, de forma que los gobiernos de turno y los administradores de entidades que se financian con recursos del Estado (como son las universidades estatales) puedan someterse a una efectiva rendición de cuentas frente a la sociedad civil. De los cinco Países Andinos, tres constan en el Indice de Transparencia Fiscal preparado por el International Budget Project. Perú y Colombia se encuentran por debajo de la media de la muestra (lo que significa un nivel de transparencia inferior al promedio de los países latinoamericanos) y Ecuador se encuentra en el nivel más bajo de entre los países comparados, con la menor transparencia fiscal. Si bien se puede discutir sobre la metodología de cálculo que este análisis utiliza, este es un esfuerzo relevante de comparación regional que revela en forma aproximada la falta de transparencia sobre el manejo presupuestario y de gasto público en general en los respectivos países, no solo en el caso del gasto en seguridad y defensa.

No obstante, el Gobierno del Perú acaba de poner a disposición de la ciudadanía una página web que permite revisar en detalle no solo el Presupuesto del Gobierno central como fue aprobado sino incluso su ejecución mensual, con el mayor grado de detalle. Esta apertura en la divulgación de información inaugura una nueva época en el manejo de estadísticas fiscales, que podría ser emulado por los demás países de la subregión en beneficio del fortalecimiento de las democracias en nuestros países.

Pero en el caso de Ecuador, el presupuesto de programas sociales adolece de la misma falta de transparencia que existe con el presupuesto de defensa, aunque en lugar de originarse en una presunta necesidad estratégica del secreto, en el caso del gasto social parecería deberse a un afán por evitar la rendición de cuentas sobre los resultados obtenidos con el dinero público que se ha gastado. Esto ha conducido a una irracional asignación de recursos, donde las prioridades nacionales quedan totalmente relegadas. Por ejemplo, en Ecuador se destinan recursos fiscales de aproximadamente la misma magnitud a educación pública de nivel primario y a educación pública universitaria, cuando el número de alumnos beneficiados por la educación universitaria es aproximadamente una décima parte del número de alumnos en establecimientos estatales de educación primaria. Estudios realizados por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial revelan que el impacto en reducción de la pobreza es mucho mayor con los programas de educación básica que con la educación universitaria. Igual grado de irracionalidad existe en la aplicación

78 Scheetz (1994).

continuada de subsidios ocultos, que terminan restando recursos fiscales para programas sociales de alto impacto en la lucha contra la pobreza y benefician a sectores de ingresos medios y altos de la población.

Esta situación conduce a plantear la necesidad de una mayor apertura en la divulgación del gasto público en general, dentro del cual se ubica el gasto en defensa, y una evaluación del mismo por parte de la sociedad civil y de los actores políticos, en función de los objetivos establecidos para cada área de gestión pública incluida la defensa externa. Con este objetivo, es indispensable que exista una mayor participación de la sociedad civil y de los partidos políticos en la identificación y evaluación de los objetivos específicos en cada área de gestión del Estado y, con relación a la política de defensa, sobre las amenazas existentes para la seguridad nacional.

5.3.2. Dificultad para establecer los niveles “adecuados” de gasto en materia de seguridad y defensa externos:

Si bien existe a nivel regional una opinión generalizada en el sentido de que se requiere mayores recursos para combatir la pobreza y la exclusión social que caracteriza a todos los países latinoamericanos, cuando la reflexión se centra en las fuentes donde se pueden obtener estos recursos el consenso se vuelve más difícil. Una de las fuentes generalmente mencionada es la reducción del gasto en defensa externa; pero la definición de un nivel “adecuado” de gasto en seguridad y defensa externa aun no ha sido resuelta.

Desde una perspectiva de definición de política fiscal, el monto de recursos que un país destina a Defensa Externa dependerá de las funciones que la sociedad encargue al ente que tengan bajo su responsabilidad estas funciones, así como de las amenazas que se perciban como reales. A partir de estas dos categorías, la metodología tradicional de elaboración del presupuesto deriva en objetivos, que para ser alcanzados requieren de planes, proyectos y programas. Esta definición progresiva conduciría entonces a la estimación de recursos requeridos para cada uno de los programas y a la definición del gasto en defensa y seguridad. Para este propósito, es de capital importancia la definición de las amenazas que se pretende conjurar con la aplicación de la política de defensa.

Como se vio anteriormente, la identificación de estas amenazas no es tarea concluida y ha evolucionado con el tiempo, habiéndose integrado una serie de elementos que no habían sido tradicionalmente considerados como amenazas a la seguridad externa de un país en el pasado. Habiendo identificado las amenazas, el siguiente paso sería identificar las funciones y objetivos que se asignan a las instituciones ejecutoras de la política de defensa externa en cada país, estimar los recursos materiales requeridos para alcanzar estos objetivos y determinar los montos de recursos necesarios para movilizar los recursos materiales antes señalados.

No obstante, la realidad dista mucho de la aplicación de esta norma. La práctica presupuestaria revela que la asignación de recursos fiscales para defensa externa más bien parte del monto de recursos asignados y gastados en períodos anteriores, a lo cual se suma un valor por motivo de incremento de gastos como consecuencia de la inflación interna y/o externa, y se añaden recursos para cubrir nuevos proyectos.

Pero esta, que es una crítica común a la forma en que se estructura el presupuesto de gasto de defensa, es en la realidad una debilidad generalizada en la mayor parte de los

países de la subregión que involucra a todo el gasto público. Así se explica el bajo impacto que con frecuencia tiene el denominado gasto social, que absorbe una porción importante de los recursos fiscales de los Países Andinos pero arroja pobres resultados en términos de reducción de la pobreza, protección y desarrollo del capital humano de los sectores sociales vulnerables y generación de oportunidades para la población de menores ingresos similares a las que benefician a los sectores de mayores ingresos.

5.3.3. La participación del Poder Legislativo y de la Sociedad Civil en la determinación del Gasto en Defensa:

En todos los Países Andinos, la definición de la política fiscal y la determinación del gasto público es una responsabilidad del Ejecutivo, con distintos grados de corresponsabilidad e intervención del Poder Legislativo, que fundamentalmente se refiere al mandato constitucional de considerar y aprobar anualmente el Presupuesto del Gobierno Central. Este presupuesto incluye, en algunos casos solo en forma parcial, el monto de recursos asignados a seguridad y defensa externa. Pero la revisión en el ámbito legislativo es superficial y su grado de influencia es más bien reducido.

Igual cosa sucede con respecto a la subordinación del estamento militar al poder político civil. La aprobación de ascensos a los grados más elevados de la jerarquía militar es un termómetro del grado de subordinación. En Bolivia esta es una facultad constitucional del Senado Nacional. En Colombia es también atribución de la Cámara de Senadores y es tal vez el país dentro de la subregión donde la práctica revela un mayor grado de subordinación de Fuerzas Armadas al poder político civil.

Pero la realidad en los demás países de la subregión dista mucho de una subordinación del estamento militar al poder político civil y ello se refleja en la carencia de un sometimiento del presupuesto en defensa a las definiciones de una política de seguridad externa definida por el poder político civil. Si esto no se da, tampoco se puede esperar que la sociedad civil tenga algún grado de influencia sobre la política de defensa y seguridad o sobre el presupuesto de defensa. Céspedes[79] concluye que a pesar de que las Constituciones actuales de los Países Andinos fueron aprobadas en la década de los noventa (Bolivia 1994, Colombia 1991, Ecuador 1998, Perú 1993 y Venezuela 1999) por lo que deberían responder al momento actual y a las tendencias y orientaciones modernas imperantes en el sistema internacional, distan mucho de ello. Como consecuencia, la participación de la sociedad civil y de los estamentos políticos que la representan es sumamente limitada en la definición de las políticas de seguridad y defensa externa y en la definición de su presupuesto.

Esta situación conduce a una real ausencia de las indispensables propuestas y debate para el establecimiento de consensos democráticos en torno a la identificación de amenazas y a la definición de objetivos que debería guiar la formulación de la política de seguridad y defensa externa. La participación de entes académicos en el análisis y la discusión de temas de defensa son más bien recientes en la subregión y las percepciones de la clase política acerca del papel que le corresponde a las Fuerzas Armadas están marcadas por un alto grado de aislamiento. Históricamente, el tema de la seguridad externa y la distribución del presupuesto de defensa han sido considerados como materia de exclusiva responsabilidad de los miembros de Fuerzas Armadas. La participación del Ejecutivo y Legislativo (cuyo grado de participación es incluso menor), ha estado limitada a definir el monto global de recursos que se asignan para este fin, en

79 Céspedes Mena Miguel Angel (2001), “El control legislativo sobre el Gasto de Defensa en los países de la Comunidad Andina”, Center for Hemispheric Defense Studies, Washington.

un contexto de grandes necesidades sociales insatisfechas y recursos fiscales siempre insuficientes. Esto ha conducido a una propuesta general, sin mayores detalles, sobre la conveniencia de limitar los recursos asignados a defensa y dirigirlos hacia inversión social y desarrollo; pero a muy limitados avances en este propósito.

Las experiencias históricas muestran períodos de alta tensión, en todos los países de la subregión, por la distribución de recursos fiscales. En algunas épocas, la inestabilidad democrática ha estado ligada a este tipo de tensiones. En este contexto, los incentivos para que la sociedad civil o los partidos políticos debatan la política de defensa externa y el nivel y distribución del gasto en defensa han sido más bien limitados. Pero la realidad económica de todos los países de la región impone un análisis del costo de oportunidad de asignar recursos a la defensa externa, frente a la necesidad de atender grandes demandas sociales insatisfechas. La mayor participación de la sociedad civil en este debate contribuirá con seguridad a identificar con mayor realismo las amenazas que cada país enfrenta y a legitimar la asignación de recursos para financiar la política de seguridad externa de cada país.

La presencia de grandes necesidades sociales insatisfechas frente a la disponibilidad de recursos limitados también fuerza a la búsqueda de mecanismos que permitan reducir el monto de recursos destinados a todas las actividades que las agencias gubernamentales desarrollan, una de las cuales (pero no la única) es la seguridad y defensa externa. En este contexto, una de las posibilidades a ser evaluadas es el espacio para que países que integran organizaciones regionales, como la Comunidad Andina, puedan emprender en acciones de seguridad cooperativa, tema al cual se dedica el siguiente capítulo.

5.3.4. Los problemas fronterizos: ¿fantasmas o realidades?:

A pesar de que las tensiones entre países miembros de la Comunidad Andina como consecuencia de problemas fronterizos se han reducido, estos continúan constituyendo elementos que impiden profundizar en las propuestas para la implementación de acciones cooperativas que permitan alcanzar mayores objetivos de defensa externa con menores recursos. La realidad señala que aun existen diferendos pendientes de solución y que incluso algunos ya resueltos continúan generando resquemos y desconfianza en algunos actores importantes de los sectores militares, políticos y sociales de los Países Andinos. La solución definitiva de estos problemas limítrofes es por lo tanto indispensable para avanzar en la dirección propuesta y, al reconocer que este es un proceso gradual que pudiera tomar un tiempo relativamente largo, el fortalecimiento de mecanismos que permitan la solución pacífica de controversias se vuelve prioritario.

En efecto, la realidad histórica ha evidenciado a plenitud que más importante que la solución de problemas limítrofes, que con el tiempo podrían resurgir o ser reemplazados por conflictos políticos o comerciales, es la introducción de mecanismos que garanticen la solución pacífica de estos potenciales conflictos, sin la amenaza del uso de las armas. En este sentido, la introducción de mecanismos de acción cooperativa en la defensa es un instrumento que facilita la abolición del uso de la fuerza entre países vecinos, más que una consecuencia de la misma. Para que esto sea posible, es indispensable que la política de defensa externa esté supeditada a la política internacional, que se genera en un ambiente más bien dominado por la población civil. Como consecuencia, es clara la correlación y la causalidad existente entre el fortalecimiento de la democracia en los países de la región, la subordinación de Fuerzas Armadas al poder político civil y el

fortalecimiento de los procesos de integración regional, para el avance de las iniciativas de acciones cooperativas en temas de defensa.

5.3.5. Las complejidades que introducen las nuevas amenazas:

Pero no solo los antiguos conflictos fronterizos, unos pocos de los cuales permanecen sin solución, constituyen barreras para la concreción de acciones cooperativas en temas de defensa externa. La presencia de las denominadas nuevas amenazas también introduce complejidades en la búsqueda de estos espacios comunes.

En efecto, los problemas de terrorismo y droga que afectan en mayor medida a algunos de los Países Andinos, tienen efectos claros en sus países vecinos. Pero esta no es una opinión generalizada entre distintos actores de la vida política y social de cada país. Pues en varios de los Países Andinos existe una fuerte corriente de opinión pública que se opone a la participación de sus respectivos gobiernos en acciones coordinadas de lucha contra estas nuevas amenazas, que tienen mayor presencia en sus países vecinos, porque consideran que hacerlo generaría un problema para su país que no es conveniente generarlo. Un ejemplo de esto es la interpretación de amplios sectores de opinión pública e incluso de importantes medios de comunicación en el Ecuador con respecto a la captura de líderes guerrilleros de las FARC en territorio ecuatoriano. En un comunicado de fecha 13 de enero de 2004, la guerrilla colombiana condenó la detención de Simón Trinidad en territorio ecuatoriano, quien según este comunicado cumplía una misión clandestina para buscar apoyo político de la ONU y de países europeos, a la vez que coordinaba el aprovisionamiento de pertrechos (incluidas armas) y el funcionamiento de células operativas dedicadas (según los voceros guerrilleros) a garantizar áreas de descanso para sus tropas[80].

Este análisis puede ser debatido desde la perspectiva de que para un país vecino el problema existe desde el momento en que en el otro país se evidencia la presencia de movimientos terroristas y vinculados a la droga y el crimen organizado. La inacción frente a estas amenazas existentes en un país vecino abre un espacio de riesgo que puede derivarse en la presencia actual o futura de estos movimientos en el país, en la utilización de su territorio como zona de descanso y de adquisición de pertrechos y materias primas, lo cual conduce inevitablemente a la vinculación de agentes económicos, políticos y sociales con los movimientos guerrilleros o terroristas o delincuenciales existentes en el país vecino. Bajo esta perspectiva, la inacción frente a la presencia de nuevas amenazas en los países vecinos constituye un riesgo que debe por lo menos ser sopesado frente al riesgo de incursión en acciones cooperativas para combatirlas.

La presencia de líderes de la guerrilla colombiana en Ecuador se ha evidenciado por la serie de entrevistas que han otorgado a distintos medios de comunicación. Sus continuas declaraciones evidencian la utilización de territorio ecuatoriano como zona de atención médica, descanso y aprovisionamiento de pertrechos y armamento. La presencia de células operativas en territorio ecuatoriano involucra a este país en el conflicto armado que existe en Colombia, porque los dirigentes guerrilleros establecen nexos políticos, sociales y económicos con personas y agrupaciones ecuatorianas. Pero lo sorprendente es la interpretación de amplios sectores de opinión pública, incluidos los principales diarios del país, en el sentido de que la captura de estos líderes guerrilleros por parte de la policía ecuatoriana es lo que involucra al país en el conflicto colombiano.

80 Ver Diario El Comercio, lunes 23 de febrero de 2004, p. A7.

Con un tono de crítica por la captura de Simón Trinidad, el diario el Comercio cita a Fredy Rivera, académico de la FLACSO, quien sostiene que esta acción de la policía ecuatoriana "cambió el escenario para Ecuador. Hasta mediados del 2003, el país aun debatía su participación en el Plan Colombia; ahora los militares admiten que no se puede asumir una posición neutral" [81]. Cabe preguntarse si permitir que células operativas de la guerrilla colombiana operen libremente en territorio ecuatoriano es un acto de neutralidad.

Si existe una condena política, evidenciada en varias declaraciones e instrumentos internacionales emanados de distintas reuniones en el marco de la Comunidad Andina y de otras instancias de política internacional, dirigida en contra de los movimientos terroristas, del crimen organizado y de la droga en la subregión, es incompatible la pasividad de un país frente a la presencia de tales movimientos en un país vecino.

Estos son temas no resueltos, cuya superación es indispensable para la adopción de acciones concretas que permitan avanzar en esfuerzos cooperativos que permitan reforzar la seguridad de los países y, simultáneamente, reducir los niveles de gasto militar.

6. **LA SEGURIDAD COOPERATIVA ENTRE LOS PAISES ANDINOS**:

La seguridad cooperativa se construye en forma gradual, sobre la base de los acuerdos y tratados existentes, así como de las rutinas establecidas. La seguridad cooperativa se origina con un cambio en la forma en que los países perciben sus prácticas de seguridad y las de sus vecinos.

El proceso de seguridad en curso en el Continente Americano y en la Comunidad Andina, basados en el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la profundización de la integración regional y una acumulativa ampliación de las medidas de confianza, se orienta en esa dirección.

La caracterización de la Zona de Paz Andina, que debe ser parte de la Política Común Andina de Seguridad, exige definir un espacio geográfico (la Comunidad Andina) en términos consistentes con la Zona de Paz Sudamericana, pero con rasgos más profundos que le otorguen, dentro del conjunto continental, características específicas. En ese sentido, la caracterización de la Zona de Paz Andina no puede perder de vista que cuatro de los cinco países andinos mantienen extensas fronteras con países ajenos a la subregión y que, por lo tanto, un esquema de seguridad andina tiene necesariamente que responder a esta realidad, articulando mecanismos que permitan estructurar un sistema de defensa regional. Este es posiblemente el espacio de mayor impacto en una potencial reducción del presupuesto de defensa en los Países Andinos. Pero su aprovechamiento requiere que las medidas de fomento a la confianza mutua entre los países de la subregión hayan progresado y, simultáneamente, que los Países Andinos hayan aprovechado las posibilidades de participación en las aproximaciones desarrolladas en el ámbito continental, al igual que con otras agrupaciones regionales como el MERCOSUR[82], en los esfuerzos por estructurar acciones cooperativas de defensa externa, crear medidas de fomento a la confianza, introducir mecanismos de solución pacífica de divergencias y lucha coordinada contra amenazas externas, incluidas las nuevas amenazas.

---

81 Ibid.

82 Ver CAN, SG/dt 199; 20 de febrero de 2003: "Elementos para una visión Andina de la Seguridad".

6.1. **La Zona de Paz Sudamericana y la Comunidad Andina**:

El concepto de zona de paz nació por el interés de algunos países de sustraerse de la confrontación entre las dos superpotencias durante la guerra fría. La primera declaración de zona de paz se produjo en el Océano Indico y respondió al interés de pequeños y medianos estados, liderados por la India, de limitar las acciones de las superpotencias en la región mediante una declaración de las Naciones Unidas.

Pero este concepto inicial ha tenido una importante evolución y a la definición de zona de paz se ha incorporado en forma progresiva elementos que incluyen la renuncia al uso de la fuerza para la resolución de conflictos entre países, procesos de pacificación al interior de países y, en los últimos años, conceptos más amplios como la seguridad democrática, que busca garantizar la seguridad interna de los estados brindando a sus ciudadanos las condiciones necesarias para su desarrollo personal, social y familiar, la preeminencia del estado de derecho, la justicia social y el respeto a los derechos humanos.

Los países de América del Sur se definieron como Zona de Paz y Cooperación y proscribieron el uso y la amenaza del uso de la fuerza en sus relaciones, a la vez que asumieron el compromiso de eliminar el emplazamiento, fabricación, experimentación, posesión y utilización de todo tipo de armas de destrucción masiva, inclusive las armas nucleares, químicas, biológicas y tóxicas, así como su tránsito por los países de la región, de acuerdo con el Tratado de Tlatelolco y demás convenciones internacionales sobre la materia. De igual forma, los países se comprometieron a erradicar las minas antipersonales y a aplicar las recomendaciones del programa de acción de Naciones Unidas sobre armas pequeñas y ligeras.

Pero la definición de Zona de Paz contiene adicionalmente compromisos en materia de planificación de las políticas de seguridad y defensa, intercambio de información sobre las mismas, creación de mecanismos que permitan comparar los presupuestos de defensa, al igual que la introducción de mecanismos que garanticen la subordinación de las estructuras militares al poder político civil.

6.2. **Areas de cooperación regional y plan de acción**:

El Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas reconoce el derecho a la defensa colectiva de las naciones. El Grupo de Alto Nivel en Materia de Seguridad y Fomento de la Confianza en la Comunidad Andina, por su parte, identificó en su reunión de Bogotá, en febrero del año 2003, posibles áreas de cooperación para enfrentar tanto las amenazas convencionales a la seguridad como nuevas amenazas. Los campos de acción identificados para la cooperación frente a amenazas convencionales fueron la profundización de medidas de fomento de la confianza mutua, las operaciones coordinadas en zonas de frontera, el desarrollo fronterizo, la solución pacífica de controversias y la aplicación de medidas de prevención de crisis y conflictos. Los campos de acción identificados para la coordinación frente a las nuevas amenazas fueron el intercambio de información en materia de inteligencia, el intercambio de experiencias, la creación de campañas de difusión que contribuyan a generar en la población de los países andinos actitudes acordes con una cultura de paz y seguridad, la creación de mecanismos regionales para combatir el terrorismo, la corrupción, el tráfico ilícito de armas, las drogas y los delitos relacionados, así como la cooperación legal y judicial a través del intercambio de información prejudicial y judicial, la

elaboración de inventarios sobre normas nacionales aplicables y sus procedimientos de aplicación.

El Grupo de Alto Nivel manifestó la importancia de trabajar en el corto plazo en los siguientes campos:

- Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra el Terrorismo, que contemple el establecimiento de un mecanismo de coordinación entre las autoridades nacionales competentes.
- Plan Andino de Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras.
- Un modelo de metodología para la formulación de Libros Blancos de Defensa.
- Mecanismos necesarios para combatir la corrupción.

6.3. **La experiencia de estandarización de metodologías para el calculo del gasto de defensa entre Chile y Argentina**:

Entre el último trimestre de 1999 y agosto de 2001, la CEPAL realizó por pedido de los gobiernos de Argentina y Chile, como parte de los esfuerzos mutuos por fortalecer las medidas de confianza, un estudio técnico conducente a elaborar una propuesta de metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa, que facilite la comparación del gasto militar entre los dos países. Cuando la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL agradeció el encargo encomendado por los dos gobiernos, manifestó su esperanza de que el trabajo a realizarse sirva de punto de partida para una iniciativa regional con el mismo propósito.

El trabajo realizado parte del análisis del "Libro de la Defensa Nacional de Chile" publicado por el Ministerio de Defensa Nacional de Chile en 1997 y del "Libro Blanco de la Defensa Nacional" publicado por el Ministerio de Defensa de Argentina en 1999. Estas iniciativas constituyen una valiosa fuente de información ya que expresan la política de defensa externa de ambos países. Ambos documentos fueron iniciativas pioneras, orientadas a desarrollar la conciencia ciudadana sobre el valor de la seguridad y la necesidad de la defensa. Con este objetivo los documentos señalan los fundamentos centrales que orientan la política de seguridad exterior y defensa de cada país.

Los gobiernos de Argentina y Chile aprobaron una definición de defensa que se resume como "...el conjunto de actividades cuyo efecto es salvaguardar la soberanía nacional. Su objetivo es alcanzar una condición de seguridad externa de modo que el país pueda lograr sus Objetivos Nacionales. Concordante con lo anterior, gasto en defensa es aquel en que incurre el país para materializar el objetivo planteado en el párrafo anterior"[83].

Otro elemento que requería ser definido es el ámbito de cobertura de la defensa al que los reportes de defensa se refieren. El acuerdo entre Argentina y Chile involucra la defensa externa o el resguardo de los límites de cada país frente a amenazas foráneas. Por ello, en la metodología de la CEPAL, al igual que en la de la OTAN, se excluye del gasto los rubros destinados a seguridad interior. No obstante, la definición de nuevas amenazas hace más difícil de mantener esta clasificación y cualquier esfuerzo por definir una metodología hacia delante debería partir por una definición de los objetivos de la defensa y las amenazas que pretenden ser conjuradas.

---

83 CEPAL (2001), p. 17.

Por otro lado, la metodología define como rubro a ser medido los flujos monetarios anuales destinados al gasto en defensa externa, con el objeto de comparar su nivel en los dos países y de esta manera fomentar la confianza mutua. En otras palabras, la metodología trata de utilizar "criterios comunes y procedimientos que faciliten calcular los Gastos de Defensa en ambos países, que permitan compararlos adecuadamente"[84]. Este es un procedimiento que evita introducir reformas a las prácticas presupuestarias y contables existentes en cada país y debería ser tomado en cuenta dentro del esfuerzo que los Países Andinos lleven a cabo para volver comparables sus estadísticas de gasto de defensa.

Efectivamente, una barrera importante que tuvo que ser superada para el trabajo de la CEPAL es la diferencia de procedimientos presupuestarios y contables que existían en Argentina y Chile. La metodología de la CEPAL claramente establecía que no era su intención modificar estos procedimientos. La medición estandarizada del gasto en defensa más bien se planteó a través de la introducción de procedimientos analíticos específicos. Para ello, se señaló que el gasto en defensa es el ejecutado por los Ministerios de Defensa de cada país, pero existen algunas diferencias institucionales. Por ejemplo, en Chile el Ministerio de Defensa Nacional incorpora a los Carabineros, la Policía de Investigaciones y la Dirección General de Deportes y Recreación (DIGEDER), que son instituciones no dedicadas a funciones de defensa, pero sí a la seguridad interior y a lo social respectivamente. Esta realidad obliga a identificar la estructura institucional en cada país con el objetivo de depurar la información presupuestaria.

De igual forma, se definió que los datos a ser considerados debían reflejar una contabilidad con criterio de caja, en lugar de gasto devengado, porque se consideró que reflejaba de mejor manera el impacto estratégico del gasto en defensa y permitía una mejor comparación entre los dos países. Asimismo, la metodología de la CEPAL definió tres diferentes niveles de gasto a partir de la cobertura del concepto utilizado (G1 o Básico, G2 o Ampliado y G3 o Total), que progresivamente amplían el alcance de los mismos.

Nivel de Gasto Básico - G1:

Para el Nivel Básico G1 se consideran los gastos gubernamentales en toda la gestión de la defensa militar, incluida la administración, supervisión y gestión de las fuerzas de defensa militar de tierra, mar y aire, ingeniería, transportes, comunicaciones, información y otras fuerzas y mandos no combatientes, fuerzas de reserva y auxiliares vinculadas al sistema de la defensa y abastecimiento de equipo, así como la investigación y desarrollo relacionados con la defensa. Además, se incluyó a la defensa civil.

Este nivel incluye la totalidad de los gastos en personal, es decir incluye los aportes patronales a la seguridad social de los miembros de fuerzas armadas pero excluye el gasto de la previsión social en beneficios entregados a los afiliados. Adicionalmente, este nivel excluye el gasto en seguridad interior. En Argentina, las instituciones dedicadas a esta función pertenecen al Ministerio del Interior, pero para obtener el valor de nivel G1 en Chile fue necesario deducir el gasto de los Carabineros y de la Policía de Investigaciones, organismos dedicados preferentemente a la seguridad interior del país a pesar que institucionalmente están incorporados al Ministerio de Defensa Nacional.

84 Ibid, p.18.

En diciembre de 1999, los Gobiernos de Argentina y Chile acordaron que los presupuestos para las actividades en salud y educación dependientes de los Ministerios de Defensa o de las FF.AA., serían considerados dentro de este nivel G1 siempre que estuvieran dirigidas al personal militar, pero se excluirían rubros específicos que brinden servicios a la comunidad en general. De igual forma, se excluyeron los gastos dirigidos al control de los aeropuertos y de la aviación comercial, así como los relacionados al control del tráfico marino, los cuales fueron considerados parte de la seguridad interna. De igual forma se excluyeron los gastos de organismos especializados de las Fuerzas Armadas, como el Instituto Geográfico Militar, el Servicio Hidrográfico y Oceanográfico y otras instituciones de apoyo civil como el Cuerpo de Ingenieros del Ejército que construye infraestructura vial como un contratista del Estado.

Asimismo, acordaron utilizar la convención internacional que clasifica como gasto "corriente" la adquisición de armamento y equipamiento militar y contabilizar como "gastos de capital" los destinados a construcciones o adquisición de equipos y demás bienes físicos que sirven para producir otros bienes o servicios, no se agotan con el primer uso, tienen una duración superior al año y están sujetos a depreciación. La contabilización al gasto se realiza al momento de su adquisición, al margen de su forma de financiamiento.

Pero la comparación entre países de los valores del gasto en defensa medido en dólares se dificulta por la selección de los índices deflactores y el tipo de cambio apropiados para las cifras de cada país. Por ello se recurre a la medición del gasto como proporción de su producto interno bruto y del total del gasto público, lo que refleja el esfuerzo que un país realiza para ejecutar su política de defensa. La metodología por lo tanto considera los índices y complementa el análisis con el gasto militar en dólares corrientes y per cápita. Asimismo, compara la distribución del gasto militar entre gasto corriente y equipamiento, al igual que el destino institucional, por cada una de las ramas que componen las fuerzas armadas.

G2 - Gasto Ampliado:

El gasto de defensa a Nivel G2, Ampliado, incluye el Nivel G1, Básico y las Pasividades Netas de la seguridad social de miembros de Fuerzas Armadas de Argentina y las Prestaciones Provisionales Netas de miembros de Fuerzas Armadas de Chile.

Para incluir estos rubros, es necesario depurar la información contable porque en el cálculo de los Gastos al Nivel G1, Básico, ya se incorporaron las remuneraciones brutas del personal activo de las Fuerzas Armadas, incluyendo los aportes patronales. En el caso de Chile, estos ajustes se realizan sobre la base de ciertos supuestos simplificadores, que permiten estimar el nivel de gasto sin incurrir en un grado de desglose de información que resultaría sumamente costoso de obtener y no aportaría variaciones relevantes a las cifras estimadas. En conjunto, tanto para Argentina como para Chile este rubro incrementa el gasto en defensa en alrededor de un punto porcentual del PIB, por lo que es relevante que se lo tome en cuenta en forma desglosada del G1.

G3 - Gasto de Defensa Total:

El Nivel G3, gasto de defensa total, se propone en la metodología de la CEPAL como una medición estandarizada final para Argentina y Chile; y se calcula agregando al Nivel G2, gasto ampliado que incluye los gastos previsionales netos del personal de las Fuerzas Armadas, el gasto correspondiente a investigación y desarrollo de seguridad y defensa, así como el gasto en actividades industriales o productivas que realizan instituciones de Fuerzas Armadas.

Este es el nivel de agregación de gasto que mayores problemas ocasionó a la CEPAL en su esfuerzo por obtener información suficiente como para presentar cifras comparables entre los dos países, por lo que la estimación de este nivel se realizó con datos parciales. Pero su importancia es alta para poder estimar el gasto en defensa de cada país y su impacto estratégico. En el caso de Argentina se sumaron al Nivel G2, Ampliado, los gastos correspondientes a la Dirección General de Fabricaciones Militares que depende del Ministerio de Economía, pero se excluyeron los aportes del Ministerio de Relaciones Exteriores a las Fuerzas de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas porque no responden al objetivo de defensa nacional externa inicialmente definido.

En la información correspondiente a Chile se agregaron al Nivel G2, Ampliado, los gastos correspondientes a los Organismos de Industria Militar dependientes del Ministerio de Defensa Nacional. Estos gastos incluyen el complejo químico de Talagante, que fabrica explosivos, y el Instituto de Investigación y Control de Calidad. Asimismo, se excluyeron los aportes del Ministerio de Relaciones Exteriores a las Fuerzas de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas. En el caso de Chile existen tres empresas industriales que siendo parte de Fuerzas Armadas son relativamente autónomas: Fábricas y Maestranzas del Ejército (FAMAE), Astilleros y Maestranzas de la Armada (ASMAR) y la Empresa Nacional de Aeronáutica (ENAER), que no fueron incluidos en la metodología de la CEPAL porque, a criterio de su Secretaría, “gran parte de las ventas que realizan estas tres empresas a las Fuerzas Armadas de Chile, son financiadas por el Ejército, la Marina y la Aviación mediante gastos ya contabilizados anteriormente, dentro del propio Ministerio de Defensa Nacional. Estos recursos pueden provenir alternativamente de aportes fiscales, de ingresos propios, y de las Leyes Reservadas del Cobre, o de una combinación de esos rubros. Por lo tanto, con su exclusión se evitaron eventuales duplicaciones de envergadura en los cálculos de los Gastos de Defensa de Chile”[85].

6.4. **Necesidad de consenso sobre la misión de las Fuerzas Armada, a la que debe referirse su presupuesto**:

La definición de lo que constituye gasto en defensa depende del rol que se asigne a distintas entidades que participan en la seguridad externa de un país. La OTAN desarrolló una metodología de cálculo para evaluar la contribución a la defensa de sus países miembros, que comprende todo el gasto realizado en las fuerzas armadas incluyendo el funcionamiento de los departamentos o ministerios de defensa y otras agencias comprometidas con proyectos de seguridad y el gasto en fuerzas de policía y fuerzas militares auxiliares organizadas en caso de conflicto cuando se juzgue que estas deban ser entrenadas y equipadas para desarrollar actividades militares. Además, se contabilizan los costos de pensiones del personal, tanto civil como militar. En esta

85 CEPAL (2002), p. 48.

definición se excluyen los asuntos relacionados con la defensa y la seguridad civil, intereses sobre deudas de guerra y el pago de servicios a veteranos. El único País Andino que aplica esta metodología en su totalidad es Colombia[86], y su nivel de gasto incluida policía y sin tomar en cuenta el endeudamiento fue del 3,5 y 3,6 % del Producto Nacional Bruto para los años 2000 y 2001 respectivamente.

Al descomponer esta definición obtenemos los siguientes conceptos:

- Clasificación de ingresos para la defensa según su origen:
  - Recursos de Tesoro
  - Endeudamiento del Estado
  - Ingresos por cánones específicos
  - Ingresos provenientes de actividades empresariales de las fuerzas armadas

Esta clasificación revela otro campo de debate con relación a las fuentes de financiamiento que debe tener el gasto en defensa. La subordinación del estamento militar al poder político civil requiere que la principal fuente de financiamiento sea los recursos del tesoro y, en menor medida, el endeudamiento del Estado. Ambos rubros constan en forma explícita en los presupuestos de los gobiernos y por lo tanto están sometidos al debate político y a rendición de cuentas, a pesar de todas las limitaciones que tiene la participación de los respectivos poderes legislativos y la sociedad civil, que fueron comentados anteriormente**.**

Pero también existen como fuentes de financiamiento cánones específicos, generalmente ligados a ingresos fiscales provenientes de la explotación de recursos naturales, como el cobre en Chile y el petróleo en Ecuador. Esta preasignación automática de recursos reduce la transparencia del gasto y limita la participación del poder político civil en la determinación del gasto en defensa, por lo que no contribuye a una asignación de recursos basada en la priorización de los problemas nacionales ni a la evaluación de resultados obtenidos con los recursos públicos utilizados. Estos son elementos fundamentales para elevar la efectividad del gasto público.

Adicionalmente, en los países en que las Fuerzas Armadas desarrollan actividades empresariales, esta se convierte en otra fuente de recursos. Pero la incursión de miembros activos de Fuerzas Armadas en estas actividades les distrae de sus tareas específicas y crea un ambiente propicio para que cuando estas empresas atravieses momentos de estrés financiero, estos sean solucionados mediante la aplicación de subsidios estatales que pocas veces son revelados. Adicionalmente, toda actividad empresarial está sujeta a la evolución del entorno en que se desarrollan sus operaciones, por lo que esta se convierte en una fuente de recursos sometida al ciclo económico, que incrementa la volatilidad de los ingresos fiscales que financian el gasto de defensa. Esto por lo tanto no contribuye a la seguridad nacional.

86 Gutiérrez Roa, Luis Alberto (2001), “El Gasto Militar en el Conflicto Interno en Colombia”, Center for Hemisferic Defense Studies, Washington.

6.5. **Las fuentes internacionales de información sobre gasto militar**:

Hay varias instituciones internacionales dedicadas a recopilar información sobre gasto militar de los países y transferencia de armas, para difundir su contenido de forma que se puedan realizar estudios comparativos entre diversos países a partir de esas fuentes. Lahera (2000) y Lahera y Ortúzar (1998 y 2000) han revisado las metodologías empleadas por los principales organismos internacionales dedicados a este tema.

En primer lugar, el Fondo Monetario Internacional (FMI) publica anualmente en el Government Finance Statistics Yearbook (GSFY), datos sobre el gasto público de distintos países, dentro de los cuales se encuentra el Gasto de Defensa. A pesar de que esta es una fuente de información frecuentemente utilizada para comparar el gasto, tiene ciertas deficiencias. Una importante es la diferencia metodológica de reportar el gasto con criterio de caja o devengado. En segundo lugar hay países que reportan exclusivamente el gasto financiado con ingresos propios de los gobiernos y excluyen de este reporte el gasto militar financiado con endeudamiento. Este es un tema relevante porque hace gran diferencia si se incorpora al gasto militar la contratación de deuda para adquirir armamento o el servicio anual de esta deuda. Luego existen ya las distorsiones originadas en la conceptualización del gasto militar, que puede variar por lo que se considera gasto en defensa. Esto va a estar determinado por las funciones y objetivos que se asignen a las fuerzas armadas. Por ejemplo, la metodología de la OTAN determina que si las fuerzas policiales luchan contra fuerzas que pueden comprometer la seguridad externa del país, este gasto debería estar incluido en el presupuesto de defensa.

En algunos casos, Colombia ha utilizado esta metodología. Asimismo, existen países como Ecuador en la subregión y Chile fuera de ella que mantienen esquemas de asignación extrapresupuestaria de recursos para defensa. Esta práctica resta transparencia al control del gasto militar porque sus cifras no están publicadas en los presupuestos anuales que son de dominio público e incluso no forman parte de los presupuestos aprobados por los respectivos poderes legislativos. Otra fuente de distorsión es la inclusión o no de las pensiones del personal militar como gasto de defensa. Mientras la metodología de la OTAN lo incluye en defensa, la metodología del FMI lo incluye dentro del gasto social. Debido a la magnitud del contingente militar con relación a la población, esta diferencia metodológica provoca cambios de magnitud en el monto del gasto militar. Adicionalmente, si este gasto se refiere a pensiones jubilares, constituye un rubro que se originó en la fuerza militar del pasado pero que no tiene impacto en el poder militar actual o futuro cuya medición es el objetivo en la mayor parte de comparaciones internacionales**.**

Además del FMI, existen otras cinco fuentes de información sobre gasto militar: las Naciones Unidas, con su publicación "Reducción de los Presupuestos Militares: Gastos Militares en Forma Normalizada Comunicados por los Estados"; el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IIEE) de Londres, que publica "The Military Balance"; el Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI) que mantiene reportes periódicos e informales anuales, incluido uno sobre la transferencia de armas (actualmente importaciones y exportaciones, en el futuro incluirá la compra de armas a proveedores domésticos de cada país) y el Departamento de Estado y el Servicio de Investigaciones del Congreso de Estados Unidos.

La presencia de estas fuentes de información, que en su mayor parte utilizan la "Clasificación de las funciones de las administraciones públicas" (CFAP) de las

Naciones Unidas y la metodología definida por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) permite identificar incongruencias en la información presupuestaria presentada por cada país, pero persisten los problemas que impiden llegar a tener una fuente confiable de información que permita comparación entre distintos países.

El estudio y análisis del gasto militar ha sido muy limitado en los ámbitos académicos civiles en la región. Ahumada[87], por ejemplo, critica la poca apertura del gobierno en su país, Chile, para divulgar el presupuesto de defensa y a partir de información estadística publicada por el Departamento de Estado de Estados Unidos realiza una comparación del gasto militar entre varios países de la región y concluye que “Chile tiene fuerzas armadas demasiado numerosas que significan una carga económica proporcionalmente mucho mayor que la que sustentan los países vecinos” y llama la atención sobre el caso de Perú, que mantiene según sus cálculos un presupuesto militar equivalente a la mitad del chileno.

A pesar de que la información está desactualizada, sirve para ejemplificar las grandes diferencias del gasto militar tanto en términos absolutos como en proporción al tamaño de las economías y de las poblaciones de cada país. Los datos corresponden a las tres ramas de las Fuerzas Armadas y excluyen a la policía y defensa civil.

MAGNITUD DE LA FUERZA MILITAR

	Miles de Hombres		Hombres por cada 1000 habitantes	
País	1995	1997	1995	1997
Brasil	285	296	1,8	1,8
Perú	115	115	4,8	4,5
Chile	102	102	7,2	7,0
Argentina	65	65	1,9	1,8
Ecuador	58	58	5,2	4,8
Bolivia	28	33	4,0	4,3

Fuente: "The Military Balance", SIPRI

Lo primero que llama la atención es el tamaño de las fuerzas militares de los tres Países Andinos incorporados en este análisis. Medidos con relación a la población total, tanto Bolivia como Ecuador y Perú mantienen niveles cercanos a 5 efectivos por cada mil habitantes, ampliamente superiores a los niveles mantenidos por Argentina y Brasil y únicamente superados por Chile.

Al analizar el gasto militar con relación al Producto Nacional Bruto, se encuentra que Ecuador tiene el nivel de esfuerzo más alto de la región, similar al de Chile, con 4 % para el año 1997. Este nivel de gasto es el doble de lo que representa para Perú y Bolivia. Pero debido al bajo ingreso per cápita medido en dólares que caracteriza a los Países Andinos, el gasto militar medido en dólares por habitante es de los menores en la región, en especial en Bolivia.

87 Ahumada, Eduardo (2001), “Comparación Regional de Gasto Militar” FACH.

MAGNITUD DEL GASTO MILITAR

	Gasto Militar per cápita, en US$		Gasto Militar / Producto Nacional Bruto, en %	
País	1995	1997	1995	1997
Chile	158	196	3,8	3,9
Argentina	137	103	1,7	1,2
Brasil	68	84	1,7	1,8
Ecuador	54	62	3,7	4,0
Perú	41	53	1,7	2,1
Bolivia	19	19	2,3	1,9

Fuente: "The Military Balance", SIPRI

Del total de gasto militar en el período 1995-1997, el 25 % se destinó a importación de armas en Perú y Ecuador y el 12 % en Bolivia, niveles sustancialmente superiores al del resto de países de la región, que registraron niveles del 8 % para Chile, 2,5 % para Brasil y apenas el 1,2 % para Argentina. La conclusión de la comparación anterior es que a pesar del esfuerzo que realizan los Países Andinos al destinar amplias sumas de recursos económicos al presupuesto militar, el gasto por efectivo militar es bajo. Esto conduce a una situación de deterioro en el nivel salarial de los miembros de Fuerzas Armadas.

7. **AREAS DE ACCION QUE PERMITIRIAN UNA REDUCCION DEL GASTO MILITAR**:

Los países de América del Sur se definieron como Zona de Paz y Cooperación y proscribieron el uso y la amenaza del uso de la fuerza en la resolución de conflictos entre países. La Comunidad Andina ha evidenciado su voluntad política de profundizar estos compromisos al interior de la subregión. En la medida que crezca la confianza mutua, estos dejarán de ser enunciados políticos para convertirse en una realidad histórica. Esto permitiría que se reduzca en forma gradual el presupuesto de defensa externa de los países de la región, incluidos los Países Andinos; pero ello requiere de la subordinación de la política de defensa y seguridad externa a objetivos superiores de integración regional. Desde un punto de vista práctico, el proceso debería partir de una subordinación de la política de defensa externa a la política internacional de los países en forma individual, dentro de la cual juega un papel muy importante la integración andina. También requiere una real subordinación del estamento militar al poder político civil.

Como el proceso de construcción de confianza entre países vecinos es gradual, los esfuerzos para encontrar mecanismos que permitan reducir el gasto en defensa deberían partir por espacios que se presentan propicios para alcanzar este objetivo, como es la Comunidad Andina. La presencia de amplias fronteras externas, con terceros países fuera de la Comunidad Andina, abriría el espacio para que las fuerzas militares de los países miembros emprendan en acciones cooperativas que permitan reducir en forma gradual el presupuesto de defensa individual de los países. La visión de futuro hacia la cual deberíamos orientar nuestros esfuerzos podría incorporar la conformación de una fuerza multinacional, que permita reducir áreas de redundancia en el gasto de defensa.

Otra área de acción que permitiría la reducción del gasto en defensa es la coordinación de acciones en la lucha por la pacificación al interior de los países de la región, así como la prevención y eliminación del crimen organizado, la droga y el terrorismo. Esto

requiere superar la percepción de que la intervención en la lucha contra los movimientos subversivos y el crimen organizado es lo que involucra a un país en el conflicto. Esta posición con frecuencia argumentada por los medios de comunicación y distintos sectores de opinión pública en algunos países de la subregión puede ser equivocada. La presencia de violencia en los países vecinos, más aun cuando se ha avanzado en el proceso de integración como se ha hecho entre los Países Andinos, afecta a todos los países vecinos. La decisión de participar o no en acciones coordinadas de combate contra estos movimientos terroristas y el crimen organizado es por lo tanto una opción que provocará distintos resultados, pero que no altera el hecho de que un país vecino experimenta consecuencias provenientes de la situación interna imperante en otro país.

El Grupo de Alto Nivel en Materia de Seguridad y Fomento de la Confianza en la Comunidad Andina identificó campos de acción en esta materia como son la creación de mecanismos regionales para combatir el terrorismo, la corrupción, el tráfico ilícito de armas, las drogas y los delitos relacionados, así como la cooperación legal y judicial a través del intercambio de información prejudicial y judicial, la elaboración de inventarios sobre normas nacionales aplicables y sus procedimientos de aplicación, así como el intercambio de información proveniente de sus organismos de inteligencia. Todos ellos permitirían alcanzar mejores resultados en los objetivos planteados, con una menor asignación de recursos individuales de cada país.

8. **CONCLUSIONES**:

Se han realizado esfuerzos importantes por identificar campos de acción cooperativa entre países, a nivel mundial, regional y subregional, respecto a la defensa externa y al objetivo de ahorrar recursos fiscales para que sean dirigidos a la inversión social y desarrollo. No obstante, los avances concretos en homologación de información presupuestaria y contable, que eleven el nivel de confianza mutua, han sido poco representativos; y los avances en articulación de iniciativas que permitan efectivamente reducir el gasto en defensa son hasta ahora intangibles.

A pesar de reconocer que este es un proceso gradual, que tomará tiempo en concretarse, las necesidades insatisfechas de la población exigen una acción inmediata de los gobiernos de los países de la subregión. El camino está trazado en parte por la experiencia de Argentina y Chile, en cuanto a homologación de la contabilidad del gasto militar y transferencia de información como un mecanismo para fortalecer la confianza mutua. No obstante, el camino tiene barreras que deben ser superadas, una de las cuales es la falta de transparencia fiscal que en distintos grados afecta a todos los países de la subregión.

La falta de transparencia en el gasto público no es exclusividad del gasto militar sino que es una debilidad que afecta en algunos países de la Comunidad a la totalidad del gasto público. Esta situación requiere ser corregida para que la sociedad civil y las instituciones políticas democráticas puedan intervenir en mayor grado en el debate sobre la distribución de los escasos recursos disponibles; y las autoridades de los respectivos gobiernos puedan rendir cuentas en forma adecuada sobre los resultados obtenidos con esos recursos, frente a los objetivos nacionales que se hayan planteado.

La búsqueda de esquemas de seguridad cooperativa requiere la superación de estas barreras que impiden mantener un registro comparable de gasto militar en los países de la subregión y fortalecer la confianza mutua. Pero a partir del trabajo pionero realizado

por la CEPAL para Argentina y Chile se puede avanzar en la homologación de reportes de gasto militar en los países de la Comunidad. La homologación del gasto en defensa, en lugar de plantearse como una reforma a las prácticas contables de cada país o de su esquema institucional militar, puede ser planteada como una tarea técnica de recopilación y homologación de información sobre el gasto fiscal, a ser desarrollada por la Secretaría General de la CAN, a la luz de los avances realizados por la CEPAL para el caso Argentino-Chileno. Esta tarea debería incorporar todas las áreas del gasto fiscal, de forma que los países de la subregión cuenten con un instrumento para mejorar la planificación del gasto público a base de la comparación mutua, en beneficio de las condiciones de vida de la población. Frente a la magnitud de las necesidades insatisfechas entre la población de la subregión, el uso apropiado de los escasos recursos disponibles tiene alta prioridad.

La Comunidad Andina se presenta como un espacio propicio para avanzar en un esfuerzo de cooperación en materia de defensa, que permita reducir el gasto militar y liberar recursos fiscales para inversión social y acelerar el desarrollo. Pero pesa la presencia de problemas limítrofes aún no resueltos al interior de la Comunidad, así como la existencia de distintos grados de subordinación del estamento militar al poder político civil. Solo un real progreso en estos dos campos permitirá que sean posibles acciones cooperativas en materia de defensa externa, de forma que los enunciados políticos hasta ahora avanzados en el marco de la Comunidad Andina y de los distintos foros internacionales en que los Países Andinos participan, puedan volverse realidad.

Este esfuerzo requiere adicionalmente la identificación de amenazas que enfrentan los distintos países de la Comunidad, tanto en forma individual como colectiva. La identificación es especialmente relevante con relación a las nuevas amenazas, por la distinta percepción que existe en importantes sectores de la opinión pública de algunos de los países miembros. Capitalizando sobre los avances contenidos en los distintos acuerdos e instrumentos internacionales suscritos hasta la fecha, los gobiernos de la Comunidad pueden avanzar de manera concreta en este campo. La acción mancomunada para enfrentar el terrorismo, la droga y el crimen organizado, contribuiría de manera importante en el esfuerzo por liberar recursos fiscales para dirigirlos a inversión social y desarrollo, sin comprometer la seguridad de los Países Andinos.

BIBLIOGRAFIA

- Ahumada, Eduardo (2001), "Comparación Regional de Gasto Militar" FACH
- CAN, SG/dt 199, "Elementos Para Una Visión Andina de Seguridad", Lima, 20 de febrero de 2003
- CEPAL (2001), "Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa", Santiago.
- Céspedes Mena, Miguel Angel (2001), "El Control Legislativo Sobre el Gasto de Defensa en los Países de la Comunidad Andina", Center for Hemispheric Defense Studies, Washington.
- Contraloría General de la Republica de Colombia (2002), "Análisis del Gasto Militar Colombiano en el Período 1991-2001", Bogotá.
- FMI (2002), "Government Finance Statistics Yearbook", Washington.
- Giha Tobar, Yaneth (1999), "El gasto militar en Colombia, aspectos macroeconómicos y microeconómicos", Revista de la CEPAL No. 69, Santiago
- Gobierno de la República del Perú, (Varios años), "Presupuesto General del Estado"
- Gobierno de la República del Ecuador (Varios años), "Presupuesto General del Estado"
- Gobierno de la República de Colombia (2003), "Política de Defensa y Seguridad Democrática", Bogotá
- Gutiérrez Roa, Luis Alberto (2001), "El Gasto Militar en el Conflicto Interno en Colombia", Center for Hemisferic Defense Studies, Washington.
- International Budget Project (2003), "Indice Latinoamericano de transparencia Presupuestaria ", México.
- Lahera, Eugenio (2000), "Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa", CEPAL, Santiago.
- Lahera, Eugenio y Marcelo Ortúzar (2000), "Aspectos económicos del gasto militar en América Latina y el Caribe", CEPAL, Santiago.
- Lahera, Eugenio y Marcelo Ortúzar (1998), "Gasto militar y Desarrollo en América Latina", Revista de la CEPAL Nº 65, Santiago
- Ministerio de Defensa Nacional de la República del Ecuador (2003), "Libro Blanco de la Defensa", Quito
- Ministerio de Defensa de la República Argentina (1999), "Libro Blanco de la Defensa Nacional", Buenos Aires.
- Ministerio de Defensa Nacional de la República de Chile (1997), "Libro de la Defensa Nacional de Chile", Santiago.
- Naciones Unidas (Varios años), "United Nations Register of Conventional Arms", New York.
- Scheetz, Thomas. (1990), "El costo laboral de la seguridad externa e interna: los casos de la Argentina, Chile, Paraguay y Perú, 1969-1988", Desarrollo económico, vol. 30, N° 118, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- Scheetz, Thomas (1991), "The macroeconomic impact of defense expenditures: Some econometric evidence for Argentina, Chile, Paraguay and Peru, Defense Economics, vol. 3, Londres, Duckworth. Political Economy, vol. 82, Chicago
- Scheetz, Thomas (1994), "Gastos militares en América del Sur", en "Proliferación de Armamentos y Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad en América Latina", editado por el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Lima, Perú.
- SIPRI Yearbook 2003: Armaments, Disarmament and International Security, Oxford University Press, 2003

- Sohr, Raul; Escobar, Santiago y Santos, Eduardo (2003), “Seguridad, Modernización del Estado y Gasto de Defensa”, Instituto de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional, Santiago.
- U.S. Arms Control and Disarmament Agency (Varios años), “World Military Expenditures and Arms Transfers”, Washington.

ANEXO A

CONCLUSIONES RECOGIDAS DEL SEMINARIO TALLER SUBREGIONAL SOBRE GASTO MILITAR LLEVADO A CABO EN LIMA EL 11 Y 12 DE MARZO DE 2004

De entre las intervenciones realizadas en el seminario talle, vale la pena subrayar algunas puntuales para, al final, presentar las principales conclusiones comunes:

José Machillanda Pinto:

- El análisis realizado deja por fuera las cripto amenazas que se han desarrollado con el progreso tecnológico y que ganan relevancia con la presencia de amenazas terroristas. Es necesario para futuras reflexiones sobre seguridad que estas sean consideradas.
- Es necesario diferenciar entre política cooperativa de defensa externa y acciones compartidas en este campo, con el objeto de alcanzar una aproximación gradual en las acciones de defensa externa.
- El hecho de que se proponga revisar el nivel de gasto militar no significa una intención de eliminar a las FFAA. Es necesario que se subraye este aspecto para que se genere un ambiente de confianza que permita profundizar en el análisis.
- Es necesario trabajar sobre la secularización de la frontera y evitar su militarización. En la medida en que las fronteras se encuentren pobladas, las posibilidades de que existan conflictos bélicos entre países disminuyen.
- El gasto militar muchas veces se origina en la existencia de problemas limítrofes no resueltos. Su identificación es indispensable para avanzar en el propósito de reducción del gasto de defensa.
- El poder político debe definir lo que requiere el país: unas FFAA subordinadas, sumisas o como actores políticos. Esto a su vez va a determinar la interrelación civil-militar.

Gino Costa, Consultor Externo de la CAN:

- La metodología de recopilación de información tiene un origen conceptual distinto al del análisis realizado, porque no parten de la identificación y evaluación de las amenazas. Esto puede conducir a diferencias importantes en la apreciación de la magnitud del gasto militar entre países.

Contralmirante Ismael Schabib, Bolivia:

- Los esfuerzos por coordinar acciones en el campo de la defensa externa deben tomar en cuenta que la política exterior de nuestros países no empieza ni termina en la Comunidad Andina. Los países no pueden asumir compromisos políticos que pongan en riesgo la seguridad militar.
- Entre 1967/9 Bolivia enfrentó un movimiento guerrillero y el ejército tenía armamento obsoleto. En los setentas Bolivia adquirió aviones de entrenamiento y transporte para población civil y compró pocos tanques de guerra. En la actualidad tiene 35.000 efectivos y tiene presupuestado un nivel de gasto equivalente al 1,56% del PIB, aunque el desembolso real siempre es menor. Por lo tanto, el nivel de gasto militar de Bolivia es bajo.

- El ejército hace educación rural y tiene una universidad donde el 80 % de los alumnos son civiles. Estos recursos no forman parte del gasto militar, aunque si se contabilizan en el presupuesto de defensa.
- A pesar del reclamo de salida al mar, Bolivia no está en una carrera armamentista. Las FFAA dan apoyo a la policía pero solo la policía puede capturar. La ayuda internacional a las FFAA en Bolivia está concentrada en la lucha contra el narcotráfico.

Embajador Jorge Valdez:

- El análisis de la política de defensa externa y del gasto militar debe tomar en cuenta que el bien “seguridad pública” solo puede ser provisto por el Estado.

Aelin Perez, Peru:

- El objetivo final de reducir el gasto militar para liberar recursos que se puedan dirigir a la inversión social y el desarrollo, a través de acciones coordinadas al interior de la CAN, requiere de una serie de acciones previas. Es necesario que los países andinos nos conozcamos mejor y generemos medidas de confianza mutua, antes de avanzar en acciones cooperativas y/o conjuntas. Para ello, Perú ya inició procesos de homologación y estandarización de la contabilización del gasto militar en forma bilateral con Chile, Colombia y Ecuador. Perú ya tiene negociados los términos de referencia del proceso de homologación con Chile y ha propuestos los términos con Ecuador y Colombia; pero un proceso como el propuesto no se puede imponer y necesariamente será gradual.
- .Es necesario establecer un lenguaje común y estandarizar el reporte de gastos militares. Existe una diferencia entre estandarización y homologación del gasto militar. El propósito no es alcanzar acuerdos que limiten el gasto militar o que lo controlen, porque ese es un objetivo de más largo plazo.
- Se podría hacer una simulación de gasto militar en la región, como un proceso de aproximación. Para el mismo, es indispensable diferenciar entre gasto interno y gasto externo. No obstante, es importante para generar confianza intercambiar información, no solo estadísticas. Se debe incluir planes y proyectos.

Capitan de Navío Fernando Palomino:

- A partir del año 2001, el gasto en defensa está incorporado en el Presupuesto del Estado de Perú; por lo que su divulgación es amplia.
- Cuando se analiza el gasto en defensa, es necesario hacer un análisis situacional, no solo cuantitativo. Hay además que identificar y depurar el gasto social que se incorpora dentro del gasto militar.
- En 1998, Perú tenía un gasto militar equivalente al 14,8% del presupuesto. En el 2004 es del 5,8% del presupuesto, equivalente al 0,8% del PIB, sin incluir gastos previsionales. A nivel mundial, el 2,66% del PIB es gasto en defensa. En Perú no existen gastos extrapresupuestarios ni ayuda externa para defensa.
- Es muy importante que en la región se llegue a un acuerdo sobre la limitación en la adquisición de armas ofensivas. Las armas tácticas para los países desarrollados son estratégicas para nuestros estados.

Juan Ramon Quintana, Bolivia:

- Hay grandes debilidades en investigaciones sobre el gasto militar. La agenda de seguridad es muy compleja. Cuando se analiza el tema, surgen muchas preguntas:
    - ¿Cuanto se ha avanzado para aclarar en cada país el gasto en defensa? Por lo menos en Bolivia, existe una estrecha relación entre seguridad, democracia y funcionamiento de las Fuerzas Armadas.
    - ¿Es posible analizar el diseño estratégico de la defensa?. Esto no es explícito en cada país, por lo tanto es difícil llegar a una coordinación al interior de la CAN.
    - Es necesario definir conceptos de defensa, seguridad interna y externa. Las FFAA asumen tareas policiales y la policía asume un perfil cada vez más militar. La presencia de ayuda externa introduce adicionalmente muchas complejidades en el análisis.
    - Cuando se habla de seguridad es necesario preguntarse ¿Seguridad para quién? ¿El Estado, la sociedad, los Estados Unidos?
    - Cuales son los obstáculos para que la sociedad civil contribuya al debate?
- Existen problemas institucionales al interior de cada país, que deben ser reconocidos. La Unión Europea enfrentó los mismos problemas.
- Existe una oportunidad para, a partir del gasto militar, explorar la posibilidad de definir una política regional de defensa externa. Si se construye voluntad política para divulgar información, se podrá avanzar en el proceso.

Hernan Murillo, Bolivia:

- Las FFAA desarrollan una serie de actividades más allá de su tarea de proveer seguridad externa, por lo que se debería explorar todas ellas para entender e interpretar de mejor manera el presupuesto militar.

Luis Rebolledo, Perú:

- Es necesario definir sobre que se está hablando: seguridad externa o seguridad interna. Esta conceptualización es indispensable como punto de partida.
- También es necesario evaluar cual es el valor cualitativo de la información disponible. La medición estandarizada del gasto militar no es una homologación ni conduce necesariamente a una reducción del gasto militar.
- La CAN debe asumir el reto de la medición de gastos militares en la subregión.

Luis Petrosini, Venezuela:

- Se debe mejorar la transparencia en el gasto militar porque los argumentos para su secretismo son peregrinos y solo sirven para ocultar la corrupción. Un esfuerzo en reducción del gasto militar debería incorporar un papel más activo por parte de los organismos de control.

Janeth Giha, Colombia:

- La metodología de cálculo del gasto militar en los países de la región debería recoger las complejidades de las estructuras militares.
- El gasto militar en Colombia incluye a la policía y ha crecido de 2 % del PIB en los noventa a 4 % en el 2004, sin contar con la ayuda externa, que equivale a alrededor de 0,4% del PIB por año.
- El incremento del gasto en seguridad ha provocado una reducción importante en el número de delitos y ataques terroristas, con una reducción en el número de

desplazados. Todo esto se ha reflejado también en una reducción de los índices de pobreza.

Darío Moreira, Ecuador:

- La injusticia social genera inseguridad. Se debe evaluar cual es la situación en los países de la subregión.
- En España, la inseguridad tiene origen político. ¿Cual es el papel de la FFAA en este caso?

Fernando Navarro, Ecuador:

- El proceso de integración regional recién comienza. Las ideas pueden ser compartidas pero los actores son diversos. Se debe tomar en cuenta que interactúan funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil, que tienen papeles y motivaciones distintas.
- El objetivo de nuestros países debería ser el contar con FFAA eficientes, con tecnología de punta, bien remunerados, que conformen una fuerza multinacional dentro de la subregión y que incluyan a la policía.

Marco Antonio Barroso, Bolivia:

- Los países andinos no requieren menor gasto militar pero tampoco un mayor nivel, porque si todos los países gastamos más, mantendremos la misma seguridad y habremos derrochado recursos. Por este motivo, el sinceramiento de los presupuestos es importante más allá del discurso.

Helena Yánez, Ecuador:

- Las nuevas amenazas están claramente vinculadas a la pobreza. Las FFAA tienen una asignación de funciones que contribuye al desarrollo. Esto obliga a depurar el gasto militar para depurar las acciones que no elevan la capacidad bélica; por ejemplo el desminado.

Rafael Suarez:

La política de seguridad regional no puede forzar o imponerse sobre la política internacional de los países miembros. Esto debe ser considerado al momento de plantear iniciativas de cooperación subregional.

Embajador Palma, Perú:

- Los problemas de gasto militar en la región no son solo actuales. Se debe revisar las series más largas posibles porque los problemas son antiguos.
- No hay funciones encargadas a FFAA sino que su participación en el proceso de decisiones sobre la asignación de recursos determina su participación. Su función debería limitarse a la defensa externa.
- La divulgación de información eleva la legitimidad del gasto en defensa.

Horst Grebe, Consultor Externo CAN:

- Es necesario que exista un proceso de auditoría para la homologación de la información, que permita elevar la confianza en las cifras divulgadas.

Conclusiones Generales:

- El objetivo de reducir el gasto militar a través de la generación de medidas de confianza mutua entre los países que integran la CAN es plausible. Para el efecto es necesario subrayar que no se trata de imponer limitaciones a las políticas de cada estado sino de dar inicio a un proceso gradual, que avance en forma progresiva.
- Para poder avanzar en el proceso antes señalado, es necesario intercambiar información que permita comparar la magnitud del gasto militar de cada país, entendiendo sus circunstancias y el impacto que determinado nivel de gasto tiene en su capacidad operativa militar.
- En este sentido, es indispensable analizar si existen impedimentos legales a la divulgación de información militar al interior de cada país. En general no solo es importante tener información financiera sino complementarla con información programática. Solo así se construirá confianza mutua entre los países.
- La cooperación internacional y las donaciones deben ser contabilizadas en el gasto y en los ingresos fiscales, de forma que se revele los cambios en poder estratégico militar de cada país y se avance en el propósito de generar confianza.
- Es necesario evaluar si para llegar a una estandarización de los reportes de gasto en defensa externa es necesario partir por la introducción de un sistema de registro fiscal homogéneo en los países de la subregión. Más que forzar a la unificación de prácticas contables y de presupuesto, se considera conveniente encargar a un ente especializado la tarea de homogenizar la información, interpretando la estructura institucional de cada país, para que la información sea comparable. En este sentido, se considera conveniente avanzar en el proceso iniciado por la CEPAL.
- Actualmente se realizan trabajos de desarrollo fronterizo con recursos provenientes del presupuesto de defensa externa. Es necesario diferenciar esta parte del gasto militar porque no afecta la capacidad operativa de las fuerzas armadas y por lo tanto no altera la situación estratégico-militar de los países.
- Los países andinos no tienen una visión regional de seguridad; esta viene generalmente definida por los EEUU. La oportunidad de intercambiar información sobre gasto en defensa externa puede ser aprovechada para avanzar en la definición de una política común de seguridad.
- La falta de interoperatividad de las fuerzas es un obstáculo para la integración de las fuerzas a procesos liderados por la ONU. Esto obligaría a compras coordinadas de equipos, que al mismo tiempo permitiría alcanzar economías de escala, ahorrar recursos, explorar la posibilidad de elevar la participación de la industria nacional en la provisión de equipos y reduciría los espacios para la corrupción.
- La cooperación para enfrentar desastres naturales o el deterioro ambiental puede ser muy efectiva, pero no existe una forma articulada de hacerlo en la actualidad. Este es un campo de análisis y exploración futura.
- En el campo de capacitación e integración de la sociedad civil al análisis de temas de defensa, se identificaron varias posibilidades de acción:
    - Realizar esfuerzos de capacitación conjunta para los miembros de FFAA de los países andinos, como un Curso Andino de Sociología Militar para civiles y militares, que eleve el profesionalismo militar, fortalezca las relaciones civil-militares y permita el análisis de las teorías del conflicto.
    - Compartir bibliografía e información sobre el concepto de riesgo y seguridad político-militar.
    - Incentivar la participación académica civil en temas de seguridad y defensa.

    - Organizar un curso de estado mayor conjunto de la CAN e integrar civiles para formar personal civil capacitado que labore en los ministerios de Defensa.
- Hay que explorar mayores vías de solución pacífica de problemas y generación de medidas de confianza, que incentiven a la reducción del gasto militar.
- Se debe tener conciencia de que la presencia de cooperación externa puede perturbar el potencial de las acciones cooperativas internas.

Anexo 12
DOCUMENTO BASE

LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

Enero de 2004

1. La comunidad internacional y la lucha contra el terrorismo

Aún cuando la ocurrencia de hechos terroristas no constituye un fenómeno nuevo en la historia de la humanidad, su existencia como fenómeno en la vida internacional es relativamente reciente, pues comienza a adquirir identidad a fines de los 60 y principios de los 70, cuando grupos organizados no estatales empiezan a recurrir a ellos como medios de acción política.

Los hechos de terrorismo en la escena internacional contemporánea han estado desde un comienzo normalmente asociados a grupos que se oponen a la existencia del Estado de Israel y que a través de hechos terroristas han querido llamar la atención sobre el problema palestino luego de la guerra de 1967 en que Israel ocupó los territorios de Gaza y Cisjordania y/o ejercer presión sobre las naciones, sobre todo occidentales, que apoyan la existencia de Israel.

Más recientemente el avance del proceso de globalización en las relaciones internacionales, el fin de la pugna Este-Oeste que definía el carácter del sistema global y la consolidación un esquema unipolar en el plano militar, ha llevado al surgimiento o agudización de ciertas expresiones fundamentalistas, que vienen recurriendo al terrorismo internacional con el fin de establecer en el mundo islámico regímenes de corte fundamentalista.

Los primeros y más notorios hechos llevados a cabo por organizaciones terroristas en el plano internacional fueron los secuestros de aeronaves de países occidentales y/o que transportaban mayoritariamente ciudadanos de esos países, con la consiguiente toma de rehenes. Luego ocurrirían ataques terroristas contra población civil en distintos aeropuertos de Europa e incluso ataques a embarcaciones marítimas y atentados con bombas de diverso tipo.

A diferencia de otros hechos terroristas que podían ocurrir en el contexto de conflictos armados internos o de luchas de liberación nacional dentro del territorio de los Estados concernidos, los hechos terroristas de carácter internacional se caracterizan porque suelen tener lugar fuera de los territorios del Estado al que los perpetradores pertenecen y normalmente afectan a ciudadanos de otros países. No pretenden, además, alterar principalmente el equilibrio político de un país sino el diseño global de las relaciones internacionales.

El creciente desarrollo de las tecnologías de la informática y de las telecomunicaciones y el fácil acceso del público a ellas, así como el desarrollo de armas de destrucción masiva susceptibles de ser utilizadas por grupos terroristas viene causando creciente preocupación a nivel global y ha llevado a los Estados a adoptar medidas normativas, policiales y de inteligencia, en el marco de una cada

vez mayor cooperación internacional en esta esfera, para enfrentar este fenómeno que constituye sin duda una seria amenaza a la paz y la seguridad internacional.

Frente a este problema, que se ha desarrollado incrementalmente, la comunidad internacional ha ido adoptando instrumentos destinados a combatirlo. Así, el año 70 se adoptó el convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves; el 71 el referido a la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil; el 73 el convenio sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas; el 79 la convención contra la toma de rehenes; el 80 el convenio para la protección física de los materiales nucleares; el 88 los protocolos para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos y para la protección de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental y el convenio para reprimir actos ilícitos contra la navegación marítima; el 97 el convenio contra los atentados terroristas cometidos con bombas; y, el 99 el convenio para la represión de la financiación del terrorismo.

Si bien a nivel internacional no existe una definición aceptada unánimemente sobre terrorismo, estos instrumentos internacionales definen las conductas de grupos que perpetran actos de violencia terrorista proscritos por la comunidad internacional y señalan las obligaciones de los Estados en relación con ellas. La principal de estas obligaciones es la de perseguir y sancionar a los responsables de estas conductas, en el marco de la legislación interna de cada país. También se derivan obligaciones de cooperación con otros Estados en la persecución de estos delitos, así como normas aplicables a los procesos de extradición, el otorgamiento de asilo y refugio, la asistencia jurídica mutua, entre otros.

Mientras la comunidad internacional no convenga unánimemente en definir el terrorismo y adoptar una convención global de lucha contra él, estos instrumentos internacionales -tal como lo ha establecido la Convención Interamericana de Derechos Humanos- constituyen el marco jurídico fundamental en la lucha contra el terrorismo a nivel internacional. Si bien estos instrumentos no definen el terrorismo ni las organizaciones terroristas, ni distinguen los hechos terroristas en función de sus perpetradores ni de la motivación política que los anima, sí definen las obligaciones de los Estados de perseguir y sancionar las conductas terroristas tipificadas en ellos, normalmente llevados a cabo por organizaciones terroristas.

A ello hay que sumar las resoluciones del Consejo de Seguridad en las que se ha ido estableciendo responsabilidad de los Estados en relación con hechos terroristas que pueden ser organizados desde el territorio de un Estado para ser ejecutados en el territorio de otro Estado.

2. La Comunidad Andina y la lucha contra el terrorismo

Los dos grandes objetivos del Compromiso de Lima, suscrito en junio de 2002, son el establecimiento de una zona de paz en la subregión y el diseño e implementación de una política andina de seguridad. Dentro de estos objetivos generales se incluyeron varios específicos, entre los que destaca la definición de los lineamientos de una política de lucha contra el terrorismo. El Grupo de Alto Nivel, reunido en febrero del 2003, fue más allá al convenir la elaboración de un Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra el Terrorismo.

Si bien anteriores documentos de la Comunidad Andina, dentro de los que destaca la Declaración de Galápagos de 1989, condenan el terrorismo, es muy recientemente que la Comunidad Andina expresa de manera consistente preocupación por este tema, específicamente después de los atentados ocurridos en Estados Unidos el 11 de septiembre del 2001. Esta preocupación es compartida a nivel hemisférico por la Organización de Estados Americanos, que en el curso del año 2002 aprobó la Convención Interamericana contra el Terrorismo.

La magnitud y significado de los ataques terroristas del 2001 explica en buena parte el creciente interés de la Comunidad Andina de sumar sus esfuerzos a los que el conjunto de la comunidad internacional viene adoptando para hacer frente al problema del terrorismo. Por otra parte, este interés tiene también mucho que ver con la ocurrencia cada vez más significativa de hechos terroristas en el ámbito de la subregión, tales como los atentados con bombas afectando la vida y la integridad de decenas y de centenares de civiles inocentes, la toma de rehenes y otras conductas de este tipo. Tales hechos han contribuido a crear una percepción negativa de la imagen de la subregión en el plano internacional, lo que debe llevar a acciones decididas para enfrentar este fenómeno de manera cooperativa.

Si bien todos los países de la subregión han enfrentado en algún momento de su historia reciente la comisión de actos de violencia terrorista, son Colombia y Perú los países que han enfrentado este problema de manera más aguda durante las últimas décadas. En el caso de Perú, tanto a miembros de Sendero Luminoso como al Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) se les ha atribuido la perpetración de actos de violencia terrorista. Este último grupo se encuentra inoperativo desde 1997, luego que una intervención militar acabara con la toma de la Embajada de Japón en Lima, en la que el MRTA mantuvo durante cuatro meses de rehenes a casi ochenta personas. Cabe señalar que este grupo había sido casi completamente desarticulado a mediados de la década del 90.

A diferencia del MRTA, los remanentes de Sendero Luminoso se replegaron a las selvas de los ríos Ene, Apurímac y Huallaga desde donde han mantenido su actividad militar, limitada a pequeñas acciones en el ámbito local, salvo algunos atentados con bombas ocurridos en la ciudad de Lima, el más reciente de los cuales tuvo lugar en marzo del 2002, pocos días antes de la visita oficial del Presidente Bush al Perú. En dicho atentado murieron nueve civiles inocentes. Más recientemente, en mayo del 2003, los remanentes de Sendero Luminoso secuestraron por unas horas a empleados y trabajadores de la Empresa Techint, en la última acción de envergadura de este grupo terrorista.

Es necesario recordar que rara vez los miembros de estas organizaciones se desplazaron o buscaron refugio en territorios de los países vecinos, a excepción de Bolivia, donde viven como ilegales o refugiados algunas decenas de ex integrantes de esas organizaciones y elementos del MRTA cometieron algunos secuestros. Tampoco existen evidencias de una relación directa entre los remanentes de Sendero Luminoso y otros grupos que cometen actos terroristas en la subregión o fuera de ella.

En Colombia, el fenómeno de violencia política es más antiguo. Su principal protagonista son las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Otro grupo importante es el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Más recientemente y con el propósito de enfrentar a estos grupos surgieron las Autodefensas Unidas

de Colombia (AUC). Integrantes de esta organización, al igual que de los dos grupos mencionados, son responsables de haber perpetrado acciones de violencia terrorista y de seguirlo haciendo. Entre estas destaca la toma de rehenes o secuestros acompañados de hechos de extorsión y los ataques con bombas a población civil.

A pesar de los esfuerzos de sucesivos gobiernos por desmovilizar a esos grupos y de incorporarlos al proceso político, éstos parecieran haber seguido creciendo en número y algunos de sus integrantes han incrementado la comisión de hechos terroristas, el más notorio de los cuales fue el relativamente reciente ataque con bomba al Club El Nogal, llevado a cabo por las FARC. No obstante lo anterior, diversos grupos se han ido desmovilizando a lo largo de los años, entre los que destaca el M19, y lo siguen haciendo. En efecto, algunos contingentes de las AUC, luego de negociaciones con el gobierno del Presidente Uribe han iniciado su proceso de desmovilización.

Luego del más ambicioso esfuerzo destinado a negociar la paz con las FARC y el ELN durante el gobierno del Presidente Pastrana y ante las dificultades encontradas en ese esfuerzo, se inició hace dos años una ofensiva gubernamental, considerablemente fortalecida desde que asumió el poder el Presidente Uribe, destinada a restablecer el principio de autoridad en el territorio nacional y confrontar a las FARC y al ELN. Ese esfuerzo ha sido dinamizado a través del Plan Colombia, financiado en gran parte por el gobierno de los Estados Unidos, destinado a fortalecer la capacidad operativa de las fuerzas armadas de ese país y de su Policía Nacional, con el propósito inicial de combatir el tráfico ilícito de drogas. Más recientemente ese apoyo se viene destinando a la lucha contra las FARC y el ELN.

En el contexto de esta ofensiva militar gubernamental han surgido indicaciones de que se ha incrementado el tránsito y la presencia itinerante de combatientes de las FARC y del ELN en algunas de las zonas de frontera de los países vecinos, como también de desplazados por la violencia.

Dos son las principales dificultades para la elaboración de un plan andino de cooperación en esta materia. La primera tiene que ver con la fragmentación de la política de seguridad andina (de la cual la lucha contra el terrorismo es un aspecto fundamental), lo que se traduce en que los esfuerzos de cada país en este ámbito no están conectados y coordinados entre sí, ni responden a un diseño regional. Esta fragmentación tiene mucho que ver con el peso que los Estados Unidos han atribuido en las últimas décadas a la política antidrogas y, después del 11 de septiembre de 2001, a la política antiterrorista. El manejo bilateral mediante el cual los Estados Unidos se ha relacionado con los países andinos en este ámbito, ha debilitado la prioridad que correspondería a la construcción de un marco de acción comunitario.

La segunda se deriva de las diferentes percepciones que tienen los países de la subregión sobre cómo encarar la lucha contra quienes cometen actos de violencia terrorista, las posibles repercusiones transfronterizas de la lucha contra los responsables de estos hechos y especialmente su participación en ese esfuerzo.

Es, por tanto, preciso promover la cooperación subregional para superar la fragmentación existente y para avanzar en definir una visión compartida sobre las

tareas de la Comunidad Andina en relación con los grupos que cometen actos terroristas en su jurisdicción. No es esto una tarea fácil, pero sí necesaria, pues la comisión de actos claramente tipificados en los acuerdos internacionales como acciones terroristas por actores no estatales brindan argumentos jurídicos suficientes para impulsar la adopción de instrumentos subregionales de cooperación para prevenirlos, combatirlos y erradicarlos. También existen razones políticas para acometer esta tarea, pues la subsistencia de estos hechos no sólo afecta la imagen de la subregión, sino que es una fuente de inestabilidad, tanto para los países directamente afectados por el fenómeno como para sus vecinos.

3. Una distinción necesaria

De lo anterior se puede colegir, que es preciso distinguir entre aquellos hechos terroristas perpetrados por organizaciones de carácter transnacional, que operan en el escenario global, de aquellos hechos terroristas que pueden ser perpetrados por movimientos de liberación nacional, organizaciones guerrilleras o fuerzas irregulares que operan dentro del territorio de un Estado.

La distinción es válida por varias razones. Primero, porque mientras los hechos terroristas internacionales constituyen amenazas a la paz y la seguridad internacional, los segundos tienen repercusiones mucho más locales y más bien amenazan el desarrollo económico, la estabilidad política y eventualmente el régimen de gobierno de un determinado Estado. Sólo en algunos casos, estos hechos pueden tener una repercusión secundaria más allá de las fronteras del Estado afectado.

Segundo, porque el combate a las organizaciones terroristas de carácter internacional sólo puede llevarse cabo con una activa cooperación de la comunidad de naciones, mientras que el combate a fenómenos de carácter local, aún cuando exijan de un enfoque cooperativo de la seguridad, recaen en el Estado afectado por los hechos terroristas.

Tercero, porque mientras las organizaciones terroristas de carácter internacional con frecuencia cuentan con el apoyo directo o indirecto de determinados Estados, y en algunos casos son instrumentos de su política exterior, los movimientos de liberación nacional, las organizaciones guerrilleras o las fuerzas irregulares que cuentan con integrantes que cometen actos terroristas –aunque reciban apoyo externo- aprovechan para su desarrollo de circunstancias sociales, políticas y económicas particulares, propias del país en el que operan; normalmente tienen una agenda política definida que intenta ser una respuesta –correcta o no, aceptable o no, justificada o no- a los problemas mencionados; se asientan en territorios sobre los que ejercen algún control; dicen respetar, por lo menos retóricamente, el derecho internacional humanitario; y, suelen favorecer el diálogo político para acabar con la insurgencia armada. A diferencia de las organizaciones terroristas internacionales, su razón de ser no parece limitarse a la perpetración de actos terroristas como un fin en si mismo, sino hacer uso de ellos como instrumento de acción política.

En conclusión, es preciso tener en cuenta esta distinción política y no jurídica de las organizaciones cuyos miembros perpetran actos terroristas, sobre todo para el diseño de las estrategias necesarias para enfrentarlas. Cualquier plan andino de

lucha contra el terrorismo debe partir por hacer esta distinción, a efectos de no confundir las estrategias a ser utilizadas para enfrentar el terrorismo internacional, de aquellas que es necesario llevar a cabo para enfrentar a grupos que cometen, o que en el futuro podrían cometer, actos terroristas dentro de la subregión.

Mientras que en relación con el primer problema, los países de la Comunidad Andina se han comprometido a hacer todos los esfuerzos para colaborar en la persecución y sanción de aquellos responsables de cometer tales delitos, colaborando entre ellos y con los países que trabajan activamente en acabar con esa amenaza a la paz y la seguridad internacional, en relación con el segundo problema la estrategia deberá ser otra. Dado que la principal responsabilidad para superar el problema corresponde al Estado concernido, los países de la subregión colaborarán con ese Estado en función de lo que éste requiera, de sus responsabilidades a la luz del derecho internacional, de los recursos de que dispongan y de la necesidad de prevenir que estos actos y su combate puedan dar lugar a efectos no deseados en otros países de la subregión.

4. Lineamientos generales para el diseño de un Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra el Terrorismo

4.1 Objetivos Generales

1. Contribuir a la lucha contra el terrorismo internacional participando activamente en la persecución y sanción de los perpetradores de hechos terroristas internacionales y prevenir que empleen el territorio de los países andinos, involucren a sus nacionales en sus actividades y amenacen la seguridad de la subregión.

2. Fortalecer los esfuerzos y las acciones nacionales que llevan a cabo los gobiernos andinos para desarticular a los grupos que cometen actos terroristas en su territorio e impedir la presencia de miembros de estos grupos en otros países de la subregión.

3. Adoptar las medidas preventivas necesarias para impedir el resurgimiento de viejos grupos que cometen actos terroristas en la subregión o el surgimiento de nuevos grupos de la misma naturaleza.

4. Contribuir a prevenir y administrar los posibles efectos negativos que pudiera tener la legitima respuesta de un país de la subregión frente a los actos terroristas que se cometen en su territorio en los otros países de la Comunidad Andina.

5. Contribuir a los esfuerzos que despliegan los países andinos para prevenir, combatir y erradicar las actividades del crimen trasnacional organizado, especialmente el problema mundial de las drogas, el lavado de activos y el tráfico ilícito de armas.

4.2 Objetivos específicos

A continuación, sugerimos algunas de las áreas en las cuales la cooperación en la subregión es fundamental, teniendo en cuenta los objetivos generales.

1. Contribuir a la lucha contra el terrorismo internacional participando activamente en la persecución y sanción de los perpetradores de hechos terroristas internacionales y prevenir que estos empleen el territorio de los países andinos, involucren a sus nacionales en sus actividades y amenacen la seguridad de la subregión.

   Para el cumplimiento de este objetivo general, se propone que los países de la subregión cumplan con los siguientes objetivos específicos:

   a) Ratificar los instrumentos internacionales que, de acuerdo a la Convención Interamericana contra el Terrorismo, constituyen el marco normativo básico en esta materia.

   b) Adecuar la legislación interna a los instrumentos internacionales mencionados, con el propósito de dotarse del marco jurídico que haga posible la más eficaz persecución y sanción a los responsables de actos terroristas.

   c) En el plano operativo, es preciso generar los niveles de confianza para el oportuno y fluido intercambio de experiencias y de información, así como favorecer la coordinación de políticas, en las siguientes áreas:

      - Inteligencia policial y militar;
      - Inteligencia y el control financiero;
      - Labor jurisdiccional;
      - Control fronterizo;
      - Control migratorio, sin perjuicio de la progresiva implementación de la libre circulación de personas; y,
      - Control aduanero.

2. Fortalecer los esfuerzos y las acciones nacionales que llevan a cabo los gobiernos andinos para desarticular a los grupos que cometen actos terroristas en su territorio e impedir la presencia de miembros de estos grupos en otros países de la subregión.

   a) Redoblar el apoyo político-diplomático de los países de la subregión a los esfuerzos que hacen los gobiernos para desarticular a las organizaciones que cometen actos terroristas en su territorio.

   b) Incrementar los esfuerzos de los países no directamente afectados por actos terroristas para impedir la presencia de grupos responsables de esos actos en sus territorios, especialmente reforzando los controles en las zonas de frontera.

   c) Generar los niveles de confianza para incrementar, tanto a nivel de las autoridades fronterizas como de las nacionales, el más oportuno

y fluido intercambio de informaciones, así como la coordinación de políticas, en las siguientes áreas:

- Inteligencia policial y militar;
- Inteligencia y el control financiero;
- Labor jurisdiccional;
- Control fronterizo;
- Control migratorio, sin perjuicio de la progresiva implementación de la libre circulación de personas;
- Control aduanero; y,
- Estrategias económicas y sociales para enfrentar a los grupos que cometen actos terroristas.

3. Adoptar las medidas preventivas necesarias para impedir el resurgimiento de viejos grupos que cometen actos terroristas en la subregión o el surgimiento de nuevos grupos de la misma naturaleza.

    a) Estimular la reflexión académica y política sobre las circunstancias que favorecieron el surgimiento en los países de la subregión de grupos que cometen actos terroristas.

    b) Adoptar las medidas preventivas en lo económico, político y social para impedir que vuelvan a producirse esos fenómenos o para que surjan nuevos grupos que cometan actos terroristas.

    c) Reflexionar sobre los riesgos de que movimientos sociales como el indígena, el de los agricultores cocaleros u otros puedan optar por recurrir a la acción armada y a cometer actos terroristas con el propósito de favorecer su causa.

    d) Hacer un esfuerzo por identificar otras posibles fuentes de violencia terrorista en el futuro.

4. Contribuir a prevenir y administrar los posibles efectos negativos que pudiera tener la legitima respuesta de un país de la subregión frente a los actos terroristas que se cometan en su territorio, en los otros países de la Comunidad Andina.

    a) Identificar los posibles efectos negativos en los países de la subregión de las legítimas acciones de un país frente a los grupos que cometen actos terroristas, a efectos de adoptar las acciones preventivas del caso.

    b) Identificar los efectos negativos que hubieran tenido lugar en los países de la subregión como consecuencia de la lucha contra los grupos que cometen actos terroristas.

    c) Coordinar a nivel subregional las respuestas preventivas frente a posibles efectos negativos de la lucha contra el terrorismo.

    d) Administrar de manera coordinada a nivel subregional, los problemas suscitados en los países de la subregión como

consecuencia de la lucha contra los grupos que cometen actos terroristas, y eventualmente solicitar para ello el concurso de los organismos internacionales competentes.

5. Contribuir a los esfuerzos que despliegan los países andinos para prevenir, combatir y erradicar las actividades del crimen trasnacional organizado, especialmente el problema mundial de las drogas, el lavado de activos y el tráfico ilícito de armas.

    a) Maximizar la eficiencia de los esfuerzos nacionales de lucha contra el crimen trasnacional.

    b) Fortalecer los mecanismos contemplados en la Decisión 505 (Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos).

    c) Fortalecer los mecanismos contemplados en la Decisión 552 (Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos).

    d) Crear un mecanismo ad hoc para coordinar los esfuerzos nacionales de los países de la subregión para prevenir, combatir y erradicar el lavado de activos.

4.3 Mecanismos de cooperación andina

Se debe entender que cada país de la subregión es responsable del cumplimiento de estos objetivos, para lo cual diseñará las políticas públicas que corresponda, teniendo en cuenta sus propios recursos y prioridades. No obstante, el resultado de estos esfuerzos será más exitoso si los mismos se enriquecen con la coordinación, el intercambio de experiencias y el intercambio de informaciones regulares entre los responsables nacionales de conducir las acciones para el cumplimiento de los objetivos generales descritos.

Hasta la fecha los países andinos han venido llevando a cabo tales labores de coordinación e intercambio, con mayor o menor intensidad, con más éxitos en algunos casos que en otros. Los mecanismos de cooperación, coordinación e intercambio que se propone llevar a cabo en el contexto del Plan de Cooperación para la Lucha contra el Terrorismo son complementarios a los esfuerzos, sobre todo bilaterales, que se vienen llevando a cabo.

A este respecto, se sugiere el establecimiento de un mecanismo de coordinación semestral del que participen representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa e Interior, así como las autoridades encargadas de conducir otros aspectos de la lucha contra el terrorismo en los que se analice y confronte, entre otras, las interacciones con otros asuntos conexos como el problema mundial de las drogas, el lavado de activos y el tráfico ilícito de armas.

Este mecanismo permitirá intercambiar información sobre los esfuerzos de cada país para el cumplimiento de los objetivos generales del Plan de Cooperación para la Lucha contra el Terrorismo. Permitirá, además, favorecer en lo cotidiano una comunicación más fluida entre estas autoridades.

Esta instancia de coordinación podrá ser complementada con mecanismos similares de carácter bilateral en las zonas de frontera, allí donde estos no existieran, donde hubiera un mayor peligro de presencia de fuerzas guerrilleras o irregulares en los territorios de los países vecinos.

Vinculadas a la lucha contra el terrorismo y a las otras materias conexas, reviste especial importancia la coordinación permanente no sólo de las autoridades diplomáticas, policiales y militares, sino la que se pudiera dar a nivel judicial y de inteligencia.

Con el propósito de superar la fragmentación de la política de seguridad andina, sería deseable que sin menoscabo del mantenimiento de las relaciones bilaterales de cada país de la subregión con los Estados Unidos, la Unión Europea y otros países del mundo vinculadas a asuntos de seguridad, los responsables de conducir la lucha contra el terrorismo en los países andinos se reúnan de forma conjunta por lo menos una vez al año con los actores internacionales mencionados para coordinar esfuerzos, intercambiar experiencias y comprometer el apoyo de dichos actores a las acciones de la Comunidad Andina en el campo de la seguridad.

Anexo 13

SG/SEM.TALL.LT/dt 3/Rev. 1
3 de junio de 2004
1.9.5

SEMINARIO TALLER SUBREGIONAL SOBRE
LUCHA REGIONAL CONTRA EL TERRORISMO
26 - 27 de enero de 2004
Lima - Perú

LISTA DE PARTICIPANTES

• Este documento ha sido producido con la asistencia financiera de la Comunidad Europea. Los puntos de vista expresados son de la Secretaría General de la Comunidad Andina y no reflejan de manera alguna la opinión oficial de la Comunidad Europea.
INICIATIVA DE ESTABILIZACION REGIONAL ANDINA
Contrato de Subvención – Ayudas Exteriores B7-701/2002/3034.

LISTA DE PARTICIPANTES

BOLIVIA

REPRESENTANTES GUBERNAMENTALES

Julio Mollinedo Claros
Funcionario Diplomático
Encargado del Tema Seguridad Hemisférica
Dirección General de Relaciones Multilaterales
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
Teléfono: (591-2) 240 78 87
Fax: (591-2) 240 86 42
e-mail: jmc3@latinmail.com

Teniente Coronel DEM
Daniel Soleto Saavedra
Comandante del Batallón de Tanques I "CALAMA"
Ministerio de Defensa Nacional - Ejército
Teléfono: (591-2) 243 31 59
Fax: (591-2) 243 42 49
e-mail: daniel_marios@hotmail.com

EXPERTOS

General (r) Ejército
Alvin Anaya Kippes
Ex – Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas
Teléfono: (591- 2) 271 31 53
Fax: (591-2) 271 33 78
e-mail: alv-nan@entelnet.bo

Antonio Peredo Leigue
Diputado Nacional
Congreso Nacional
Teléfono: (591-2) 214 44 95
e-mail: unicommas@hotmail.com

Sacha Llorentty Soliz
Presidente
Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia (APDHB)
Teléfono: (591-2) 244 06 51
Fax: (591-2) 244 06 24
e-mail: sachallorenti@hotmail.com

COLOMBIA

REPRESENTANTES GUBERNAMENTALES

Juan Camilo Saretzki Forero
Tercer Secretario de Relaciones Exteriores
Dirección de Asuntos Políticos Multilaterales
Ministerio de Relaciones Exteriores
Teléfono: (571) 562 88 15
Fax: (571) 562 82 35
e-mail: juan.saretzki@minrelext.gov.co

Vicente Echandía Roldán
Director Asuntos Internacionales
Ministerio de Defensa Nacional
Teléfono: (571) 266 10 20
Fax: (571)
e-mail: vicecha@mindefensa.gov.co

EXPERTOS

Gabriel Restrepo Forero
Consultor Privado
Ex - Profesor Universidad Nacional
Teléfono: (571) 245 72 97 – 608 93 27
Fax: (571)
e-mail: garestre@cable.net.co

Ricardo Esquivel Triana
Profesor
Facultad de Finanzas y Relaciones Internacionales
Universidad Externado
Teléfono: (571)
Fax: (571)
e-mail: esquivel@javeriana.edu.co

General (r) Manuel Bonett Locarno
Profesor Universitario
Universidad Colegio Mayor El Rosario
Teléfono: (571) 627 89 68
Fax: (571) 627 89 24
e-mail: mjbonett@hotmail.com

ECUADOR

REPRESENTANTES GUBERNAMENTALES

Miriam Mantilla Larrea
Consejera
Ministerio de Relaciones Exteriores
Teléfono: (593-2) 222 85 22
Fax: (593-2)
e-mail: miriamsusana@hotmail.com / mmantilla@mmrree.gov.ec

Coronel Oscar Troya Orti
Asesor Militar
Ministerio de Defensa Nacional
Teléfono: (593-2) 228 8010
e-mail: otroya@midena.mil.ec

Leonardo Arízaga Schmegel
Consejero
Embajada del Ecuador en el Perú
Teléfono: (51-1) 212 41 71 – 212 41 61
Fax: (51-1) 421 59 07
e-mail: embajada@mecuadorperu.org.pe

Luis Aníbal Vega Plazarte
Tercer Secretario
Embajada del Ecuador en el Perú
Teléfono: (51-1) 212 41
Fax: (51-1)
e-mail: embajada@mecuadorperu.org.pe

EXPERTOS

Mario Jaramillo Paredes
Rector, Universidad del Azuay
Cuenca
Teléfono: (593-7-2) 881 333
Fax: (593-7-2) 815 997
e-mail: mjaramil@uazuay.edu.ec

Carlos Jijón Morante
Director Editorial
Teleamazonas
Teléfono: (593-2) 243 0350
Fax: (593-2) :
e-mail: cjijon@teleamazonas.com

Monseñor José Mario Ruiz Navas
Arzobispo de Portoviejo, Arquidiócesis de Portoviejo
Teléfono: (593-5-2) 63 79 57
Fax: (593-5-2) 63 44 28
e-mail: arzobis@ecua.net.ec

PERU

REPRESENTANTES GUBERNAMENTALES

Aelin Pérez Ramírez
Dirección General para Asuntos de Seguridad y Defensa
Ministerio de Relaciones Exteriores
Teléfono: (51-1) 311 29 25
Fax: (51-1)
e-mail: aperez@rree.gob.pe

Coronel EP
Felipe Aguilar Vizcarra
Jefe Departamento Frente Interno
Ministerio de Defensa
Comando Conjunto Fuerzas Armadas
Telefax: (51-1) 433 85 04
e-mail: faguilarviz@hotmail.com

EXPERTO

Carlos Tapia García
Asesor
Centro Promoción y Desarrollo Poblacional
(CEPRODEP)
Telefax : (51-1) 461 79 19/ 460 62 82
e-mail: tapia@ceprodep.org.pe

VENEZUELA

REPRESENTANTES GUBERNAMENTALES

Juana Bermúdez Gómez
Ministro Consejero
Jefe División de América Latina y El Caribe
Ministerio de Relaciones Exteriores
Teléfono: (582-12) 806 43 18/43 19
Fax: (582-12)
e-mail: jamage98@hotmail.com

Comisario Franklin Morales Delgado
Director de Investigaciones contra el Terrorismo
Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas
(CICPC)
Ministerio del Interior y Justicia
Teléfono: (58-2-12) 569 50 78
Fax:
e-mail: jurista085@hotmail.com

EXPERTOS

Carlos Romero Méndez
Profesor Titular en Ciencias Políticas
Universidad Central de Venezuela
UCV
Teléfono: (58-2-12) 605 23 82
Fax: (58-2-12) 605 23 82
e-mail: eliodoropineda@hotmail.com

Ana María Sanjuán Martínez
Directora
Centro para la Paz y los Derechos Humanos
Universidad Central de Venezuela - UCV
Teléfono: (582-12) 605 39 21
Telefax: (582-12) 605 39 10
e-mail: sanjuana@ucv.ve / cpdh_ucv@cantv.net

Hernán Castillo Negrín
Profesor
Universidad Simón Bolívar
Teléfono Universidad: (58-2-12) 962 14 38
Teléfono oficina: (58-2-12) 906 38 55
Fax: (58-2-12) 962 13 08
e-mail: hcastill@usb.ve

CONSULTORES EXTERNOS

Embajador Jorge Valdez Carrillo
Coordinador Regional
Teléfono: (51-1) 440 49 24 Celular (51-1) 9930 80 08
Fax: (51-1)
e-mail: jvaldezc@infonegocio.net.pe

Horst Grebe López
Consultor Externo
Director Ejecutivo
Instituto PRISMA
Teléfono: (591-2) 278 50 52
Fax: (591-2) 278 78 98
e-mail: inprisma@ceibo.entelnet.bo

Jorge Ospina Sardi
Consultor Externo
Teléfono: (571) 623 40 66 - 620 12 65
Fax: (571) 623 40 66 extensión 109
e-mail: ospina@lanota.com

Alfredo Arízaga González
Consultor Externo
Teléfono: (593-2) 244 01 05

Fax: (593-2)
e-mail: aarizaga@quantum-informe.com

Gino Costa Santolalla
Consultor Externo
Teléfono: (51-1) 241 13 67
Fax: (51-1) 242 43 46
e-mail: ginocostas@hotmail.com

SECRETARIA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA

Embajador Allan Wagner Tizón
Secretario General
Teléfono: (51-1) 411 14 38
Fax: (51-1) 221 33 29
e-mail: Awagner@comunidadandina.org

Embajador José Antonio García Belaunde
Director General
Teléfono: (51-1) 411 1411
Fax: (51-1) 221 33 29
e-mail: jgarciab@comunidadandin.org

Rafael Suárez Camacho
Gerente Proyecto
Teléfono: (51-1) 411 14 78
Fax: (51-1) 221 33 29
e-mail: rsuarez@comunidadandina.org

Adolfo López Bustillo
Gerente Proyecto
Teléfono: (51-1) 411 14 62
Fax: (51-1) 221 33 29
e-mail: alopez@comunidadandina.org

Gianpiero Leoncini León Velarde
Consultor
Teléfono: (51-1) 411 14 88
Fax: (51-1) 221 33 29
e-mail: gleoncini@comunidadandina.org

* * * * *

Anexo 14

INFORME FINAL

CONSULTORÍA EN LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

Iniciativa de Estabilización Regional Andina

Comunidad Andina de Naciones

I. EL DOCUMENTO DE BASE

El 26 y 27 de enero del 2004 se realizó el Seminario / Taller sobre Lucha contra el Terrorismo en el marco de la Iniciativa de Estabilización Regional Andina organizado en Lima por la Comunidad Andina de Naciones. Los representantes de los gobiernos y de la sociedad civil de los países andinos, así como los funcionarios de la Secretaría General y los consultores de la Iniciativa abordaron la discusión del Documento de Base preparado por el consultor, el mismo que se encuentra adjunto en el anexo 1. La Lista de Participantes figura como anexo 2

El Documento de Base cuenta con cuatro secciones bien diferenciadas. La primera se refiere a la evolución del terrorismo en el escenario internacional y la respuesta de la comunidad de naciones, caracterizada por la creciente cooperación y el desarrollo gradual de un marco normativo que ha ido proscribiendo acciones terroristas en la medida en que ellas se han convertido en práctica internacional.

Si bien hoy no existe una convención internacional para la lucha contra el terrorismo, si existen por lo menos once instrumentos internacionales (anexo 3) que establecen las obligaciones de los Estados para prevenir y reprimir el secuestro de aeronaves, el ataque a aeropuertos, los atentados contra personal diplomático, la toma de rehenes y los atentados con bombas, entre otros. Estos instrumentos internacionales, junto con las Resoluciones .... Y .... Del Consejo de Seguridad constituyen hoy el marco normativo para la lucha contra el terrorismo a nivel global y hemisférico, tal como lo reconoce la Convención Interamericana. Pero ni ésta ni las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas definen el terrorismo, ni a las organizaciones terroristas; exclusivamente definen los actos terroristas que todos los Estados deben de prevenir y reprimir, en un clima de estrecha cooperación internacional.

La segunda sección del Documento de Base se refiere a la respuesta comunitaria al fenómeno y a algunas de las organizaciones responsables de cometer actos terroristas en la subregión. Si bien la Declaración de Galápagos de 1989 constituyó la primera toma de posición comunitaria contra el terrorismo, fue sólo después del 11 de septiembre del 2001 que la Comunidad Andina se propuso incorporar este asunto en su agenda de trabajo, destacándose como hitos relevantes el Compromiso de Lima de junio del 2002 y la reunión del Grupo de Alto Nivel del año 2003. La adopción de la Convención Interamericana de

Lucha contra el Terrorismo en 2002 expresó la preocupación compartida de los países andinos y la comunidad hemisférica por la amenaza que representan las acciones terroristas para la paz y la seguridad internacional.

Algunas de las organizaciones que cometen actos terroristas en la subregión surgieron en la década de los 80; otras incluso antes, aunque el carácter terrorista de muchas de sus acciones se ha ido agudizando en los últimos años.

En esta sección también se señalan dos de las dificultades que deberá enfrentar el esfuerzo por adoptar un plan andino de cooperación en la lucha contra el terrorismo, a saber, la fragmentación de las políticas andinas de seguridad y las diferentes percepciones andinas sobre la situación colombiana. La fragmentación responde al peso de los Estados Unidos en la definición de las políticas de seguridad de cada país andino y a su preferencia por el bilateralismo en esta materia. La diferencia de percepciones sobre la situación colombiana tiene que ver con la forma como el conflicto colombiano afecta a cada uno de los países, así como con los enfoques ideológicos desde los que se ve el conflicto en ese país.

La tercera sección establece la necesidad de distinguir entre el terrorismo en el escenario internacional y los actos terroristas que ocurren en la subregión. Mientras que el terrorismo internacional normalmente involucra a ciudadanos de varios países y opera fuera del territorio de un Estado nacional, los actos terroristas en la subregión se llevan a cabo dentro del territorio de cada país e involucran a nacionales de esos países, que pretenden justificar sus actos criminales en supuestas opciones de poder político. De esta manera, su objetivo es reemplazar al régimen político en el país en el que operan, mientras que el terrorismo internacional se pretende justificar a si mismo en reivindicaciones culturales o religiosas y, eventualmente, en cambios en el sistema internacional. Por esa razón, los acciones terroristas producidas por uno suelen estar restringidas al territorio de un país, aunque la dinámica que suscitan tiene efectos secundarios inevitables y significativos en la subregión, mientras que el impacto del terrorismo internacional puede afectar a cualquier país y es percibida, en consecuencia, como una amenaza más directa a la paz y la seguridad global. Ambos fenómenos, por tanto, requieren de estrategias que tomen en cuenta estas diferencias.

Finalmente, el Documento de Base formula los lineamientos de lo que podría ser un plan de cooperación andino de lucha contra el terrorismo; el plan involucra cinco objetivos generales, cada uno con un conjunto de objetivos específicos, así como mecanismos de cooperación subregional en esta materia.

El primer objetivo general es luchar contra el terrorismo internacional para impedir que este emplee el territorio de los países andinos para sus operaciones. El segundo es fortalecer los esfuerzos nacionales en marcha para desarticular a las organizaciones que cometen actos terroristas en países de la subregión e impedir la presencia de estos grupos en otros países andinos. La adopción de medidas preventivas para impedir el resurgimiento de viejos grupos terroristas o el surgimiento de nuevos constituya la tercera meta del plan propuesto, mientras que la cuarta tiene que ver con la prevención y administración de los posibles efectos negativos que la lucha contra el terrorismo en un país pueda tener en otro. Finalmente, el plan también contempla fortalecer los esfuerzos para enfrentar otras actividades delictivas, como el tráfico de drogas o de armas y el lavado de activos, que están normalmente asociadas al terrorismo.

Sin menoscabo de los acuerdos bilaterales de cada país andino, el plan propone que semestralmente los representantes de los Ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores e Interior se reúnan para intercambiar información y opiniones, así como para coordinar sus políticas públicas, en esta materia. Ello ayudará a generar la confianza que haga más fluidos y eficaces los mecanismos bilaterales de cooperación existentes. Complementariamente, el plan contempla reuniones anuales de los países andinos con otros actores internacionales, como Estados Unidos y la Unión Europea, que juegan un rol protagónico en la lucha contra el terrorismo.

II. CONCLUSIONES DEL SEMINARIO / TALLER

A nivel conceptual, los participantes en el Seminario/Taller concluyeron que:

1. Ninguna causa, sea esta de índole política, económica, social o cultural, justifica la comisión de actos de violencia terrorista. Por lo tanto, la cooperación andina busca promover la seguridad en la subregión respecto de actos de violencia terrorista, cualquier sea el origen de los mismos.

2. Las acciones terroristas deben ser prevenidas y sus responsables perseguidos y sancionados por los países andinos, de conformidad con los principios y normas del derecho internacional, sin interesar la naturaleza, el carácter o la condición de las organizaciones que las cometan.

3. Resulta irrelevante, en el ámbito jurídico, distinguir entre el terrorismo internacional y los actos de terrorismo acaecidos en el territorio comunitario. Los hechos terroristas producen los mismos efectos sobre las poblaciones civiles y, en consecuencia, quienes los perpetran deben ser perseguidos y sancionados con igual empeño. No es pertinente ni conveniente distinguir donde el ordenamiento jurídico internacional no distingue.

4. Si bien aun no existe una definición consensuada internacionalmente sobre el terrorismo, si existen instrumentos internacionales que definen conductas terroristas particulares que deben ser prevenidas, reprimidas y sancionadas por todos los Estados, quienquiera que sea su responsable. Para la Convención Interamericana de 2002, los once instrumentos internacionales aprobados por Naciones Unidas entre principios de los 70 y fines de los 90, constituyen el marco normativo para la lucha contra el terrorismo.

   Diversos participantes del Seminario/Taller insistieron en incorporar a ese marco las Resoluciones 1269 y 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Otros subrayaron la necesidad de definir el terrorismo y las organizaciones terroristas, en tanto se sigue preparando una convención global sobre terrorismo en el marco de Naciones Unidas. En este contexto, se destacó la necesidad de tomar en cuenta la Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea de 13 de junio de 2002 que expresamente define tanto los actos como los grupos terroristas y establece la responsabilidad de las personas jurídicas en la comisión de

este delito. De acuerdo a esta Decisión Marco la pertenencia a un grupo terrorista configura un delito.

5. La respuesta de los Estados víctimas del terrorismo debe desarrollarse dentro del más estricto respeto del Estado de derecho y de los derechos humanos. El terrorismo de Estado es igualmente condenable que aquel causado por organizaciones o grupos subversivos y debe ser sancionado en igual medida.

6. El desarrollo de programas de educación y el fomento de una cultura de paz son necesarios para deslegitimar el recurso a la violencia como un instrumento político en nuestras sociedades.

7. La respuesta al fenómeno terrorista no puede ser exclusivamente policial y militar, sino política, porque se trata de un fenómeno políticamente motivado, lo que en forma alguna lo justifica. Ello demanda un mayor compromiso de las élites políticas en la conducción de las estrategias antiterroristas.

8. Muchos participantes plantearon la necesidad de que se superen las condiciones económicas, políticas y sociales que son aprovechadas por quienes recurren a la violencia terrorista. Otros subrayaron que estas condiciones no generan espontáneamente violencia terrorista, por lo que no existe relación causal entre ellas.

III. RECOMENDACIONES DEL SEMINARIO/TALLER

A nivel operativo, los participantes en el Seminario/Taller convinieron en:

1. La conveniencia de establecer un Comité Ejecutivo de Lucha contra el Terrorismo, como un mecanismo de coordinación semestral conformado por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Defensa y del Interior de los Países Miembros de la Comunidad Andina.

2. La creación de un Centro de Análisis u Observatorio del terrorismo en la subregión andina, encargado de recolectar y evaluar la información sobre la materia, con el fin de constituirse en un mecanismo de alerta temprana, diagnóstico y análisis sobre las situaciones de riesgo o amenaza terrorista a la seguridad suscitadas en cualquier País Miembro.

3. La elaboración y puesta en marcha de una base de datos andina sobre las personas requisitoriadas por actos de terrorismo, por parte de cualquier País Miembro, que cuenten con una orden de arresto judicial.

4. El diseño y adopción de un Manual o Cartilla de procedimientos operativos para las actuaciones policiales y militares, inclusive en las zonas de frontera.

5. El fortalecimiento de la cooperación y asistencia en materia judicial a través de, entre otros: el establecimiento del Comité Andino de Cooperación y Asistencia Judicial; la asistencia mutua en el transcurso de las investigaciones; el desarrollo de un mecanismo andino de extradición y

traslado de sentenciados; y la denegación de asilo y refugio a los culpables de cometer actos de terrorismo.

6. La designación de puntos de contacto nacionales en cada País Miembro, responsables de brindar una respuesta oportuna a cualquier solicitud de asistencia en el marco del Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra el Terrorismo.

7. La necesidad de que los gobiernos de los Países Miembros de la Comunidad Andina demuestren una voluntad política sostenida para impulsar la lucha conjunta contra este flagelo, en aplicación del principio de corresponsabilidad, y proporcionen los recursos necesarios para la implementación del plan de cooperación que se someterá a la consideración del próximo Consejo Presidencial Andino.

IV. PROPUESTA DE PLAN DE COOPERACIÓN ANDINA DE LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

1. Principios

El plan se fundamenta en los instrumentos jurídicos que conforman el ordenamiento jurídico andino y en la aceptación común de los siguientes valores compartidos:

1.1 El respeto a los principios y normas del derecho internacional consagrados en las Cartas de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos;

1.2 La identidad común andina;

1.3 La paz y seguridad subregional e internacional y la solución pacífica de controversias;

1.4 La preservación del Estado de Derecho y la vigencia del orden democrático fundado en la participación ciudadana y en la justicia social;

1.5 La defensa y promoción de los derechos humanos y la aplicación del derecho internacional humanitario;

1.6 La abstención del uso o la amenaza del uso de la fuerza en sus relaciones recíprocas;

1.7 El respeto a la integridad territorial y a la soberanía de cada uno de los Estados miembros;

1.8 La no intervención en asuntos internos;

1.9 La solidaridad y la cooperación entre los países andinos;

1.10 El desarrollo social y económico de los Países Miembros; y,

1.11 La consolidación de la integración latinoamericana.

2. Criterios

La formulación y ejecución del plan se rige por los siguientes criterios:

2.1. Gradualidad, que consiste en abordar progresivamente los temas que contempla el plan, conforme a las prioridades establecidas a partir de la identificación de los intereses comunes;

2.2. Integralidad, que implica una visión de conjunto de la lucha contra el terrorismo, de todos los factores que inciden en la misma; y,

2.3. Flexibilidad, que permita la adaptación del plan a la dinámica del entorno regional y mundial, preservando la coherencia de sus objetivos y acciones.

3. Objetivos

3.1 Contribuir a prevenir, combatir y erradicar los actos terroristas.

3.2 Prevenir la presencia en los países de la subregión de miembros de organizaciones que perpetran actos terroristas y administrar los posibles efectos que la lucha contra esas organizaciones en un país andino tenga en los otros.

3.3 Adoptar las medidas preventivas necesarias para impedir el resurgimiento de grupos que en el pasado cometieron actos terroristas o el surgimiento de nuevos grupos de la misma naturaleza.

3.4 Contribuir a prevenir, combatir y erradicar las actividades del crimen trasnacional organizado, especialmente el tráfico ilícito de drogas, el lavado de activos y el tráfico ilícito de armas.

4. **Mecanismos**

4.1 Creación de un Comité Andino de Lucha contra el Terrorismo, integrado por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa e Interior, así como las autoridades encargadas de conducir otros aspectos de la lucha contra el terrorismo, que se reúna de manera periódica por lo menos una vez cada seis meses, con las siguientes atribuciones:

a. Evaluar el cumplimiento de los objetivos del plan;

b. Favorecer el intercambio de informaciones y experiencias y la coordinación de políticas en los siguientes ámbitos: inteligencia policial y militar; inteligencia financiera (lavado de activos; inversiones en empresas y utilización de personas jurídicas para favorecer o financiar actos terroristas; unidades de información y análisis financiero); cooperación fronteriza (migraciones, aduanas, documentos de viaje); y, estrategias de paz y desarrollo.

c. Promover el establecimiento de una comunicación fluida y eficiente entre las autoridades de los países andinos, así

como la creación, si no los hubiere, de mecanismos de coordinación bilateral o multilateral en zonas de frontera.

d. Identificar los efectos potenciales en los países de la subregión como consecuencia de la lucha contra los grupos que cometen actos terroristas, coordinar a nivel comunitario las respuestas a que hubiere lugar y administrar de manera concertada los problemas suscitados, solicitando para ello, si fuere necesario, el concurso de los organismos internacionales competentes.

4.2 Designación de puntos de contacto nacionales.

4.3 Desarrolló de mecanismos de coordinación entre el Comité Andino de Lucha contra el Terrorismo y otros ya establecidos (Comité Ejecutivo del Plan Andino de Cooperación contra las Drogas Ilícitas y delitos conexos; Comité Andino de Autoridades Aduaneras; y Comité Operativo contra el Tráfico de Armas) y por establecerse (Consejo Andino de Ministros de Justicia e Interior y Comité Andino de Asistencia y Cooperación Policial y Judicial).

5. **Líneas de acción**

5.1 Ámbito jurídico.

a. Ratificar los instrumentos internacionales sobre la materia.

b. Adecuar la legislación interna a los instrumentos internacionales.

c. Homogenizar la legislación interna entre los países de la subregión.

d. Promover la asistencia y la cooperación en todo lo referido a las investigaciones policiales y judiciales en materia de terrorismo.

e. Desarrollar un mecanismo para la extradición, traslado de personas bajo custodia y traslado de sentenciados por terrorismo, así como compromisos para la denegación de asilo y refugio para quienes estuvieren vinculados a la comisión de actos terroristas.

5.2 Ambito operativo.

a. Desarrollar un manual de procedimientos operativos que facilite y homogenice la actuación de los funcionarios y servidores públicos (incluyendo militares, policías, autoridades judiciales y autoridades en los pases de frontera o puntos de ingreso al respectivo territorio nacional) en los países de la subregión.

b. Crear un Centro de Análisis u Observatorio del terrorismo, encargado de recolectar y evaluar la información sobre la materia, con el fin de constituirse en un mecanismo de alerta temprana, diagnóstico y análisis sobre las situaciones de riesgo o amenaza terrorista a la seguridad suscitadas en cualquier País Miembro.

c. Elaborar y poner en marcha una base de datos andina sobre las personas requisitoriadas (que cuenten con una orden de arresto judicial) por actos de terrorismo en cualquier País Miembro.

d. Elaborar una Cartilla de procedimientos operativos para las actuaciones policiales y militares, inclusive en las zonas de frontera.

e. Establecer un sistema para el intercambio de funcionarios policiales y judiciales.

5.3 Coordinación externa

a. Redoblar el apoyo político-diplomático de los países de la sub región a los esfuerzos nacionales que se hacen a nivel andino para desarticular a las organizaciones que cometen actos terroristas.

b. Coordinar la actuación político-diplomática de los países andinos frente a terceros países y ante los organismos internacionales especializados, asegurando, en la medida de lo posible, la defensa de posiciones conjuntas sobre el terrorismo.

c. Organizar reuniones anuales entre el Comité Andino de Lucha contra el Terrorismo y representantes de los Estados Unidos, la Unión Europea, Brasil y Panamá, entre otros, para intercambiar información y experiencias y coordinar políticas en la lucha contra el terrorismo.

5.4 Políticas públicas y conciencia ciudadana

a. Desarrollar a nivel escolar y universitario andino programas educativos orientados a demostrar los efectos funestos de la violencia y el terror como instrumentos de acción política y a promover una cultura de paz que afirme la superioridad moral y las ventajas prácticas de la convivencia democrática, la solución pacífica de los conflictos y el respeto de los derechos humanos para superar los problemas que aquejan a las naciones andinas.

b. Estimular la reflexión académica y política sobre las circunstancias que favorecieron el surgimiento en los países de la subregión de grupos que cometen actos terroristas.

c. Adoptar las medidas preventivas necesarias (en lo económico, político, educativo y social) para impedir el surgimiento de grupos que cometen actos.

d. Establecer un mecanismo de coordinación entre los partidos políticos andinos para favorecer el intercambio de experiencias sobre el papel del liderazgo civil y democrático en la lucha contra el terrorismo.

Anexo 15

CRITERIOS Y MECANISMOS para la Zona de Paz Andina [88]

Horst Grebe López [89]
Consultor externo

La Paz, mayo de 2004

[88] Consultoría para el Proyecto "Iniciativa de Estabilización Regional Andina" de la Secretaría General de la Comunidad Andina.
[89] Economista boliviano. Director Ejecutivo del Instituto PRISMA.

CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN **255**

II. EL CONTEXTO INTERNACIONAL **255**

1. Los aspectos generales 255

2. Las circunstancias actuales 257

III. LAS CONDICIONES IMPERANTES EN LOS PAÍSES ANDINOS **259**

1. Los condicionamientos estructurales 259

2. El desempeño económico insuficiente 261

3. El aumento de la inequidad y la persistencia de la pobreza 262

4. La precariedad de la democracia 264

IV. LA VISIÓN DE LA ZONA DE PAZ ANDINA **264**

1. Consideraciones previas 264

2. Los lineamientos establecidos en los documentos oficiales 265

a) En el ámbito hemisférico 265

b) En el ámbito sudamericano 265

c) En el ámbito andino 266

3. Los objetivos y compromisos existentes 266

4. Los pilares 268

a) Los derechos humanos y la seguridad humana 268

b) La protección ante las amenazas identificadas 270

c) La ciudadanía y la democracia 271

d) El desarrollo sostenible 271

i) El agua y la energía 272

ii) La biodiversidad y la Amazonía 272

iii) La sostenibilidad de la vida urbana 273

iv) Los instrumentos existentes 273

e) La cultura de paz 274

f) La lucha por un orden internacional más justo y simétrico 275

V. EL CAMINO HACIA LA ZONA DE PAZ ANDINA **275**

1. Los criterios 275

a) Gradualismo 275

b) Instrumentación de los compromisos existentes 276

c) Establecimiento por etapas 276

d) Articulación instrumental con otras iniciativas regionales y hemisféricas 276

2. Los mecanismos 277

a) El Tratado 277

b) Campañas comunicacionales sobre la cultura de paz 277

c) El Programa Especial de Desarrollo Fronterizo para la Zona de Paz 278

d) El Programa de Diálogos para la Paz, la Democracia y el Desarrollo 278

e) El Programa Especial de Cooperación entre las Defensorías de los Derechos Humanos 278

f) El Fondo de Compensación Andino 278

VI. LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DE LA ZONA DE PAZ ANDINA **278**
1. El Consejo Presidencial Andino 278
2. El Consejo Andino de Ministros 278
3. La Autoridad Comunitaria de la Zona de Paz Andina 279
4. Otras instituciones complementarias 279
a) Los Parlamentos 279
b) El diálogo político ampliado 279
c) La participación de la sociedad civil 279
d) La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur 279
VII. REFLEXIONES FINALES **280**
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS **282**
Documentos oficiales 282
Monografías 283
ANEXOS **286**
Anexo 1: Indicadores básicos sobre los países andinos 287
Anexo 2: Datos sobre gasto militar 289

Introducción

El presente trabajo ha sido preparado para el Proyecto “Iniciativa de Estabilización Regional Andina", el cual tiene como objetivo la formulación de una Política Común Andina de Seguridad, que deberá promover, entre otras cosas, una cultura de paz y confianza mutua, a la vez que fortalecer los valores, principios y prácticas democráticas en la subregión. Dicha política debe apuntar además a desarrollar gradualmente la Zona de Paz Andina (ZPA) y, a través de ésta, buscar la complementación y profundización de la Zona de Paz y Cooperación Sudamericana. El Proyecto busca por tanto formular un enfoque que comprenda todos los aspectos inherentes a un concepto de seguridad multidimensional, a partir del diseño de acciones que contribuyan progresivamente a la promoción de la estabilidad democrática, incluyendo mecanismos de alerta, consulta, cooperación y verificación, que puedan situarse en el marco de la Política Exterior Común Andina y que comprendan aspectos tan variados como el fomento de la confianza y la prevención, así como la solución pacífica de conflictos, propiciando a la vez, mayores niveles de participación de los más diversos actores y agentes, públicos y privados, en la promoción colectiva de una visión andina del desarrollo sostenible.

De acuerdo con los propósitos señalados, se requiere identificar una secuencia de iniciativas conducentes a la conformación de una zona de paz y desarrollo sostenible entre los cinco países andinos, la cual tendrá que desarrollarse en estrecha vinculación con iniciativas equivalentes que se despliegan simultáneamente en el contexto sudamericano y hemisférico, bajo un método de geometría variable de logros y avances acumulativos. Se trata sin lugar a dudas de un desafío complejo que debe tomar en cuenta las condiciones de partida de los países andinos, donde cada uno dispone de intereses nacionales y prioridades propias, así como de esquemas específicos de relacionamiento externo, lo que configura un tablero complejo de relaciones, vínculos y compromisos con el sistema internacional.

La complejidad del esfuerzo debe aquilatarse asimismo en relación a las nuevas condiciones internacionales derivadas de acontecimientos tales como: i) el fin de la Guerra Fría ocurrido entre la caída del Muro de Berlín en 1989 y la implosión de la Unión Soviética en 1991; ii) el despliegue asimétrico de la globalización de las comunicaciones y de sus impactos sobre las expectativas de los agentes políticos y económicos; iii) los hechos terroristas del 11 de septiembre de 2001; iv) la invasión por parte de los EE UU y sus aliados a Afganistán e Irak; v) los hechos recientes en Haití, y, por último vi) el atentado terrorista del 11 de marzo pasado en España, cuyos impactos y repercusiones de todo orden no se limitarán ciertamente a dicho país.

A partir de tales consideraciones, el presente texto intenta proporcionar un conjunto de reflexiones orientadas a la caracterización amplia de la Zona de Paz Andina, partiendo de un examen preliminar respecto del contexto internacional y de los rasgos predominantes en los países que conforman la Comunidad Andina de Naciones. Luego se proporcionan los elementos primordiales que conforman la visión de la ZPA, para continuar después con una caracterización de los criterios y mecanismos que podrían conducir a su establecimiento. Se identifican a continuación los aspectos básicos de la arquitectura institucional y las instancias complementarias. El trabajo concluye, por último, con unas cuantas reflexiones finales, destinadas a poner de relieve los desafíos y las oportunidades que están involucrados en el propósito de los Presidentes andinos para establecer condiciones duraderas de paz, democracia y desarrollo sostenible en el ámbito andino.

El contexto internacional

Los aspectos generales

Las cuestiones de la paz y de la guerra, por una parte, y las del dearrollo sostenible, por otra, a comienzos del siglo XXI no pueden abordarse con las mismas perspectivas y herramientas analíticas que fueron características del período de la Guerra Fría. Hoy sabemos en efecto que dicho período no se explica únicamente por la confrontación entre dos proyectos de sociedad

contrapuestos, sino también por la disputa de las dos superpotencias en torno del control de recursos estratégicos localizados en sus respectivas zonas de influencia.
La configuración del sistema internacional obedece pues a constelaciones específicas en cada época, donde se ponen de manifiesto las potencialidades estructurales de los países hegemónicos para organizar esquemas de alianzas estratégicas entre los países del "centro", así como sus relaciones con las zonas periféricas y semiperiféricas. Existe ahora, por tanto, un esquema verificable de relaciones entre la potencia hegemónica y sus diferentes zonas y regiones de dominio e influencia, pudiéndose afirmar que los países andinos no están incorporados en la zona prioritaria de los EE UU, salvedad hecha de los temas relacionados con el narcotráfico y el eventual terrorismo relacionado con éste.
En consecuencia, los países andinos necesitan dotarse de una política común que les permita adoptar iniciativas eficaces que los transforme en actores activos en los dinámicos procesos de reorganización de las relaciones económicas y políticas que exigen la globalización económica y la hegemonía política de los EE UU.
En este sentido, las presentes consideraciones intentan contribuir a la discusión de dicha agenda desde la perspectiva de las aspiraciones andinas de constituir un espacio de paz, democracia y desarrollo que garantice un bienestar creciente de sus ciudadanos.
La circunstancia internacional se caracteriza por la ausencia de propuestas de convivencia cooperativa entre los Estados y pueblos del mundo, debatidas en términos democráticos en los foros legítimos y representativos. De cara a eso a la América Latina le está faltando una voluntad propositiva más audaz, aproximadamente en los mismos términos en que intervino en las grandes conferencias de mediados de los años cuarenta, que establecieron los cimientos del orden internacional de la posguerra. [Santa Cruz]
Lo que se quiere expresar entonces es que las naciones y pueblos no están representados de manera equitativa en las decisiones que les afectan. Y esto se ha agravado sin duda después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y su réplica del 11 de marzo de este año en Madrid.
El concepto central que inspira este trabajo es sin duda el de la paz. Hay que reconocer sin embargo que tal concepto precisa de un desarrollo que dé cuenta de todos los matices y connotaciones que deben ponerse hoy en la mesa de debates puesto que la paz no es únicamente la ausencia de guerra entre Estados, y tampoco consiste en el respeto al derecho ajeno, como se formuló hace siglo y medio. Tales nociones ya no son suficientes hoy, puesto que las razones de la guerra y la violencia que siega vidas humanas no son las mismas que en el pasado, ni los actores de la guerra y las fuentes de la violencia son los mismos que antes.
Bien vistas las cosas, pareciera que el estado de desconfianza y preparación para la guerra siguen siendo las características más típicas entre las colectividades políticas: *si vis pacem, para bellum* sigue siendo la consigna suprema. Cabe recordar, sin embargo, que las causas y condiciones de la guerra y la paz en el mundo actual, ya no son las mismas que antes puesto que los riesgos de violencia e inseguridad ya no se originan exclusivamente entre Estados territoriales. Las fuerzas beligerantes de la guerra, el terrorismo y las amenazas a la seguridad no provienen por lo general de la confrontación entre aparatos militares de Estados soberanos. Pueden existir, y existen en los hechos, fuerzas beligerantes y amenazas, que operan desde ámbitos no-estatales, a veces contra-estatales y en muchos casos para-estatales.
A todo esto hay que añadir además el efecto que trae consigo la veloz transformación tecnológica, cuyas repercusiones no son nada desdeñables respecto de las circunstancias estratégicas y militares, pero así también en cuanto a las potencialidades que tienen en la solución novedosa de antiguos problemas del desarrollo y la gobernabilidad. En efecto, el despliegue de las tecnologías de la informática y las comunicaciones, al mismo tiempo que cuestiona la eficacia de los diferentes Estados en el control de sus territorios, abre perspectivas inéditas para el despliegue de la sociedad del conocimiento.
Los conflictos actuales no se refieren necesariamente a controversias entre Estados, sino involucran en muchos casos a colectividades y pueblos que habitan varios países. Los factores

que ponen en riesgo la seguridad estratégica hoy ya no pueden ser controlados únicamente en los ámbitos nacionales. Pareciera surgir por tanto, como una primera constatación, que no hay orden regional si no es que existe a su vez un orden superior, vale decir un marco de reglas de juego (instituciones internacionales), que garanticen el *orden* internacional.
Conviene tener presente que ningún orden ha existido hasta ahora al margen de las imposiciones de una fuerza (individual o colectiva) con capacidad de *imperio*, o sea que disponga de los medios para hacer prevalecer sus intereses en las decisiones fundamentales sobre las relaciones políticas y sobre el intercambio de bienes y servicios. Es cierto también que los factores que determinan la capacidad de algunos Estados para ejercer dicha función hegemónica han cambiado radicalmente desde las transformaciones de productividad que trajo consigo la Revolución Industrial de fines del siglo XVIII.[90] [Arrighi]
Las concepciones militares de Clausewitz, Napoleón, Engels, Lenin y otros han quedado totalmente superadas. En efecto, las doctrinas sobre seguridad están hoy determinadas por *factores económicos de masa*, entre los que hay que mencionar, entre otras cosas, la dimensión absoluta de la población; la capacidad de controlar el acceso a recursos estratégicos, y la aptitud de adoptar decisiones e intervenciones legítimas por parte de las instituciones del sistema internacional.[91]

Las circunstancias actuales

La década pasada ha significado un notable avance en términos del número de países organizados democráticamente, lo que no obsta para reconocer que ahora los conflictos violentos ya no ocurren entre países sino más bien al interior de ellos. Según investigaciones de la Universidad de Uppsala, entre 1989 y 1998 hubo 108 situaciones mayores de confrontación bélica, de las cuales 92 se desarrollaron exclusivamente dentro de un país sin ningúna intervención externa, nueve tuvieron carácter interno con injerencia externa, y únicamente siete fueron conflictos entre Estados.
En cuanto a la actual situación de hegemonía internacional, como dice [Tokatlian]:"*a comienzos del siglo XX EE UU devino una potencia hemisférica; después de la Segunda Guerra Mundial se convirtió en potencia atlántica; con la Guerra Fría se proyectó como potencia del Pacífico; con la Posguerra Fría su incidencia en África creció, y ahora, con su expansión en Asia, Washington está ad portas de alcanzar el sueño imperial*."[92]

Con respecto a los países andinos, cabe recordar por último que ellos formaron parte de diferentes esquemas de dominación colonial (los virreinatos de Nueva Granada, de Lima y de La Plata), cuyas jurisdicciones territoriales no correspondieron a las fronteras de los dominios políticos precolombinos.[93] Tampoco las repúblicas surgidas de la gesta independentista trazaron sus

[90] Hay que reconocer el mérito indudable de Raúl Prebisch, que anticipó la mayor parte de los razonamientos que hoy en día son moneda corriente sobre dichos fenómenos.
[91] Resulta de lo más ilustrativa la crítica que hoy se ejerce a las maneras de gobernanza de los organismos como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio.
[92] La discusión sobre *imperio e imperialismo no es sólo académica,* porque se trata de realidades vigentes que reclaman su tratamiento conceptual. La cosa no es, sin embargo, tan simple, porque alude a las maneras de la dominación que practican los países dominantes, lo que nos tendría que importar bastante a los latinoamericanos, que somos nos guste o no el ámbito de ejercicio por activa o pasiva de la actual potencia unilateral del mundo.
[93] En el período anterior a la Conquista, los pueblos andinos experimentaron cambios en el dominio territorial y en las relaciones entre los diferentes pueblos, como ilustra claramente el ejemplo de los mitimaes, que eran grupos enviados junto con sus familias y sus propios jefes étnicos a diferentes lugares a fin de cumplir distintos objetivos. Unos defendían las fronteras mientras otros cultivaban la tierra ahí donde faltaba fuerza de trabajo, como hicieron los catorce mil enviados por Huayna Cápac a

fronteras en todos los casos sobre el antecedente colonial, el cual a su vez no siempre se organizó de acuerdo con los antecedentes territoriales que imperaban antes de la Conquista.[94]

Este tipo de reflexiones viene al caso en vista de que se manifiestan reivindicaciones autonómicas y de otra índole, de pueblos, etnias y nacionalidades, que estuvieron sumergidas (o reprimidas) desde las épocas colonial y republicanas en los países andinos. Uno de los fenómenos que habrá que considerar, por ejemplo, es la emergencia de los pueblos indígenas en Bolivia, cuyas reivindicaciones ya poco tienen que ver con los antiguos movimientos agraristas y campesinos, puesto que ahora sus demandas se refieren a temas de autogobierno, administración del territorio y control de los recursos naturales. Son temas sumamente complejos que atañen a la construcción de arquitecturas estatales y mecanismos de representación no mediados por los partidos políticos.

Hay que decir al respecto que ninguno de los partidos políticos tradicionales en los países andinos ha generado ideas y propuestas relacionadas con la incorporación de las reivindicaciones de los pueblos que ahora obtienen elevadas votaciones electorales con las consiguientes repercusiones sobre la gobernabilidad. La cuestión indígena sigue siendo una asignatura pendiente, sin perjuicio de que las migraciones rural-urbanas y hacia el exterior estén cambiando la sociología de los países, sin que los partidos recojan estas nuevas circunstancias.

En cualquier caso, no puede olvidarse que el espacio andino contiene un conjunto de realidades socio-históricas fragmentadas y llenas de interpretaciones y mitos que tergiversan la verdadera historia ocurrida y sus significados correspondientes para los pueblos andinos. Habrá pues necesidad de tomar en cuenta este tipo de consideraciones en el diseño de una zona de paz y desarrollo sostenible, que signifique también la inclusión de todos los grupos sociales del mundo andino con sus identidades propias, proporcionando de esta manera un cimiento sólido para el despliegue de una identidad regional inclusiva de sus diversas manifestaciones étnicas y culturales.

Cochabamba. La gran variedad de tareas encomendadas a los mitimaes podía mostrar confianza y ser una distinción o ser un castigo infringido a etnías que merecían una acción punitiva. Por último, había mitimaes con fines religiosos para honrar y servir a santuarios importantes.

[94] Durante la dominación española se produjeron cambios en las jurisdicciones, en especial en el siglo XVIII, a partir de las reformas borbónicas. Hubo marchas y contramarchas, pero todas estas estuvieron siempre determinadas por la voluntad del soberano español. Perdido el vínculo con éste, las repúblicas optaron, casi en la generalidad de los casos, por aplicar el *utti possidetis*, como lo evidencian las instrucciones de [Bolívar] a Mosquera y Sucre en 1825.

Las condiciones imperantes en los países andinos

Los condicionamientos estructurales

No se puede reflexionar sobre los objetivos y alcances del establecimiento de una ZPA sin tomar en cuenta el contexto que le confiere a la iniciativa su sentido y propósitos. Tal como se observa en el mapa siguiente, la Comunidad Andina se extiende en el cuadrante noroccidental de América del Sur, sobre una extensión de 4.8 millones de km^2, que representan algo menos de un tercio de la superficie total de América del Sur; tiene como vecinos a todos los demás países sudamericanos, excepto Uruguay y Suriname.



De acuerdo con el GEO Andino 2003, los países andinos poseen una superficie forestal de 230 millones de hectáreas, equivalentes a casi el 35 por ciento de la superficie boscosa de América Latina y el Caribe, y al 6.5 por ciento del total mundial. También abarcan un área amazónica de 2 millones de km^2 aproximadamente, lo que significa casi el 50 por ciento del territorio amazónico del continente.

Uno de los problemas comunes para la subsubregión es la deforestación, que en la gran mayoría de casos debe atribuirse a prácticas de agricultura no sustentable, de la misma manera que los abusos de la explotación forestal desempeñan un papel importante en la degradación de los bosques.

La misma fuente indica que los países andinos concentran el 25 por ciento de la diversidad biológica del planeta y poseen el 16.8 por ciento de las aves, el 10.5 por ciento de los anfibios y el 10.3 por ciento de los mamíferos del total mundial de cada una de las especies. Las áreas naturales protegidas representan el 15 por ciento de la superficie total de los países de la subregión.

Los diversos componentes de la biodiversidad prestan una serie de servicios ambientales tales como la conservación de los suelos, el control de plagas, el mantenimiento del ciclo hidrológico, el control de la erosión, la regulación climática, la absorción de carbono, entre otros. En el año 2001, los ingresos provenientes de la biodiversidad representaron el 15 por ciento del valor de las exportaciones de los países andinos.

Conviene ahora examinar las cifras básicas que comparan a la Comunidad Andina con el MERCOSUR. En el cuadro 1 siguiente se puede observar que el MERCOSUR tiene menos de 2 veces la población, 2.5 veces la superficie y 2.8 veces el PIB, en comparación con la Comunidad Andina. Los niveles de desarrollo relativo se expresan a su turno en un PIB por habitante, que se ubica entre US$ 940 (Bolivia) y US$ 7 158 (Argentina). Lo que importa indicar además es que tales brechas de desarrollo entre los países de América del Sur se han agrandado en el curso de las últimas tres décadas.

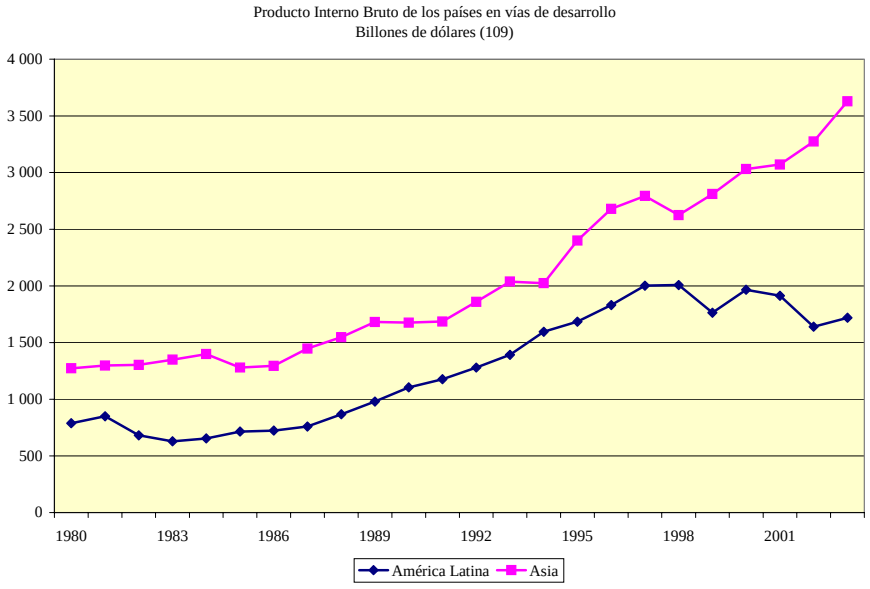
Cuadro 1
Población, área y PIB, 2001

	Población (miles)	Superficie (Km^2)	PIB (US$ MM)	Densidad demográfica	PIB per capita (US$)
CAN	**115 037**	**4 718 322**	**287 358**		
Bolivia	8 481	1 098 581	7 969	8	940
Colombia	42 826	1 138 914	82 411	38	1 924
Ecuador	12 616	283 561	17 982	44	1 425
Perú	26 362	1 285 216	54 047	21	2 050
Venezuela	24 752	912 050	124 949	27	5 048
Mercosur	**220 529**	**11 909 571**	**797 019**		
Argentina	37 529	2 780 400	268 638	14	7 158
Brasil	174 029	8 547 403	502 509	20	2 888
Paraguay	5 604	406 752	7 206	14	1 286
Uruguay	3 366	175 016	18 666	19	5 545
Chile	15 419	756 626	66 450	20	4 309

Fuente.- Compilación propia a partir de cifras oficiales

A diferencia de la experiencia europea donde las brechas de desarrollo se han ido cerrando paulatinamente, en el ámbito andino los diferentes países muestran grados muy desiguales de aprovechamiento de los beneficios de la integración. En este sentido, el Secretario General de la CAN dice que el balance de 34 años de integración andina muestra logros pero también frustraciones. Entre los logros menciona: i) la construcción de un patrimonio democrático; ii) la calidad del comercio intracomunitario, que en más de una mitad se compone de productos con valor agregado, así como iii) un importante patrimonio jurídico e institucional. En cuanto a las frustraciones, menciona los siguientes aspectos: i) haber perdido relevancia en el comercio internacional; ii) la persistencia de la pobreza y las profundas desigualdades sociales; iii) no haber aprovechado todas las fortalezas disponibles para jugar un papel más gravitante en las relaciones internacionales, y iv) haber observado una débil solidaridad para responder a los desafíos comunes. [Wagner]

Para facilitar un juicio más detallado sobre los logros alcanzados, en el Anexo 1 se presentan indicadores que ilustran las principales transformaciones ocurridas en los poco más de 30 años de experiencia de la integración andina.



El desempeño económico insuficiente

Los países andinos han venido aplicando políticas que pueden ser calificadas de ortodoxas, puesto que su accionar ha privilegiado los equilibrios fiscales y monetarios antes que el crecimiento y el empleo. Junto con el resto de las economías latinoamericanas, la subregión andina viene acumulando por tanto un importante rezago respecto de otras regiones y de manera más nítida en relación con las economías del Asia, tal como se puede ver en la gráfica 1 siguiente. Este desempeño insuficiente está relacionado con la mala calidad de la inserción externa de las economías andinas, cuyo patrón de especialización internacional permanece todavía basado en los recursos naturales, que siguen representando proporciones significativas de las exportaciones totales. Se suma a ello una elevada dependencia del ahorro externo, lo que determina que las economías andinas sean extremadamente vulnerables a los shocks externos de tipo comercial o financiero.

Como puede observarse en el cuadro 2, el mercado andino ampliado representa porciones muy desiguales de las exportaciones de los cinco países.

Cuadro 2
CAN: Exportaciones intraandinas, 2001
(millones US$ y porcentajes)

	Exportaciones a la CAN (millones US$)	**Total de exportaciones (millones US$)**	**Proporción CAN (en porcentajes)**
Bolivia	366.5	1 351.3	27.1
Colombia	2 756.5	12 285.8	22.4
Ecuador	779.9	4 423.7	17.6
Perú	518.0	6 907.7	7.5
Venezuela	1 240.1	25 304.5	4.9
Fuente.- Cálculos propios a partir de cifras de la CAN			

Por otra parte, algunas economías –la boliviana en particular- registran una elevada dependencia de la ayuda oficial al desarrollo; otras en cambio reciben volúmenes cada vez más elevados de

remesas de los emigrantes, como es el caso del Ecuador con una cifra cercana al 10 por ciento del PIB. (Véase el cuadro 3)

Cuadro 3
Migracion internacional según paises del continente americano, 2002

	Migrantes		Numero de refugiados (miles)	Tasa de migracion (promedio annual)		Aporte de trabajadores extranjeros	
	Numero (miles)	Porcentaje de la poblacion		numero (miles)	Tasa por 1000 hab	Total (millones de dolares	Porcentaje del PIB
	2000		2000	1995-2000		2000	
Bolivia	61	0.7	0	-7	-0.9	101	1.2
Colombia	115	0.3	0	-40	-1.0	1 578	1.9
Ecuador	82	0.7	2	0	0.0	1 317	9.6
Peru	46	0.2	1	-28	-1.1	718	1.3
Venezuela	1 006	4.2	0	0	0.0	115	0.1

Fuente.- Population Reference Bureau

De manera general, los países andinos enfrentan condiciones adversas de acceso a los mercados de los países desarrollados. En efecto, en el Consenso del Cusco se dice: "*percibimos un inquietante aumento del proteccionismo comercial, particularmente por parte de las naciones más industrializadas, y la disminución de la cooperación internacional, en un contexto de desaceleración económica mundial y de marginamiento a los países de renta media*".

El aumento de la inequidad y la persistencia de la pobreza

Como ya se ha indicado, la aplicación de las políticas recomendadas por el "consenso de Washington" a lo largo de la década pasada, no logró promover un crecimiento satisfactorio y provocó en cambio consecuencias sociales negativas, tales como el aumento de la inequidad distributiva; severa insatisfacción en materia de empleo; baja capacidad de traducir los excedentes en proyectos de cohesión social, así como la agudización de la exclusión social, que consiste de carencias e inequidades diferentes a la insatisfacción de necesidades básicas.

Dentro de este cuadro general, se observan no obstante comportamientos diferenciados, los cuales se pueden ilustrar con las cifras comparativas del desarrollo humano. Como se muestra en el cuadro 4 siguiente, en los pasados 25 años se habrían acortado las distancias entre los cinco países andinos. La explicación para esto radica en que han ocurrido ciertamente mejoras en el acceso a servicios básicos en Bolivia, a pesar de que no hubo crecimiento económico.[95]

Cuadro 4
Evolución del índice de desarrollo humano, 1975-2001

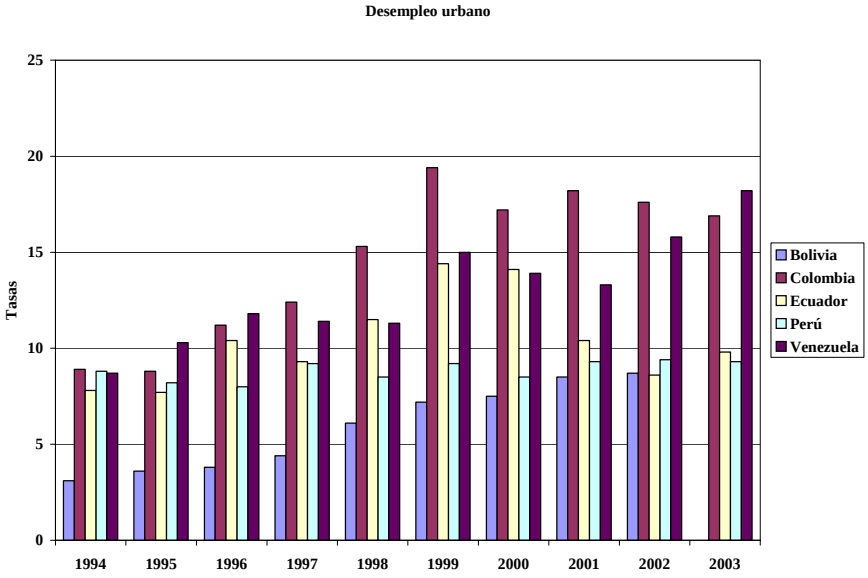
	1975	1980	1985	1990	1995	2001
Bolivia	0.511	0.546	0.573	0.598	0.631	0.672
Peru	0.639	0.668	0.691	0.702	0.729	0.752
Ecuador	0.627	0.672	0.694	0.704	0.720	0.731
Colombia	0.667	0.696	0.711	0.731	0.758	0.779
Venezuela	0.715	0.729	0.737	0.755	0.765	0.775

Fuente.- Selección propia a partir de cifras del PNUD

[95] No puede olvidarse que el país ha recibido en la última década un promedio de 10 por ciento del PIB por concepto de transferencias y donaciones de la cooperación internacional.

Para ilustrar con más precisión la situación social de los países andinos, conviene observar también algunos indicadores referidos a la pobreza. Tal como se puede apreciar en el cuadro 5 siguiente, casi un quinto de la población andina muestra todavía graves carencias que le impiden una participación plena en la vida económica, social y política.

Cuadro 5
Indicadores de pobreza



	Tasa de analfabetismo adulto (por ciento de 15 años de edad y mayores) 2001	Población sin acceso sostenible a fuentes de agua mejoradas (por ciento) 2000	Niños de peso inferior al normal (por ciento menores de 5 años) 1995-2001	Población bajo el umbral de la pobreza de ingresos $1 dólar diario 1990-2001	Personas desnutridas 1998 – 2000
Bolivia	14	17	10	14.4	23
Colombia	8.1	9	7	14.4	13
Ecuador	8.2	15	15	20.2	5
Peru	9.8	20	7	15.5	11
Venezuela	7.2	17	5	15.0	21
Fuente.- Selección propia a partir de cifras del PNUD					

Resulta asimismo ilustrativo traer a colación el preocupante aumento del desempleo, tal como se muestra en la gráfica siguiente. En este orden de cosas, lo que resulta particularmente preocupante es que la evolución de las condiciones del mercado laboral estén deteriorando a su vez las actitudes de la población respecto de la democracia y de la economía de mercado.

Las cuestiones sociales ya no se procesan como en el pasado mediante negociaciones entre las organizaciones sindicales de los trabajadores, los gremios patronales y el Estado. Tampoco se expresan las reivindicaciones de los explotados y excluidos por intermedio de los partidos de izquierda, cuyo perfil se ha desdibujado notoriamente en lo que hace a su doctrina e ideología. Ahora existe, en cambio, un amplio espectro de movimientos sociales nuevos, cuyo referente ya no es necesariamente el ámbito del empleo y el trabajo. Este tipo de nuevas organizaciones de la

sociedad civil suele contar además con amplias vinculaciones con movimientos internacionales de intereses y causas relacionadas con los derechos humanos y la ecología.
Se puede afirmar, en consecuencia, que es la persistencia de la pobreza y el deterioro de las condiciones sociales las que están dando lugar al cuestionamiento de las instituciones democráticas y al brote recurrente de situaciones de conflicto y violencia.

La precariedad de la democracia

Los países que conforman la Comunidad Andina atraviesan por severas dificultades internas, lo cual se puede ilustrar con el hecho de que cuatro Presidentes constitucionales han sido removidos de su cargo por movilizaciones populares o decisiones congresales en Bolivia, Ecuador y Perú, a lo que se añade la inestabilidad imperante en Venezuela. El conflicto armado en Colombia, por su parte, constituye uno de los problemas políticos y sociales más complejos para la región andina, puesto que ahí se entrelazan situaciones de violencia, presencia del narcotráfico en gran escala y desplazamiento de grandes contingentes de población.
De manera general, se puede afirmar que, en los países andinos, la democracia y su institucionalidad atraviesan por un mal momento.[96] Se suma a esta circunstancia la reaparición en América Latina de una carrera armamentista de dimensiones inusuales, lo cual se explica en buena medida por las ventas de los antiguos arsenales de los países de Rusia, Europa oriental y los Balcanes; por la presión de las industrias militares de los países desarrollados, así como debido al reciente levantamiento por parte de los Estados Unidos del embargo a la venta de armas a la región. [Samper].
De todo lo anterior se deriva la necesidad de revitalizar la democracia, mediante esfuerzos de diversa índole y alcance. Si bien varios países transitan por un proceso de reformas internas y cambios en sus normas constitucionales, también será necesario "*comenzar a construir el equivalente del Estado a nivel regional y global, entre otras razones porque es del interés público distribuir los beneficios de la globalización de forma más equitativa. En otras palabras, necesitamos iniciar la creación a nivel regional y global de lo mismo que se empezó a formar a fines del siglo XIX a nivel nacional … Probablemente el desafío más importante en las negociaciones de un contrato como el señalado es como insertar el capitalismo global, libre y de rápida expansión, en un sistema social, ambiental y político responsable y que beneficie a todos los ciudadanos del mundo. El segundo desafío inevitable entonces es cómo organizar nuevos espacios socioeconómicos y políticos a nivel regional y mundial dentro del cual los Estados-nación perderían algún grado de soberanía a cambio de nuevas formas de instituciones democráticas libres y participatorias"*. [Emmerij]
Si la globalización da lugar a una erosión de las capacidades de los Estados individuales para promover sus intereses nacionales y sus condiciones de seguridad, la respuesta perentoria debe consistir en la construcción de instancias regionales que aumenten la eficacia de las acciones políticas y compensen el poder de los actores transnacionales.
Es por tanto imprescindible profundizar la integración para reforzar la capacidad de controlar las decisiones básicas sobre el proceso de desarrollo y el reparto equitativo de sus beneficios. Los espacios regionales y subregionales son lugares para la solidaridad, para las políticas de desarrollo propias y para abrirse al mundo desde adentro hacia afuera. [Emmerij]

La visión de la Zona de Paz Andina

Consideraciones previas

El concepto de zona de paz nació como expresión del objetivo de sustraer un determinado espacio geográfico de la confrontación entre las dos superpotencias durante la Guerra Fría. En ese sentido, la primera declaración de zona de paz estuvo referida al Océano Indico y respondió

[96] Se puede consultar al respecto el "Informe sobre el desarrollo de la democracia en América Latina 2004" del [PNUD].

al interés de la India y otros Estados de la zona, de protegerse frente al riesgo de que las superpotencias incluyan a dicho espacio en su confrontación, particularmente en términos nucleares. También los países ribereños del Atlántico Sur persiguieron en su momento un objetivo similar. En ambos casos, el mecanismo consistió en un pronunciamiento de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Cabe reconocer, sin embargo, que las zonas de paz así entendidas no ofrecieron ningún resultado significativo, produciendo por el contrario un alto grado de desaliento.

Se explica entonces que el concepto de zona de paz hubiera sido ampliado y enriquecido en sus alcances, añadiendo a los aspectos externos entre Estados las cuestiones internas entre el Estado y sus ciudadanos. Los atributos actuales de una zona de paz incluyen en consecuencia las políticas nacionales de desarrollo institucional, económico y social, junto a las de seguridad y defensa.

La noción moderna de paz no se refiere por consiguiente a la ausencia de conflictos, sino a una manera racional de resolverlos. De lo que se trata por consiguiente es de definir los alcances de una situación de conflictos manejados sin acudir al uso de la violencia ni infligir lesiones a los derechos humanos. Esto incluye por supuesto la existencia de un escudo internacional que evite que en la zona de paz exista el riesgo de la proliferación de arsenales nucleares, biológicas, químicas u otro tipo de armas de destrucción masiva.

Los lineamientos establecidos en los documentos oficiales

Conviene hacer referencia a los diferentes acuerdos y compromisos suscritos por los Países Miembros de la Comunidad Andina en los ámbitos hemisférico, sudamericano y andino.

En el ámbito hemisférico

La cooperación en materia de seguridad y defensa entre los países de las Américas se remonta a la época de la Segunda Guerra Mundial y ha evolucionado de acuerdo con la siguiente secuencia.

1) La Junta Interamericana de Defensa fue creada en marzo 30 de 1942 en el marco del Protocolo de Río de Janeiro.

2) Del antiguo sistema de la Unión Panamericana surgió en 1947 el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, el cual orientó la cooperación de la seguridad hemisférica en los términos propios de la guerra fría.

3) En 1948, los EE UU y 20 países de Centro y Sudamérica adoptan la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) y confirman su respaldo a las metas comunes y el respeto a la soberanía de cada uno de los países.

4) Para desvincularse de la proliferación nuclear, varios países suscribieron el Tratado de Tlatelolco en 1967, el cual entró en vigor en 1969. Dicho Tratado es el primer antecedente de la idea de crear una zona de paz, y representa un primer indicio de confianza generalizada en la región, que es la única libre de armas nucleares en el mundo. [Ospina]

En el ámbito sudamericano

Los países de América del Sur también han dado importantes pasos hacia la construcción de un espacio regional en el cual se ofrezcan mejores garantías para la paz y la seguridad de sus ciudadanos.

5) El concepto de zona de paz cobró vigencia a partir de la Declaración del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz y libre de armas de destrucción masiva, firmada en Ushuaia el 24 de julio de 1998.

6) En su primera Reunión llevada a cabo en Brasilia los días 31 de agosto y 1 de septiembre de 2000, los Presidentes de América del Sur acordaron crear una Zona de Paz Sudamericana.

7) En aplicación del acuerdo de Brasilia, los Ministros de Relaciones Exteriores de los países de la Comunidad Andina, MERCOSUR y Chile, reunidos en La Paz el 17 de julio de 2001, formularon las Bases para un Proyecto sobre la Creación de una Zona de Paz y de Cooperación Sudamericana.

8) En la segunda Reunión de Jefes de Estado Sudamericanos, llevada a cabo en Guayaquil los días 26 y 27 de julio de 2002, los Presidentes de América del Sur adoptaron la Declaración sobre la Zona de Paz Sudamericana.

En el ámbito andino

Por último, los países andinos han adoptado asimismo sendas decisiones sobre una zona andina de paz.

9) En la Declaración de Galápagos: Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación (1989) se pone de manifiesto una visión integral de la seguridad que incluye la seguridad ecológica y alimentaria.

10) En la Declaración de Carabobo (2001), el Consejo Presidencial encomendó al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores la elaboración de los lineamientos para una política comunitaria de seguridad y fomento de la confianza con el objetivo de establecer una Zona Andina de Paz.

11) En la Declaración de Santa Cruz de la Sierra (2001), los Jefes de Estado acordaron realizar una Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de los países miembros de la Comunidad Andina, para examinar la propuesta de reducción de gastos de defensa con el objeto de destinar más recursos a la inversión social y a la lucha contra la pobreza, tomando en cuenta las exigencias de seguridad interna y los niveles actuales de gasto.

12) El Compromiso de Lima, Carta Andina para la Paz, la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos destinados a la Defensa Externa, (2001) estableció, entre otros aspectos, que el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores debía elaborar "*un proyecto de política común de seguridad andina, en el contexto de una concepción democrática y no ofensiva de la seguridad externa, basada en los principios de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización e los Estados Americanos*". Por otra parte, el mismo documento comprometió a los Países Miembros con la identificación de los mecanismos y criterios para instaurar una Zona de Paz en la Comunidad Andina.

Los objetivos y compromisos existentes

Los documentos enumerados anteriormente contienen los siguientes compromisos. En primer lugar, las Bases establecidas en 2001 prevén una serie de acciones dirigidas a fortalecer y ampliar los mecanismos de cooperación en el área de seguridad y defensa, mediante la coordinación de la lucha contra las drogas ilícitas y sus delitos conexos y el combate a las nuevas amenazas y, por otra parte, la puesta en vigencia de los diversos instrumentos existentes en materia de desarme, no proliferación, transparencia y limitación de los gastos en adquisición de armamentos, tanto en el marco de la OEA[97] como de la ONU[98].

En segundo lugar, la Declaración de 2002 refleja el convencimiento de los gobiernos de que la paz, la seguridad y la cooperación deben sustentarse en compromisos que afiancen la confianza

---

[97] Es decir, el Sistema de Información sobre Adquisiciones de Armas Convencionales, la Convención Interamericana sobre la Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales, la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados y el Relatorio de Gastos Militares Padronizados.

[98] Particularmente el Registro de Armas Convencionales.

mutua e impulsen el desarrollo y el bienestar integral de sus pueblos. En tal sentido, se ha decidido que en América del Sur:

I. Quede proscrito el uso o la amenaza del uso de la fuerza entre los Estados, de conformidad con los principios y las disposiciones aplicables de la Carta de las Naciones Unidas y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

II. Quede proscrito, asimismo, el emplazamiento, desarrollo, fabricación, posesión, despliegue, experimentación y utilización de todo tipo de armas de destrucción en masa, incluyendo las nucleares, químicas, biológicas y tóxicas, así como su tránsito por los países de la región, de acuerdo con el Tratado de Tlatelolco y demás convenciones internacionales sobre la materia.

III. Los Estados se comprometen a establecer un régimen gradual de eliminación que conduzca, en el más breve plazo posible, a la erradicación total de las minas antipersonales, según lo dispuesto por la Convención de Ottawa y de aplicar las recomendaciones del programa de acción de Naciones Unidas sobre armas pequeñas y ligeras.

IV. Se conviene en que las Bases y Acciones para un Proyecto sobre la Creación de una Zona de Paz y Cooperación Sudamericana formuladas en la Primera Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina-Mercosur y Chile, realizada en La Paz el 17 de julio de 2001, constituyen un adecuado conjunto de directrices encaminado a construir, sobre fundamentos firmes y consagrados por el consenso de toda la región, dicha Zona de Paz.

En tercer lugar, los países andinos han resuelto adoptar una caracterización de su propia zona de paz más amplia que la Zona de Paz y Cooperación Sudamericana, la cual por de pronto está enfocada exclusivamente a los aspectos estratégico-militares de la seguridad.

En consecuencia, el establecimiento de la ZPA debe contemplar aspectos adicionales a los que atañen a la defensa y la seguridad militar, y a estos efectos se ha sugerido que se desarrolle una concepción propia, tomando en cuenta en lo que corresponda también otras iniciativas contemporáneas en materia de paz y seguridad en otras regiones.[99]

Si bien los países andinos han avanzado razonablemente en materia de mecanismos de seguridad externa, cabe reconocer también que subsisten notorias limitaciones en materia de respeto a los derechos humanos, estabilidad democrática, ejercicio de la ciudadanía por parte de todos sus habitantes y condiciones satisfactorias en materia de empleo e ingresos, como se ha demostrado más arriba. Se explica entonces la importancia de plantear una visión de la ZPA que incluya las múltiples dimensiones de la seguridad, así como las cuestiones pendientes del fortalecimiento democrático y el avance hacia un modelo de desarrollo sostenible, tomando en cuenta, además, que cuatro de los cinco países andinos mantienen extensas fronteras con países ajenos a la subregión y que, por lo tanto, el esquema de paz y desarrollo andino tiene necesariamente que responder a una vocación sudamericana.

Por consiguiente, la ZPA que se propone en este trabajo constituye un espacio geográfico donde se aplica una estrategia de desarrollo sostenible fundada en una sólida cultura de paz y donde todos sus habitantes gozan de iguales oportunidades, indistintamente de su lugar de nacimiento o condición social.

Vista desde la perspectiva de las actuales circunstancias, tal caracterización expresa uno de los objetivos más ambiciosos que se han trazado los países andinos hasta el momento. A la luz de las condiciones internacionales vigentes y, más que nada, en atención a los problemas políticos e

[99] Se ha hecho referencia específica a la Asociación para la Paz que vincula a los ex-miembros del Pacto de Varsovia con la OTAN, y que se ha fijado como objetivos la estabilidad y la seguridad a ser alcanzados mediante la cooperación y la acción común; el respeto de las libertades y de los derechos humanos; la protección de la democracia; el respeto de las normas del derecho internacional; y el cumplimiento de las obligaciones que emanan de la Carta de las Naciones Unidas.

institucionales que afligen a varios de los países de la subregión andina, ha de considerarse como un objetivo de largo plazo, que se alcanzará mediante pasos sucesivos.
Si bien América Latina es considerada el área más desmilitarizada del mundo, y una región con propensión limitada a los conflictos interestatales, esto no significa que la región se encuentre libre de problemas y ocasionales conflictos armados interestatales, usualmente derivados de diferendos limítrofes o territoriales [Domínguez, 2003]. Aunque la historia no muestra un exceso de guerras entre los Estados sudamericanos, las políticas de seguridad y defensa de los distintos paíse se justifican por lo general a partir de hipótesis y amenazas relacionadas con los diferendos territoriales. Tomando en cuenta tales consideraciones, una zona de paz entre los países andinos tiene que contener dispositivos e instrumentos que satisfagan los siguientes objetivos:

i) Evitar que los problemas existentes en este momento se amplifiquen al extremo de que se deterioren las condiciones generales de desarrollo.
ii) Promover soluciones negociadas a los conflictos nacionales e internacionales entre los Estados Miembros, así como propender a la resolución pacífica de las controversias territoriales entre los Estados Miembros, así como entre estos y otros Estados de América Latina.
iii) Asegurar que se destine el máximo de recursos al desarrollo social, lo que implica que se reduzca a un mínimo racional el gasto de los Estados en armamentos y en elementos de seguridad militar.
iv) Asegurar que se eliminen las condiciones internas que propician la proliferación del terrorismo y el narcotráfico.
v) Mantener la región libre de medidas de militarización, evitando la carrera de armamentos y la presencia de bases militares extranjeras, así como el estacionamiento de armas nucleares.
vi) Aumentar la seguridad colectiva de los Estados Miembros, garantizando que éstos se puedan aislar de las nuevas formas de guerra y aplicación de armas nucleares que no son controladas por los Estados.
vii) Garantizar que no se desarrollen en los territorios de los Estados Miembros armas de destrucción masiva.
viii) Asegurar el dominio colectivo sobre los recursos naturales estratégicos y de manera particular los que proporciona la Amazonía.
ix) Promover la seguridad humana de todos los habitantes de los Estados Miembros.
x) Contribuir al fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales.
xi) Coadyuvar al afianzamiento de la democracia en los países miembros.
xii) Formar una capacidad de negociación colectiva en materias relacionadas con la bioseguridad.

Los pilares

Una zona de paz es un área de cooperación política destinada a crear condiciones tales de estabilidad institucional y solución negociada de conflictos que permitan el desarrollo sostenible y el bienestar creciente de las sociedades involucradas. Una zona de paz no es por consiguiente un acuerdo de integración económica, aunque es cierto que debe propender a que el combate a la pobreza, el desarrollo sostenible y la seguridad, sean tratados en forma integral y equilibrada. [Consenso del Cusco, mayo 2003]
…

Los derechos humanos y la seguridad humana

El concepto de zona de paz está estrechamente vinculado, en primer lugar, a los derechos humanos, a su evolución en el sistema internacional, así como a las diferentes normas que se han venido adoptando en el plano nacional, pero asimismo, en segundo lugar, a la noción de seguridad humana que se ha propuesto en atención a que la naturaleza de los conflictos violentos

es ahora esencialmente interna y no tanto entre Estados. Se acepta también que la globalización está dando lugar a nuevas formas de violencia y crimen transnacional que comprometen la seguridad individual de las personas.

La visión de la seguridad humana cuestiona que pueda haber un Estado seguro con ciudadanos inseguros pues la seguridad del Estado no es una finalidad en sí misma, disociada de la seguridad de las personas. En esto coincide con la revalorización de la persona que se traduce en entender el Estado al servicio de las personas y no al revés. No obstante, la seguridad humana no debe considerarse contradictoria con la seguridad de los Estados. Se trata más bien de una manera distinta y superior de interpretarla mediante la reorientación del énfasis hacia las necesidades de seguridad de las personas, sin perder de vista que precisan también una garantía de seguridad frente a la eventualidad de un ataque externo.

La seguridad humana tiene dos aspectos básicos que se refieren a problemas crónicos como hambre, enfermedad y represión; pero también a perturbaciones abruptas de la vida diaria por causa de catástrofes o graves crisis que pueden conducir a tragedias humanas. De esta suerte, la seguridad humana puede verse amenazada por problemas de tipo económico, alimentario, de salud, seguridad personal, ambiental, comunitario o cultural y político. En tal sentido, según [Villanueva], el PNUD contempla siete componentes básicos de la seguridad humana, a saber:

> **Seguridad económica:** Requiere de una fuente segura de ingresos proveniente de trabajo productivo y remunerativo; seguridad en las fuentes de empleo; acción sobre la mala distribución del ingreso y la pérdida de poder adquisitivo.
> **Seguridad alimentaria:** Sugiere que la población cuente con los accesos físicos y económicos a alimentos básicos.
> **Seguridad en la salud:** Es la situación de inseguridad producida por la existencia y diseminación de enfermedades infecciosas y parasitarias en las zonas más vulnerables del mundo y en los padecimientos propios de países altamente industrializados.
> **Seguridad personal:** Comprende los fenómenos que acentúan los factores de riesgo, vulnerabilidad e inseguridad en la sociedad (asesinatos, violencia física, delitos asociados a narcotráfico, prostitución) y su impacto sobre grupos vulnerables (mujeres, niños).
> **Seguridad comunitaria:** Se refiere al hecho de que la pertenencia a un grupo social, étnico o racial genera una competencia por la preservación cultural, lo cual puede derivar en situaciones de conflicto, violencia o discriminación intergrupal.
> **Seguridad ambiental:** Sostiene que los seres humanos dependen, para su óptimo desarrollo, de un ambiente físico saludable.
> **Seguridad política:** Supone en forma primordial, el respeto a los derechos humanos elementales, problemas de transición en los regímenes políticos (democracia) y fenómenos de represión estatal.

Los elementos clave del concepto de seguridad humana podrían formularse, por tanto, en términos de que el sujeto de referencia son las personas y que a ellas se dirigen las políticas y de las intervenciones. En segundo lugar, se aplica un enfoque integral de todos los procesos que coadyuvan a una situación de seguridad definida no tanto por la ausencia de riesgos y amenazas, sino por el nivel de bienestar que se pretende alcanzar. Por último, la seguridad humana se logra mediante el trabajo en red de muchos actores (gobiernos, organismos internacionales, empresas privadas, centros académicos, ONGs, entre otros).

De acuerdo con la fórmula adoptada por los Cancilleres andinos en Bogotá (marzo de 2003), la seguridad es entendida como la situación en la que el Estado y la sociedad se encuentran 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 tal sentido, la seguridad es un concepto multidimensional 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. [Obregón]

De acuerdo con esta conceptualización multidimensional de la seguridad, la ZPA tendría que contemplar una clara subordinación de las FF AA al poder civil, y éste a su turno estar sometido al escrutinio ciudadano. Por consiguiente, las políticas de seguridad y de defensa tendrían que ser formuladas por las fuerzas políticas democráticas, y como no existen experiencias sobre las cuales construir, una de las primeras iniciativas comunitarias tendrá que consistir en la familiarización del liderazgo civil con las cuestiones relacionadas con la seguridad, la defensa y el control político sobre dicho ámbito.

La protección ante las amenazas identificadas

Las amenazas a la seguridad de la región andina son de múltiple naturaleza. En efecto, los países andinos enfrentan el riesgo de convertirse en escenario de contradicciones y conflictos que no se originan en su propia realidad y capacidad de respuesta. Los ejemplos de Afganistán e Irak están suficientemente presentes como para necesitar mayores abundamientos sobre este aspecto. En todo caso, forma parte de este tópico el que potencias extrarregionales tengan intereses sobre determinados recursos o posiciones estratégico-militares que les impulsen a ejercer una injerencia externa determinante. Es el caso de la biodiversidad del Amazonas, el acceso al agua dulce, el acceso a fuentes de energía como el petróleo y el gas, entre otros.

También existe el riesgo de que se vean presionados por las pugnas entre potencias mundiales y regionales. La confrontación hegemónica entra los EE UU y Brasil es un ejemplo. Esto quiere decir que los países andinos necesitan desarrollar políticas individuales y colectivas respecto de ambas potencias.

Por su parte, el Grupo de Alto Nivel reunido en Bogotá en febrero de 2003 identificó las siguientes amenazas: i) el terrorismo; ii) el problema mundial de las drogas y los delitos relacionados, incluyendo el tráfico ilícito de precursores; iii) el lavado de activos; iv) el tráfico ilícito de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados; v) la corrupción; vi) los desastres naturales; vii) la inestabilidad que promueven la exclusión social, la extrema pobreza y la debilidad institucional; viii) la degradación del ambiente; ix) la criminalidad y el crimen transnacional organizado, y x) las pandemias que afectan la salud de sus poblaciones. En consecuencia, el Grupo de Alto Nivel identificó las siguientes áreas de cooperación referidas a las amenazas convencionales:

i) el desarrollo, fortalecimiento y profundización de medidas de fomento de la confianza y la seguridad;

V. las operaciones coordinadas en zonas de frontera;

VI. la profundización de la integración y el desarrollo fronterizo;

VII. la solución pacífica de controversias; y

VIII. la aplicación de medidas de prevención de crisis y conflictos.

Con relación a las nuevas amenazas, el Grupo de Alto Nivel identificó los ámbitos de cooperación que se mencionan a continuación:

> La prevención, mediante el establecimiento de mecanismos de comunicación institucionalizados y permanentes entre autoridades nacionales respectivas, que incluyan la coordinación y el intercambio de información en materia de inteligencia, así como el intercambio de experiencias y el establecimiento de procedimientos de difusión de informaciones. Igualmente campañas de difusión que contribuyan a generar en la población de los países andinos actitudes acordes con una cultura de paz y seguridad.
>
> El desarrollo de mecanismos nacionales, subregionales y hemisféricos de control para combatir, entre otros, el terrorismo, la corrupción, el tráfico ilícito de armas, municiones,

explosivos y otros materiales relacionados, así como el problema mundial de las drogas y los delitos relacionados.

Cooperación legal y judicial a través del intercambio de información prejudicial y judicial, la elaboración de inventarios sobre normas nacionales aplicables y sus procedimientos de aplicación; y, la armonización de normas y procedimientos y el desarrollo institucional, incluyendo la capacitación y modernización de los sistemas de administración de justicia.

El fomento de una cultura de paz mediante la puesta en marcha de programas de educación destinados a la difusión entre la población del nuevo concepto de seguridad y de la función que corresponde desempeñar tanto al individuo como a las instituciones respectivas.

La integración y el desarrollo fronterizo.

Por otra parte, las competencias de una zona de paz tendrían que incluir una capacidad de contribuir a solucionar los conflictos y diferendos territoriales entre los Estados Miembros, por medios de negociación y conciliación pacíficas; mecanismos de solución de controversias entre los Estados Miembros; fórmulas que permitan concertar y coordinar posiciones comunes en los foros internacionales, en particular aquellos que se refieren a la cuestiones de seguridad colectiva, vigencia del Derecho Internacional y respeto a las diversas convenciones y acuerdos en materia de derechos humanos; mecanismos de participación en crisis políticas internas, sin alterar el principio de no intervención y autodeterminación, así como una capacidad efectiva de control sobre los recursos naturales estratégicos, sobre todo en materia de energía, agua y biodiversiodad.

La ciudadanía y la democracia

Tal como se ha venido argumentando, una zona de paz en el ámbito andino necesita sustentarse en el cabal respeto y ejercicio de derechos y deberes por parte de la ciudadanía, y a estos efectos resulta imprescindible la plena vigencia de la democracia y sus instituciones, puesto que todos los ciudadanos deben tener la posibilidad expresar sus intereses, satisfacer sus legítimas aspiraciones y tener garantizada su participación efectiva en la vida política, económica y social. Como se sabe, las instituciones democráticas y el Estado de Derecho proporcionan los fundamentos de la seguridad humana, protegen los derechos humanos y hacen posible el logro de un mayor bienestar para todos los ciudadanos.

El desarrollo sostenible

El vínculo de la seguridad multidimensional con el desarrollo sostenible es fuerte puesto que atañe a las relaciones de la sociedad con la Naturaleza y, en particular, al manejo de los recursos naturales por parte de los diferentes sectores y grupos sociales. Conviene recordar, en efecto, que la sostenibilidad consiste en que las actuales generaciones no lesionen la posibilidad de que las futuras generaciones cuenten con igual dotación de recursos para la satisfacción de sus necesidades, lo que se ha denominado la equidad intergeneracional.

Los recursos naturales sustentan el funcionamiento de las economías de los países de la subsubregión, ya que aproximadamente el 20 por ciento del PIB depende de su aprovechamiento, lo que hace necesario la existencia de instituciones fuertes y estables que garanticen la vigencia de políticas de aprovechamiento sostenible. Cabe señalar asimismo que merecen especial atención los efectos del cambio climático y, en particular, la agudización del Fenómeno de El Niño y el deshielo de los glaciares de la Cordillera de los Andes que amenaza los ecosistemas de montañas.

El agua y la energía

Merece un énfasis especial la cooperación andina en materia de recursos hídricos puesto que la abundancia relativa de estos recursos en la región andina convierten a la Comunidad Andina en un actor internacional especialmente relevante, tomando en cuenta que el agua potable será una fuente de conflictos en las próximas décadas. Varios especialistas consideran a la costa del Pacífico sudamericano como una de las áreas del mundo en las que se producirán conflictos por agua.[100]
Se calcula que actualmente existen 400 millones de personas en el mundo afectadas por la carencia de agua potable y las perspectivas para el futuro no son alentadoras, habida cuenta de que se estima que para 2050 el número de personas sin acceso al agua dulce podría ascender a 4 000 millones. Por otra parte, el agua contaminada afecta a 2 500 millones de personas, y el futuro tampoco se vislumbra mejor en este aspecto.

Entre los países andinos existe una gran heterogeneidad en la distribución espacial de los caudales de agua debido a las diversas condiciones físico-climáticas imperantes en la subregión. El recurso hídrico se utiliza principalmente para el riego agrícola, lo que representa cerca del 70 por ciento de su demanda. Sin embargo, este porcentaje ha venido disminuyendo para dar paso al uso industrial en la medida en que las economías andinas se han ido desarrollando.

Junto con el agua, también la energía trae aparejados efectos geopolíticos, así como de conflictualidad al interior de los países. En efecto, el 52 por ciento de las exportaciones totales andinas al mundo consisten en productos generadores de energía, tales como el petróleo, carbón y gas. Los países andinos detentan cuatro veces las reservas de petróleo de los EE UU y ocho veces las del MERCOSUR; el 74 por ciento de las reservas de gas de América Latina y el 75 por ciento de la producción de carbón de la región latinoamericana. Tales cifras reflejan la importancia estratégica de los países andinos, la cual debiera conducir a una política energética subregional orientada a mejorar su inserción en los mercados internacionales, mediante la promoción del desarrollo de “clusters” energéticos; la negociación internacional de servicios de energía de alto valor agregado; y la construcción de mercados integrados de energía (electricidad y gas) a través de redes físicas y marcos regulatorios armonizados. [Wagner]

La biodiversidad y la Amazonía

En la subregión andina se concentra aproximadamente el 25 por ciento de la diversidad biológica del planeta. Utilizar en forma sostenible esta inmensa riqueza natural, constituye un reto para los países andinos, ya que durante las últimas décadas en toda la subregión se ha acelerado el proceso de pérdida, en muchos casos irreversible, de valiosos recursos biológicos y genéticos, y además, se ha ignorado muchas veces el derecho de propiedad que las comunidades indígenas de la región tienen sobre el manejo y aprovechamiento de estos recursos.
Los ecosistemas presentes en los países del trópico andino -Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela- han sido identificados como los de más alta prioridad para la conservación de la biodiversidad en el mundo. Tal diversidad, aunada al complejo de culturas presentes en la región, constituyen una de sus principales fortalezas. Mientras que la región alberga el mayor número de especies del planeta, muchas de éstas se encuentran amenazadas o en peligro de extinción debido al incremento de frentes de colonización, a la agricultura de tala y quema, al pastoreo extensivo de ganado, a la explotación de maderas, a la producción de carbón, a la caza y al comercio de plantas ornamentales, a las actividades de minería y a la explotación de petróleo.
Uno de los mayores retos propuestos a la comunidad global y particularmente a los países con gran riqueza en diversidad biológica consiste precisamente en la definición de estrategias que les permitan fomentar el uso de la biodiversidad, con criterios de sostenibilidad, para la generación

[100] Tal es el caso, por ejemplo, del Profesor William Moomaw del Harvard University Center for the Enviroment.

de oportunidades que contribuyan al desarrollo económico y social. En tal sentido, los países andinos deberían asumir el liderazgo para la negociación de un régimen internacional vinculante que regule el acceso a los recursos genéticos, impida la biopiratería y proteja el conocimiento tradicional de los pueblos indígenas. [Wagner]

La cuestión de la paz en los países andinos no puede desvincularse del tratamiento de la Amazonía y sus recursos.[101] Este es probablemente uno de los elementos más fuertes, junto con el aislamiento de los países andinos del manejo de armas nucleares y de destrucción masiva.

Cabe recordar que la Amazonía comprende un conjunto de ecosistemas que se encuentran entre los más importantes del planeta, y hospeda una población de 30 millones de personas con una gran diversidad social, cultural y étnica, lo que demanda la construcción de una visión estratégica de largo plazo y programas de manejo sustentable de sus recursos a través de un esfuerzo integrado de todos los sectores sociales de esta región.

Además de su importáncia estratégica, la Amazonía constituye un espacio económico fundamental y singular para el desarrollo de los países que comparten su cuenca. Ello demanda construir una visión estratégica común para el desarrollo de la región y, asimismo, formular estrategias soberanas nacionales para corregir las profundas asimetrías económicas y sociales existentes.

La sostenibilidad de la vida urbana

El acelerado proceso de urbanización ha traído consigo un deterioro notable de la calidad de vida y el medio en la mayoría de las ciudades andinas, lo que se traduce en inseguridad ciudadana creciente, derivada de la delincuencia ascendente por las condiciones de pobreza, pero asimismo en razón del deterioro del medio ambiente y la contaminación.. Es preciso en consecuencia encarar los déficit habitacionales y la insuficiencia de los servicios de infraestructura básicos, así como los temas de la contaminación industrial de una manera integral.

En este sentido será preciso impulsar programas de desarrollo urbano y saneamiento ambiental, así como el desarrollo de políticas orientadas a que los sectores pobres y vulnerables reciban el menor impacto posible de la degradación ambiental y compartan en forma igualitaria los beneficios de la protección ambiental.

Los instrumentos existentes

La Comunidad Andina ya cuenta con varias respuestas a los aspectos mencionados:

i) En el ámbito social, además de los Convenios especializados en materia de la salud pública, se viene trabajando en un "*Programa Integrado de Desarrollo Social*".

IX. También se debe destacar que los países andinos están elaborando una "*Estrategia Regional para mejorar la Seguridad Alimentaria en los Países Andinos*".

X. En materia de cooperación energética ya se han establecido normas para facilitar la interconexión de las redes eléctricas subregionales.

XI. Entre los avances alcanzados en materia ambiental se inscriben los "*Lineamientos para Gestión Ambiental y el Desarrollo Sostenible*", el programa de "*Seguimiento de la Cumbre de Johannesburgo en la Subregión Andina 2003 - 2005*" y la "*Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino*", que contempla los siguientes temas: conservación de ecosistemas transfronterizos; conservación *ex situ*; acceso a recursos genéticos; bioseguridad; protección, recuperación y difusión de conocimientos y prácticas tradicionales; protección y recuperación de especies amenazadas; comercio y valoración; distribución de beneficios; e impacto de megaproyectos de infraestructura.

[101] Al respecto se puede consultar todavía con ventaja el texto del PNUD "Amazonía sin mitos", que fue pionero en su momento.

La cultura de paz

De acuerdo con la definición de las Naciones Unidas, una cultura de paz consiste de un conjunto de valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y estilos de vida basados en:

i) El respeto a la vida, el fin de la violencia y la promoción y la práctica de la no violencia por medio de la educación, el diálogo y la cooperación.

ii) El respeto pleno de los principios de soberanía, integridad territorial e independencia política de los Estados y de no injerencia en los asuntos que son esencialmente jurisdicción interna de los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional.

iii) El respeto pleno y la promoción de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

iv) El compromiso con el arreglo pacífico de los conflictos.

v) Los esfuerzos para satisfacer las necesidades de desarrollo y protección del medio ambiente de las generaciones presente y futuras.

vi) El respeto y la promoción del derecho al desarrollo.

vii) El respeto y el fomento de la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres.

viii) El respeto y el fomento del derecho de todas las personas a la libertad de expresión, opinión e información.

ix) La adhesión a los principios de libertad, justicia, democracia, tolerancia, solidaridad, cooperación, pluralismo, diversidad cultural, diálogo y entendimiento a todos los niveles de la sociedad y entre las naciones; y animados por un entorno nacional e internacional que favorezca a la paz.

El desarrollo pleno de una cultura de paz está en consecuencia integralmente vinculado a:

i) La promoción del arreglo pacífico de los conflictos, el respeto y el entendimiento mutuos y la cooperación internacional;

ii) El cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas en virtud de la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional;

iii) La promoción de la democracia, el desarrollo de los derechos humanos y las libertades fundamentales y el respeto y cumplimiento universales de éstos;

iv) La posibilidad de que todas las personas a todos los niveles desarrollen aptitudes para el diálogo, la negociación, la formación de consenso y la solución pacífica de controversias; *e*) El fortalecimiento de las instituciones democráticas y la garantía de la participación plena en el proceso del desarrollo;

v) La erradicación de la pobreza y el analfabetismo y la reducción de las desigualdades entre las naciones y dentro de ellas;

vi) La garantía de la libre circulación de información en todos los niveles y la promoción del acceso a ella;

vii) La promoción del desarrollo económico y social sostenible;

viii) La eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer promoviendo su autonomía y una representación equitativa en todos los niveles de la adopción de decisiones;

ix) El respeto, la promoción y la protección de los derechos del niño;

x) El aumento de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de los asuntos públicos;

xi) La eliminación de todas las formas de racismo, discriminación racial, xenofobia e intolerancia conexas;

xii) La promoción de la comprensión, la tolerancia y la solidaridad entre todas las civilizaciones, los pueblos y las culturas, incluso hacia las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas;

xiii) El respeto pleno del derecho a la libre determinación de todos los pueblos, incluidos los que viven bajo dominación colonial u otras formas de dominación u ocupación extranjera, como está consagrado en la Carta de las Naciones Unidas y expresado en los Pactos internacionales de derechos humanos.

La lucha por un orden internacional más justo y simétrico

La Guerra Fría representó una manera de organizar las relaciones internacionales a partir de criterios políticos y estratégicos expresados por las dos superpotencias y sus respectivas zonas de influencia. Una vez concluida, se pensaba que la globalización económica daría lugar a un nuevo orden internacional centrado en la economía. Sin embargo, los atentados terroristas y las respuestas proporcionadas por los EE UU han recolocado los temas de seguridad en el centro de las relaciones internacionales. Se suma a ello el fracaso de las negociaciones conducentes al perfeccionamiento del sistema comercial liderado por la Organización Mundial del Comercio.

El orden internacional postulado en la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos resulta ciertamente inaceptable para los países andinos, y algo similar se puede decir respecto de las relaciones económicas y financieras. Aquí puede remarcarse una paradoja. La cohesión social norteamericana se sustenta en contenidos de su Declaración de Independencia, que afirma la convicción “que todos los hombres son creados en igualdad de condiciones”, que sus “derechos inalienables” incluyen “la vida, libertad y la búsqueda de la felicidad” y que los gobiernos se establecen para asegurar el ejercicio de estos derechos, por lo que su legitimidad proviene “del consentimiento del gobernado”. Sin embargo, si tomamos en cuenta la práctica de la política de los Estados Unidos hacia América Latina, ésta se ha sustentado en una perspectiva que se opone y niega la vigencia de estos principios para los latinoamericanos, y que expresa la cabal aplicación de los lineamientos que esbozara respecto de América Latina John Quincy Adams en 1821 y por las pautas desarrolladas por George Kenan en su Memorando de 1950 al Secretario de Estado. En ambos casos, se da una cruda visión de las contradicciones regionales y de las causas para sustentar la manera como se ha establecido la vinculación entre EE UU y América Latina. [Domínguez, 2000]

Se entiende entonces la necesidad de que la ZPA contemple entre sus requisitos primordiales el establecimiento de un orden internacional más equitativo, lo que incluye por cierto la creación de un subsistema subregional monetario y financiero, que permita aislar a los países andinos de los efectos devastadores de las crisis financieras internacionales.

El camino hacia la Zona de Paz Andina

El establecimiento eficaz de una ZPA será necesariamente un proceso de iniciativas y realizaciones que deberían ocurrir a lo largo de una secuencia claramente establecida e inspirada en un conjunto de criterios como los que se examinan a continuación.

Los criterios

Gradualismo

La gobernanza de una zona de paz implica la construcción de redes de actores nacionales e internacionales, públicos y privados, que persiguen objetivos comunes en materia de democracia,

seguridad y desarrollo. Se trata de un proceso que avanza gradualmente mediante una interacción creciente entre los distintos actores involucrados, los cuales tendrán que ir desarrollando niveles crecientes de confianza y cooperación.
A estos efectos será preciso construir de manera gradual mecanismos de gobierno e instrumentos colectivos de acción, mediante una agenda rigurosa de decisiones políticas y pasos operativos, así como del compromiso respecto de un itinerario de objetivos y realizaciones, que responda pragmáticamente a los problemas que enfrentan los países andinos en el presente al mismo tiempo que se orienta hacia los objetivos superiores de la ZPA.

Instrumentación de los compromisos existentes

Especial importancia adquiere la cabal implementación de los compromisos existentes, entre los cuales hay que mencionar de manera especial a la Política Común de Seguridad, el Programa Integrado de Desarrollo Social, los lineamientos para la Gestión Ambiental y la Estrategia Regional para la Biodiversidad en el Trópico Andino, la Política Comunitaria para las Zonas de Integración Fronteriza, el Programa Andino de Cooperación Policial-Judicial, entre otros, así como a las interrelaciones entre estos programas y, muy especialmente, a sus efectos en la Política Exterior Común.
Todos estos compromisos son pues cruciales para la construcción de la ZPA, y en esa medida deben visualizarse como piezas esenciales de un compromiso más amplio.

Establecimiento por etapas

El establecimiento de la zona de paz debe ser un proceso por etapas. Esto ha de atribuirse entre otras cosas al hecho de que la zona de paz no es un cometido que se pueda alcanzar por la sola voluntad política de los Estados andinos; también se requiere la participación de otros actores nacionales e internacionales, así como su incorporación en el sistema de las relaciones políticas internacionales. Por tales razones, se propone que la zona de paz se estructure a lo largo del siguiente itinerario:

i) Ratificación de todos los tratados que protegen a la región de las armas de destrucción masiva, lo cual no tendría que limitar la posibilidad de que los países andinos utilicen las tecnologías nucleares para fines de paz.

ii) Elaboración de un inventario de los instrumentos multilaterales, hemisféricos, regionales y subregionales existentes y evaluación de su vigencia al interior de la subregión.

iii) Puesta en vigencia del Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra el Terrorismo, propuesto en el contexto del Proyecto “Iniciativa de Estabilización Regional Andina”.

iv) Puesta en ejecución del Plan Andino de Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos (Decisión 552).

v) Desarrollo de una metodología estandarizada para la formulación de Libros Blancos en materia de defensa, considerando las experiencias existentes en la región.

vi) Elaboración del texto del Tratado sobre la Zona de Paz Andina, y puesta a consideración de los Estados Miembros, simultáneamente con la realización de campañas comunicacionales sobre los nuevos conceptos de la seguridad, la paz y las correspondientes responsabilidades individuales y colectivas.

vii) Aprobación del Tratado sobre la ZPA y gestión de su reconocimiento por parte de las Naciones Unidas.

Articulación instrumental con otras iniciativas regionales y hemisféricas

Resulta difícil imaginar que pueda funcionar efectivamente una zona de paz compuesta únicamente por los cinco países andinos. Por las propias condiciones geopolíticas de la región, la

zona de paz tendría que establecerse en el ámbito sudamericano, incluyendo el mar territorial y las jurisdicciones marítimas de los océanos Atlántico y Pacífico, correspondientes a los países costeros.
Por tal motivo, es necesario que el establecimiento de la ZPA se realice en concordancia con los avances que se vayan logrando en el MERCOSUR, así como en la región suramericana.

Los mecanismos

El establecimiento de la ZPA requiere de compromisos profundos entre sus Países Miembros, expresados en mecanismos jurídicos de naturaleza vinculante e incorporados en un lugar destacado del ordenamiento constitucional de los Estados andinos.

El Tratado

La instauración formal de la ZPA empezaría por la suscripción de un Tratado, negociado por los Gobiernos y ratificado por los respectivos Parlamentos. Tal vez debiera pensarse que en la Cumbre de Cuenca se adopte una Declaración de la ZPA en la cual se esbocen los principios básicos de la misma. Dicha Declaración constituiría una partida de nacimiento conducente a dar vida operativa a la ZPA, visualizando como meta la suscripción del Tratado, el cual tendría que contener, entre otros aspectos:

i) Las definiciones primordiales que atañen a la seguridad y a todos los aspectos relacionados con la Zona de Paz Andina.

XII. Los principios, objetivos y alcances de la Zona de Paz Andina.

XIII. La arquitectura institucional y los órganos de gobierno.

XIV. Las formas de adhesión.

XV. Las condiciones para su entrada en vigencia.

XVI. Los requisitos para su ampliación a otros países.[102]

XVII. Las disposiciones sobre su denuncia y cancelación.

Campañas comunicacionales sobre la cultura de paz

La educación a todos los niveles es uno de los medios fundamentales para edificar una cultura de paz. En ese contexto, es de particular importancia la educación en la esfera de los derechos humanos.
La idea de fomentar en las generaciones jóvenes una idea moderna sobre cultura de paz es importante, y por ello se requiere poner en marcha campañas comunicacionales y educativas sistemáticas. En efecto, tal como se ha establecido por parte de las Naciones Unidas, el papel informativo y educativo de los medios de difusión contribuye a promover una cultura de paz. También desempeñan una función clave en la promoción de una cultura de paz los padres, los maestros, los políticos, los periodistas, los órganos y grupos religiosos, los intelectuales, quienes realizan actividades científicas, filosóficas, creativas y artísticas, los trabajadores sanitarios y de actividades humanitarias, los trabajadores sociales, quienes ejercen funciones directivas en diversos niveles, así como las organizaciones no gubernamentales.

[102] Existen dos posibilidades sobre el particular. En un caso, se establece la zona de paz entre los países andinos, y luego se realiza una negociación para incorporar también a los países del MERCOSUR. En otro, se negocia desde el comienzo una zona de paz a nivel suramericano, lo cual implica que los países andinos tendrían que desplegar desde ahora una iniciativa en relación al MERCOSUR y Chile.

El Programa Especial de Desarrollo Fronterizo para la Zona de Paz

El despliegue gradual de la ZPA debe contemplar acciones iniciales en el ámbito fronterizo. A estos efectos, se sugiere el establecimiento de un Programa Especial de Desarrollo Fronterizo para la Zona de Paz, el cual tendría que construirse a partir de los mecanismos creados por la Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo (Decisión 459).

El Programa de Diálogos para la Paz, la Democracia y el Desarrollo

Aprovechando metodologías de diálogo político y solución negociada de conflictos, sería recomendable establecer una instancia que sistematice las experiencias existentes y promueva la realización de diálogos en las zonas de mayor conflictividad o en aquellos lugares donde existen las concentraciones más importantes de pueblos indígenas.

El Programa Especial de Cooperación entre las Defensorías de los Derechos Humanos

Las oficinas del Defensor del Pueblo y las asociaciones civiles para la defensa de los derechos humanos juegan un papel importante en la protección del ciudadano ante el Estado. Parece pues recomendable que se instgale un programa especial que facilite la cooperación entre estas instituciones.

El Fondo de Compensación Andino

El avance hacia una zona de paz con las características descritas a lo largo de este trabajo no es imaginable sin la existencia de un mecanismo financiero destinado a financiar -sobre bases de rentabilidad económica e impacto social que apunten al aprovechamiento de ventajas comparativas- emprendimientos de desarrollo económico y social en las zonas deprimidas, tal como existe por ejemplo en Europa. Dicho Fondo podría financiarse con contribuciones voluntarias del sector privado, así como con recursos provenientes de los organismos multilaterales. Para comenzar a reflexionar sobre esta materia, cabría encargar los primeros estudios a la Corporación Andina de Fomento.

La arquitectura institucional de la Zona de Paz Andina

El establecimiento de una zona de paz andina, con proyecciones hacia el resto de los países de América del Sur es uno de los objetivos más ambiciosos que se han propuesto los países y por eso se requiere una arquitectura institucional que exprese dicha importancia.

El Consejo Presidencial Andino

Por la propia naturaleza de la Zona de Paz Andina, el órgano político supremo de gobierno debiera ser el Consejo Presidencial Andino, el cual tendría que incluir en la agenda de sus reuniones periódicas un tema especial dedicado a la revisión del estado de avance y funcionamiento de la Zona de Paz, así como de las iniciativas que se emprendan para articularla con otros esfuerzos en América del Sur y el hemisferio.

El Consejo Andino de Ministros

Se propone, por otra parte, que se adopte la fórmula de un Consejo Andino de Ministros, al cual cada gobierno acreditaría, en función de la agenda respectiva, al Ministro competente. De esta manera se garantizaría que el proceso de construcción de la ZPA disponga de una base política amplia y relativamente independiente de las constelaciones coyunturales del poder político en los países miembros.

La Autoridad Comunitaria de la Zona de Paz Andina

La gestión de un esfuerzo de la naturaleza descrita tiene importantes exigencias en cuanto a la organización de sus aspectos operativos. Por esta razón, se sugiere la creación de una Autoridad Comunitaria especial.[103]

Dicha Autoridad podría estar localizada en la propia Secretaría General de la Comunidad Andina, y componerse de representantes de los Países Miembros, pero asimismo de funcionarios especializados.

Otras instituciones complementarias

Tal como se ha venido señalando en este texto, la zona de paz constituye una visión de la sociedad deseable que articula los diferentes componentes de su materialización en el futuro. Se trata, además, de un compromiso para adquirir capacidades de negociación internacional a partir de los logros que se pueden establecer internamente.

Los Parlamentos

A pesar de todas sus insuficiencias y dificultades actuales, el Parlamento sigue siendo el primer poder democrático de los Estados. Sin un adecuado fortalecimiento, no es posible imaginar la aprobación de leyes y normas sobre la zona de paz. En ese sentido, el Parlamento Andino debiera asumir la responsabilidad funcional que le corresponde para asegurar que los respectivos Parlamentos incorporen a sus agendas respectivas el debate y la aprobación de las normas legislativas que aseguren la armonización y convergencia normativa de los países andinos, sobre todo aquellas dirigidas al establecimiento de la ZPA.

El diálogo político ampliado

Hasta ahora no se han reemplazado los mecanismos de diálogo que existían entre las grandes corrientes ideológicas internacionales (conservadoras, cristianas, socialdemocrátas y comunistas). Los movimientos de las ONGs no reemplazan la necesidad de construir foros, y los encuentros de los representantes de los gobiernos en los espacios de los organismos financieros tampoco son suficicientes. Quizás es por eso que ya el Consenso del Cusco (mayo 2003) ha propuesto "*profundizar los espacios para el desarrollo de diálogos entre los partidos, movimientos o agrupaciones políticas y entre éstos y la sociedad civil organizada*". A tales efectos se sugiere al Parlamento Latinoamericano y a los parlamentos subregionales "*que analicen la convocatoria a una conferencia de representantes de los partidos y movimientos o agrupaciones políticas y representantes de organizaciones de la sociedad civil existentes en los países del Grupo de Río, para que identifiquen fórmulas que propicien su fortalecimiento y contribución a la institucionalidad democrática de nuestra región.*"

La participación de la sociedad civil

La sociedad civil debería participar en la construcción de la zona de paz en todas sus etapas. Para comenzar, se podrían aprovechar los mecanismos ya existentes (Consejos Empresarial y Laboral) para iniciar las primeras consultas, tomando en cuenta que se precisa asegurar también la representación de los pueblos indígenas.

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur

La existencia de infraestructura física integrada es uno de los requisitos primordiales para la plena vigencia de una zona de paz. Destaca por eso la iniciativa para la modernización y desarrollo de la infraestructura regional de América del Sur (IIRSA), que nació en la Cumbre de los Países de América del Sur con el objetivo de estimular la organización del espacio suramericano a partir de

[103] Salvando las distancias respecto de sus alcances y complejidad, la Autoridad Binacional de la Cuenca del Lago Titicaca podría servir de modelo.



la contigüidad geográfica, la identidad cultural, y los valores compartidos de los países sudamericanos.

La IIRSA pretende hacer de América del Sur una región más competitiva mediante la integración física de los países sudamericanos. Se trata de una iniciativa multinacional que involucra por primera vez a los doce países soberanos de América del Sur; su naturaleza multisectorial se debe a que no sólo participa el sector transportes sino también el sector energético y fundamentalmente el sector de telecomunicaciones, y en su enfoque multidisciplinario involucra aspectos económicos, jurídicos, políticos, sociales, culturales y ambientales.

La IIRSA contempla a su vez mecanismos de coordinación entre los Gobiernos, las instituciones financieras multilaterales, y el sector privado, con miras a coordinar la visión política y estratégica de Sur América y los respectivos planes y programas de inversión en los nueve ejes de integración y desarrollo.

Reflexiones finales

1. El conjunto de reflexiones, consideraciones y argumentos propuestos en el texto precedente ha sido inspirado por la idea central de que los países andinos, por sus propias circunstancias y determinaciones internas, están compelidos a proponer nuevas visiones y conceptos operativos, conducentes a avanzar paso a paso en la configuración de acuerdos que hagan de América del Sur una zona de paz y cooperación, con potencial de recolocar el esquema de relaciones internacionales actuales.

2. El mandato de los Presidentes Andinos consiste en caracterizar lo que podría ser una zona de paz en la subregión andina, que esté a su vez articulada con los esfuerzos similares que se llevan a cabo en América del Sur. Se trata, por consiguiente, de imaginar una situación de compromisos de paz, democracia y desarrollo sostenible que se despliegan gradualmente en sus alcances y en la profundidad de sus objetivos.

3. Los temas de la paz y la ausencia de violencia no se pueden desvincular del hecho internacional del terrorismo, cuyas causas y proyecciones futuras no se pueden aquilatar todavía con precisión.

4. La iniciativa debe formar parte de la agenda que necesitan adoptar los países de América del Sur frente a la globalización asimétrica y carente de instancias de gobernabilidad democrática.

5. Es preciso realizar todavía reflexiones sobre la incorporación de la dimensión tecnológica en el establecimiento de la zona de paz y, de manera muy particular, el uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.

6. No hay paz ni cooperación donde hay asimetrías e inequidades tan grandes como las que ostentan los países latinoamericanos, por eso es imprescindible contar con un fondo solidaridad para compensar las desigualdades entre regiones y sectores dentro del ámbito comprendido por la zona de paz.

7. Los países que componen el esfuerzo andino de cooperación enfrentan problemas especiales. Es posible pensar no obstante en una dinámica que incentive a sus élites dirigente a superar sus dilemas actuales a partir de compromisos superiores que los obligue a adoptar una disciplina financiera y fiscal considerablemente más exigente que la que impera en la actualidad.

8. El establecimiento de la zona de paz debe ocurrir por etapas acumulativas en lo regional e interno, así como en su vigencia real, que sea percibida como importante por las opiniones públicas de todos los países involucrados. En este sentido, la tarea comunicacional sincronizada es de una enorme importancia.

9. El impulso efectivo para la instauración de la ZPA requiere el concurso de varios actores, entre los que habrá que mencionar en especial al sector empresarial, académico, indígena y al de las ONGs, descontando, por supuesto, el establecimiento de foros para el diálogo entre líderes civiles y militares

10. El proceso pasa por diversas etapas que deben ser administradas a lo largo de una geometría muy imaginativa de acuerdos básicos entre los gobiernos actuales, los poderes fácticos y las sensibilidades de la opinión pública.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DOCUMENTOS OFICIALES

Comunidad Andina. 1989. Manifiesto de Cartagena de Indias

Comunidad Andina. 1989. Declaración de Galápagos

Comunidad Andina. 1990. Acta de Machu Picchu

Comunidad Andina. 1998. Declaración sobre Democracia e Integración.Consejo Presidencial

Comunidad Andina. 1998. Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia

Comunidad Andina. 1999. Acta de Cartagena

Comunidad Andina. 1999. Decisión 458: Lineamientos de la Política Exterior Común

Comunidad Andina. 1999. Decisión 459: Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo

Comunidad Andina. 2001. Declaración de Carabobo.Consejo Presidencial

Comunidad Andina. 2001. Decisión 505: Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos

Comunidad Andina. 2001. Lineamientos para la gestión ambiental y el desarrollo sostenible en la Comunidad Andina

Comunidad Andina. 2002. Compromiso de Lima, Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos Destinados a la Defensa Externa. Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa

Comunidad Andina. 2002. Declaración de Santa Cruz de la Sierra. Reunión Extraordinaria del Consejo Presidencial

Comunidad Andina. 2002. Decisión 529: Creación del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE)

Comunidad Andina. 2002. Decisión 523: Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino

Comunidad Andina. 2002. Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos

Comunidad Andina. 2003. Declaración de Quirama

Comunidad Andina. 2003. Decisión 553: Lineamientos para la formulación del Plan Integrado de Desarrrollo Social

Comunidad Andina. 2003. Decisión 552: Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos

MERCOSUR. 1998. Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz

Naciones Unidas. 1999. Declaración y Programa de Acción sobre una cultura de paz

Naciones Unidas. 2002. Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo

Organización de los Estados Americanos. 1988. Protocolo de San Salvador

Organización de los Estados Americanos. 1996. Declaración Presidencial de Santa Cruz de la Sierra.Cumbre Hemisférica sobre Desarrollo Sostenible

Organización de los Estados Americanos. 1996. Plan de Acción.Cumbre Hemisférica sobre Desarrollo Sostenible

Organización de los Estados Americanos. 2001. Carta Democrática Interamericana

Organización de los Estados Americanos. 2002. Convención Interamericana contra el terrorismo

Organización de los Estados Americanos. 2003. Declaración sobre Seguridad en las Américas

1967. Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco)

1995. La Nueva Agenda Transatlántica.

2000. Comunicado de Brasilia. I Reunión de Presidentes de América del Sur

2002. Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo. II Reunión de Presidentes de América del Sur

MONOGRAFÍAS

Arízaga, Alfredo. 2004. La limitación y control del gasto militar para defensa externa en los Países Miembros de la Comunidad Andina. Consultoría para el Proyecto "Iniciativa de Estabilización Regional Andina"

Aron, Raymond. 1985. Paz y guerra entre las naciones. Alianza Editorial. Madrid

Arrighi, Giovanni. 1999. The Long Twentieth Century. Money, Power, and the Origins of Our Times. London

Beck, Ulrich. 2003. Sobre el terrorismo y la guerra. Paidos Asterisco. Buenos Aires

Beck, Ulrich. 1998. La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad. Paidos. Barcelona

Beck, Ulrich. 1988. ¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuesta a la globalización. Gedisa Editorial. Barcelona

Bobbio, Norberto. 1992. El problema de la guerra y las vías de la paz. Barcelona. 2da edición

Bolívar, Simón. Obras completas en tres tomos. Ministerio de Educación Nacional de los Estados Unidos de Venezuela. Caracas

Bonilla, Adrián. 2002. Seguridad humana en la región andina.Francisco Rojas y Moufida Goucha (edits.): Seguridad humana, prevención de conflictos y paz; UNESCO-FLACSO Chile

CAF. 2001. Visiones para un futuro sostenible. Caracas

CAF. 2002. Globalización: hacia una Agenda para América Latina. Primer Encuentro de exPresidentes Latinoamericanos. Caracas

CAF. 2003. Hacia una Agenda Social para América Latina. Segundo Encuentro de exPresidentes Latinoamericanos. Caracas

Cardoso, Fernando Henrique. 2003. Informe a la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno

Castelazo, José. 2003. Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública

Commisssion on Human Security. 2003. Human Security Now. New York

Conde, Javier. La Alianza Atlántica y el nuevo concepto estratégico

Contreras Quina, Carlos (comp.). 1996. Reforma política, gobernabilidad y desarrollo social. Comisión Sudamericana de Paz, Seguridad y Democracia; Nueva Sociedad. Caracas

Contreras Quina, Carlos (coord.). 1990. Después de la Guerra Fría. Los desafíos a la seguridad de América del Sur. Comisión Sudamericana de Paz, Seguridad y Democracia; Nueva Sociedad. Caracas

Costa Santoalla, Gino. 2004. Lucha contra el terrorismo.Consultoría para el Proyecto "Iniciativa de Estabilización Regional Andina"

Domínguez, Jorge. 2000. The Future of Interamerican Relations. Routledge. New York

Domínguez, Jorge. 2003. Boundary Disputes in Latin America. United States Institute of Peace

Emmerij, Louis. 2001. Los desafíos más importantes del desarrollo a nivel global y regional. CAF: Visiones para un futuro sostenible

Gallopín, Gilberto. 2003. Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico. CEPAL. Serie Medio Ambiente y Desarrollo, N° 64

Hirst, Mónica. 2003. Los claroscuros de la seguridad regional en las Américas. Nueva Sociedad. N° 185. Caracas, mayo - junio

Kant, Immanuel. 1996. Sobre la paz perpetua. Editorial Tecnos. Madrid. 5ta edición.

Klare, Michael. La nueva geografía de los conflictos internacionales. Foreign Affairs

Messner, Dirk. La arquitectura de gobernanza global en la economía globalizada. El concepto del World Economic Triangle

Obregón, Isidre. Aproximación a los conceptos de seguridad sostenible y de seguridad humana e identificación de las entidades que los promueven

Ospina, Jorge. 2004. Estrategias para fomentar la confianza regional a favor de la seguridad. Consultoría para el Proyecto "Iniciativa de Estabilización Regional Andina"

Pachón, Rocío. Seguridad ampliada y gobernanza: modelos para Europa y referentes para la Comunidad Andina.

Palma, Hugo. 1992. Seguridad, desarme y cooperación internacional. Ignacio Prado Pastor - Editor. Lima

PNUD. 2004. Informe sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina 2004. Nueva York.

PNUD. Amazonía sin mitos

Rice, Condoleezza. 2002. Un equilibrio de poderes que favorezca a la libertad.Agenda de la Política Exterior de los Estados Unidos de América

Samper, Ernesto. 2002. Gobernabilidad para la globalización: El reto de América Latina .CAF: Globalización: hacia una Agenda para América Latina

Santa Cruz, Hernán. 1984. Cooperar o perecer. El dilema de la comunidad mundial. Tomo I: los años de la creación 1941 - 1960. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires

Secretaría General de la Comunidad Andina. 2003. Elementos para una visión andina de la seguridad. SG/dt 199

Secretaría General de la Comunidad Andina. 2003. Proyecto "Inciativa de Estabilización Regional Andina"

Sfeir-Younis, Alfredo. 2001. Economic, Social and Cultural Rights and Development Strategies: Human Rights Economics in International Relations. Background Paper. United Nations. Economic and Social Council

Tokatlian, Juan Gabriel. 2003. El orden sudamericano después de Irak. Nueva Sociedad. N° 185. Caracas. mayo - junio

Touraine, Alain. 1997. ¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes. Fondo de Cultura Económica. México

Valdéz, Jorge. 2004. La seguridad andina a inicios del siglo XXI: Lineamientos para una Política Común Andina de Seguridad. Consultoría para el Proyecto "Iniciativa de Estabilización Regional Andina"

Vargas Carreño, Edmundo. Las zonas libres de armas nucleares: lecciones aprendidas

Villanueva, Miriam. La seguridad humana: ¿una amplición del concepto de seguridad global?

Wagner, Allan. 2000. Democracia y seguridad: hacia una agenda de cooperación política sudamericana. Seminario Internacional "La Comunidad Andina y el Mercosur de cara a la integración: ventajas y desafíos"

ANEXOS

ANEXO 1: INDICADORES BÁSICOS SOBRE LOS PAÍSES ANDINOS

Principales indicadores de integración y desarrollo de la Comunidad Andina				
Variable	**Unidades**	**1970**	**2001**	**Crecimiento**
Población	Millones de habitantes	55	115	2 veces
Densidad Poblacional	Habitantes por Km^2	12	24	2 veces
Población Urbana	Millones de habitantes	32	85	Casi 3 veces
Población Economicamente Activa	Millones de habitantes	17	46	Casi 3 veces
Producto Interno Bruto	Millones de dólares	28 571	283 347	Casi 10 veces
PIB por habitante	Dólares	515	2 464	Casi 5 veces
Exportaciones al mundo	Millones de dólares	5 380	50 173	Más de 9 veces
Importaciones del mundo	Millones de dólares	4 100	44 778	Casi 11 veces
Exportaciones intra-comunitarias	Millones de dólares	111	5 631	Más de 50 veces
Participación en exportaciones al mundo	Porcentaje	2 por ciento	11 por ciento	Casi 6 veces
Exportaciones intra-comunitarias manufactureras	Millones de dólares	54	5 071	Subió 94 veces
Participación en el Total intra-comunitario	Porcentaje	48 por ciento	90 por ciento	Casi 2 veces
Capacidad de reservas para importar	Millones de dólares	4	9	2 veces
Deuda Externa Total	Millones de dólares	8 071	116 236	14 veces
Deuda Externa Pública	Millones de dólares	3 739	78 322	21 veces
Deuda Externa Privada	Millones de dólares	4 332	37 914	9 veces
Inversión extranjera acumulada	Millones de dólares	3 400	84 572	25 veces

Principales indicadores de integración y desarrollo de la Comunidad Andina				
Variable	**Unidades**	**1970**	**2001**	**Crecimiento**
Inversión intra-comunitaria acumulada	Millones de dólares	15	1 117	74 veces
Fuente.- Secretaría General de la Comunidad Andina				

ANEXO 2: DATOS SOBRE GASTO MILITAR

MAGNITUD DE LA FUERZA MILITAR				
	Miles de hombres		Hombres por cada 1000 habitantes	
País	**1995**	**1997**	**1995**	**1997**
Brasil	285	296	1,8	1,8
Perú	115	115	4,8	4,5
Chile	102	102	7,2	7,0
Argentina	65	65	1,9	1,8
Ecuador	58	58	5,2	4,8
Bolivia	28	33	4,0	4,3
Fuente.- "The Military Balance", SIPRI, citada por [Arízaga]				

MAGNITUD DEL GASTO MILITAR				
	Gasto militar per cápita, en US$		Gasto Militar como porcentaje del Producto Nacional Bruto	
País	**1995**	**1997**	**1995**	**1997**
Chile	158	196	3,8	3,9
Argentina	137	103	1,7	1,2
Brasil	68	84	1,7	1,8
Ecuador	54	62	3,7	4,0
Perú	41	53	1,7	2,1
Bolivia	19	19	2,3	1,9
Fuente.- "The Military Balance", SIPRI, citdada por [Arízaga]				

Anexo 16

SG/SEM.TALL.CDZP/di 1
31 de mayo de 2004
1.9.5

SEMINARIO TALLER SUBREGIONAL SOBRE
CARACTERIZACION Y DESARROLLO DE LA
ZONA DE PAZ EN LA COMUNIDAD ANDINA
19 – 20 DE MAYO DE 2004
LIMA - PERU

LISTA FINAL DE PARTICIPANTES

LISTA FINAL DE PARTICIPANTES

BOLIVIA

REPRESENTANTES GUBERNAMENTALES

Julio Mollinedo Claros
Funcionario Diplomático
Encargado de Temas de Defensa y Seguridad Internacional
Dirección General de Relaciones Multilaterales
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
Teléfono: (591-2) 240 78 87
Fax: (591-2) 240 86 42
e-mail: jmc3@latinmail.com

Teniente Coronel DEM Oscar Pacello Aguirre
Asesor Asuntos Parlamentarios
Ministerio de Defensa Nacional
Teléfono: (591-2) 243 11 49
Fax: (591-2) 243 42 49
e-mail: oscar-pacello@hotmail.com

Luis Fernando Rosales Lozada
Primer Secretario
Embajada de Bolivia en el Perú
Teléfono: (51-1) 442 38 36
Fax: (51-1) 440 22 98
e-mail: jemis@emboli.attla.com.pe

EXPERTOS

Ramiro Orías Arredondo
Consultor, Profesor Universitario
Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia
Teléfono: (591-2) 279 33 32
Fax: (591-2) 278 73 19
e-mail: compamericas10@acelerate.com

Guillermo Hugo San Martín Arzabe
Diputado Nacional
Cámara de Diputados
Teléfono: (591-2) 279 62 51 Teléf1) 7200 14 82
Fax: (591-2) 279 37 48
e-mail: w_smart@hotmail.com

Ivonne Farah Henrich
Coordinadora Area Desarrollo Social
Postgrado en Ciencia del Desarrollo
Universidad Mayor de San Andrés - UMSA
Teléfono: (591-2) 278 23 61
Fax: (591-2) 278 6169
e-mail: ecosoc@latinmail.com

COLOMBIA

REPRESENTANTES GUBERNAMENTALES

María Andrea Torres Moreno
Tercer Secreario
Area de Integración y Concertación
Ministerio de Relaciones Exteriores
Teléfono Directo: (571) 562 76 17
Fax: (571) 562 57 55
e-mail: maria.torres@minrelext.gov.co

Vicente Echandía Roldán
Director Asuntos Internacionales
Ministerio de Defensa Nacional
Teléfono: (571) 266 00 38
Fax: (571) 2 66 10 20
e-mail: vicecha@mindefensa.gov.co

EXPERTOS

Martha Ardila Ardila
Coordinadora Relaciones Hemisféricas
Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Hemisféricas
Universidad Externado de Colombia
Teléfono: (571) 282 60 66 (internos 1251 y 1252)
Teléfono casa: (571) 691 99 06
Fax: (571) 286 97 76
e-mail: maa2@uexternado.edu.co

Ricardo Sánchez Angel
Profesor Asociado del Departamento de Derecho
Universidad Nacional de Colombia
Fax: (571) 316 51 06
Teléfono: (571) 316 51 06 – 316 5000 interno 17318
Teléfono casa: (571) 289 15 00
e-mail: rsangel49@hotmail.com

Harvey Suárez Morales
Director Ejecutivo
Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES)
Telefax: (571) 334 21 07/ 342 58 04
Teléfono casa: (571) 428 64 44
e-mail: harveysuarez@codhes.org.co harveysua@hotmail.com

ECUADOR

REPRESENTANTES GUBERNAMENTALES

Carlos Abad Ortiz
Director General de Integración
Coordinador Política Exterior Común (PEC)
Ministerio de Relaciones Exteriores
Teléfono: (593-2) 299 32 47
Fax: (593-2) 256 98 05
e-mail: dgcooint@mmrree.gov.ec

Coronel E.M.C.
Giovanny Cadena Gudiño
Asesor Gabinete
Ministerio de Defensa
Telefax: (593-2) 2288 010
e-mail: gcadena@midena.mil.ec

Leonardo Arízaga Schmegel
Consejero
Embajada del Ecuador en el Perú
Teléfono: (51-1) 212 41 71 / 212 41 61
Fax: (51-1) 421 59 07
e-mail: embajada@mecuadorperu.org.pe

Santiago Cadena Montúfar
Agregado Civil
Embajada del Ecuador en el Perú
Teléfono: (51-1) 212 41 61 / 71
Celular: 9791 93 80
Fax: (51-1) 421 59 07
e-mail: embajada@mecuadorperu.org.pe

EXPERTOS

General (r) Raúl Oswaldo Jarrín Román
Profesor
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Teléfono: (593-2) 22 32 029 - 257
Fax: (593-2) 25 66 139
e-mail: jarrino@flacso.org.ec

Adrián Bonilla Soria
Subdirector
FLACSO – ECUADOR
Teléfono: (593-2) 255 84 76
Fax: (593-2) 256 61 39
e-mail: abonilla@flacso.org.ec

Víctor Eastman Pérez
Asesor Ministro de Relaciones Exteriores
Universidad Internacional del Ecuador/Ministerio de Relaciones Exteriores
Teléfono: (593-2) 299 32 00
Fax: (593-2) 249 28 30
e-mail: concanve@mmrree.gov.ec / ve@andidanet.net

PERU

REPRESENTANTE GUBERNAMENTAL

Consejero Ricardo Morote Canales
Subdirector de Naciones Unidas y Asuntos Políticos Multilaterales
Ministerio de Relaciones Exteriores
Teléfono: (51-1) 311 26 46
Fax: (51-1) 311 26 41
e-mail: rmorote@rree.gob.pe

EXPERTO

Helan Jaworski Cárdenas
Asesor del Rectorado
Ponitifica Universidad Católica del Perú
Teléfono: (51-1) 460 08 78
Fax: (51 – 1) 460 08 78
e-mail: hjaworski@pucp.edu.pe

VENEZUELA

REPRESENTANTES GUBERNAMENTALES

Martha Di Felice Vagnone
Jefe División OEA
Ministerio de Relaciones Exteriores
Teléfono: (582-12) 806 43 10 / 806 43 12
Fax: (582-12) 806 43 05
e-mail: mdifelice@hotmail.com

Santos Valero Rubin
Embajada de Venezuela en el Perú
Teléfono: (511) 433-4511
Fax: (511) 433 11 91
e-mail: santosvalero@yahoo.com

EXPERTO

Carmen Beatriz Fernández Pérez
Directora General DataStrategia
Universidad Simón Bolívar
Teléfono: (58-412) 224 20 25
Fax: (582-12) 461 93 13
e-mail: cb@datastrategia.com

CONSULTORES EXTERNOS

Embajador Jorge Valdez Carrillo
Coordinador Regional
Teléfono: (51-1) 440 49 24 Celular (51-1) 9930 80 08
e-mail: jvaldezc@infonegocio.net.pe

Horst Grebe López
Consultor Externo
Director Ejecutivo Instituto PRISMA
Teléfono: (591-2) 278 78 66
Fax: (591-2) 278 78 98
e-mail: inprisma@ceibo.entelnet.bo

Gino Costa Santolalla
Consultor Externo
Teléfono: 422 02 44
Fax:
e-mail: ginocostas@hotmail.com

SECRETARIA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA

Rafael Suárez Camacho
Gerente Proyecto
Teléfono: (51-1) 411 14 78
Fax: (51-1) 221 33 29
e-mail: rsuarez@comunidadandina.org

Adolfo López Bustillo
Gerente Proyecto
Teléfono: (51-1) 4111462
Fax: (51-1) 221 33 29
e-mail: alopez@comunidadandina.org

Gianpiero Leoncini León Velarde
Consultor
Teléfono: (51-1) 411 14 88
Fax: (51-1) 221 33 29
e-mail: gleoncini@comunidadandina.org

Adriana Corssy
Pasante Universidad del Rosario
Teléfono: (51-1) 411 14 00 extensión 1128
Fax: (51-1) 221 33 29
e-mail: ACorssy@comunidadandina.org

Anexo 17

SG/RAN.CDZP/di 1
4 de junio de 2004
1.9.5

REUNION DE ALTO NIVEL SOBRE CARACTERIZACION Y DESARROLLO DE UNA ZONA DE PAZ EN LA COMUNIDAD ANDINA
21 de mayo de 2004
Lima - Peru

LISTA FINAL DE PARTICIPANTES

LISTA FINAL DE PARTICIPANTES

BOLIVIA

Juan Ramón Quintana Taborga
Director
Observatorio de Democracia y Seguridad
Universidad de la Cordillera
Telefax: (591- 2) 242 02 31
e-mail: juraquita@acelerate.com

Alberto Zelada Castedo
Director Académico
Universidad Andina Simón Bolívar (sede Bolivia)
Teléfono: (591-2) 241 76 22
Teléfono: particular: (59-1) 27 98 557
Fax: (591- 2) 241 36 45
e-mail: zelada@kolla.net

COLOMBIA

Rafael Pardo Rueda
Senador de la República
Teléfono : (571) 350 10 46 - 382 36 99 – 382 40 87
Fax: (571) 382 40 87
e-mail: rafaelpardo@rafaelpardo.com

Armando Borrero Mansilla
Consultor
Fundación Buen Gobierno
Teléfono: (571) 345 45 00
Fax: (571) 210 13 83
e-mail: borrero43@yahoo.com

ECUADOR

Senador Blasco Peñaherrra Padilla
Parlamento Andino
Teléfono: (593-2) 292 26 56
Teléfono particular: (593-2) 244 90 99
Fax: (593-2) 264 53 82
e-mail: blascopp@interactive.net.ec

César Montúfar Mancheno
Director
Centro Andino de Estudios Internacionales
Universidad Andina Simón Bolívar
Teléfono: (593-2) 290 86 47 – 255 64 05
Telefax: (593-2) 322 80
e-mail: cesar@uasb.edu.ec

PERU

Embajador Hugo Palma Valderrama
Fax : (51-1) 442 76 33
Teléfono: (51-1) 442 76 33
e-mail: hpalmav@yahoo.com

Carlos Franco Cortés
Coordinador de la Unidad de Estudios y Propuestas
Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP)
Teléfono: (51-1) 463 00 99 - 460 28 55
Fax: (51 – 1) 460 08 78
e-mail: franco@cedepperu.org

Jorge Nieto Montesinos
Teléfono: (51-1)
Fax: (51-1)
Celular: (51-1) 97 01 44 32
e-mail: jonimon@yahoo.com

VENEZUELA

Embajador Edmundo González Urrutia
Director General
Oficina de Análisis y Planificación Estratégica
Ministerio de Relaciones Exteriores
Teléfono: (582-12) 864 43 80
Teléfono particular: (582-12) 753 0683
Fax: (582-12) 861 0894
e-mail: edmundogonzalez@usa.net

Luis Herrera Marcano
Teléfono particular: (582-12) 951 72 60
Fax: (582-12) 264 53 84
e-mail: luisherreramar@yahoo.com

CONSULTORES EXTERNOS

Embajador Jorge Valdez Carrillo
Coordinador Regional
Teléfono: (51-1) 440 49 24 Celular (51-1) 9930 80 08
e-mail: jvaldezc@infonegocio.net.pe

Horst Grebe López
Consultor Externo
Director Ejecutivo Instituto PRISMA
Teléfono: (591-2) 278 78 66
Fax: (591-2) 278 78 98
e-mail: inprisma@ceibo.entelnet.bo

SECRETARIA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA

Embajador Allan Wagner Tizón
Secretario General
Teléfono: (51-1) 411 14 38
Fax: (51-1) 221 33 29
e-mail: Awagner@comunidadandina.org

Antonio Araníbar Quiroga
Director General
Teléfono: (51-1) 411 14 20
Fax: (51-1) 221 33 29
e-mail: AntonioAranibar@comunidadandina.org

Embajador José Antonio García Belaunde
Asesor
Teléfono: (51-1) 411 14 11
Fax: (51-1) 221 33 29
e-mail: jgarciab@comunidadandina.org

Alfredo Barnechea García
Asesor
Teléfono: (51-1) 411 14 04
Fax: (51-1) 221 14 04
e-mail: abarnechea@comunidadandina.org

Luis Alberto Adrianzén Merino
Asesor
Teléfono: (51-1) 411 14 00 anexo 1388
Fax: (51-1) 221 13 88
e-mail: Aadrianzen@comunidadandina.org

Fernando Quirós Campos
Jefe de Gabinete del Secretario General
Teléfono: (51-1) 411 14 34
Fax: (51-1) 221 33 29
e-mail: Fquiros@comunidadandina.org

Rafael Suárez Camacho
Gerente Proyecto
Teléfono: (51-1) 411 14 78
Fax: (51-1) 221 33 29
e-mail: rsuarez@comunidadandina.org

Adolfo López Bustillo
Gerente Proyecto
Teléfono: (51-1) 4111462
Fax: (51-1) 221 33 29
e-mail: alopez@comunidadandina.org

Gianpiero Leoncini León Velarde
Consultor
Teléfono: (51-1) 411 14 00 anexo 1488
Fax: (51-1) 221 33 29
e-mail: gleoncini@comunidadandina.org

Luis Santa María Mecq
Asesor del Gabinete del Secretario General
Teléfono: (51-1) 411 14 00 anexo 13 70
Fax: (51-1) 221 33 29
e-mail: LuisSantaMaría@comunidadandina.org

Anexo 18

DECLARACIÓN DE QUITO PARA EL ESTABLECIMIENTO Y DESARROLLO DE LA ZONA DE PAZ ANDINA

Los Presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, reunidos en Quito, Ecuador, en el marco del XV Consejo Presidencial Andino:

Inspirados en el Acuerdo de Cartagena, que refleja la voluntad compartida de hacer realidad el mandato histórico de integrar a nuestros pueblos y en los principios de las relaciones internacionales consagrados en las Cartas de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos;

Persuadidos de que el proceso andino de integración ha realizado invalorables aportes al mantenimiento de la paz en la subregión y al desarrollo de nuestros pueblos, mediante el fortalecimiento de las instituciones, el progresivo incremento en los intercambios económico-comerciales y la búsqueda compartida de mejores términos de inserción en el escenario internacional;

Convencidos de que el fortalecimiento y la profundización de la integración andina requiere de la intensificación de la cooperación en todos los ámbitos y del consiguiente desarrollo de la institucionalidad comunitaria conduciendo a estadios más avanzados de conocimiento, confianza, solidaridad y hermandad entre nuestros pueblos;

Reconociendo que la paz y la seguridad son requisitos indispensables para alcanzar mayores niveles de desarrollo político, económico, social y cultural de nuestros países, por lo que constituyen objetivos consustanciales al proceso andino de integración;

Fundados en la certeza que la plena vigencia de la democracia y el Estado de Derecho son la mejor garantía de paz;

Recordando la Declaración de Galápagos: Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación;

Teniendo en cuenta asimismo el Compromiso de Lima: Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los gastos destinados a la Defensa Externa, suscrito por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de los Países Miembros de la Comunidad Andina;

Acogiendo con satisfacción la adopción de la Decisión XXX sobre Lineamientos de la Política de Seguridad Común Andina, la cual marca un hito en el desarrollo de la cooperación política dentro del proceso andino de integración;

Decididos a profundizar en la Comunidad Andina el trascendental paso realizado por los Presidentes de América del Sur en la Cumbre de Guayaquil, al declarar una Zona de Paz y Cooperación Sudamericana;

Convencidos de la urgencia de establecer una Zona de Paz en la Comunidad Andina que fomente el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, promueva la seguridad y la confianza recíproca, así como el desarrollo equilibrado y armónico de los

Países Miembros, con el fin de lograr el mejoramiento persistente de la calidad de vida de los habitantes de la subregión.

Acuerdan lo siguiente:

1. Establecer una Zona de Paz en la Comunidad Andina, dentro del espacio geográfico comprendido por los territorios, el espacio aéreo y aguas bajo soberanía y jurisdicción de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, en el que los conflictos, cualesquiera sea su naturaleza, así como sus causas se resolverán de manera pacífica y concertada.

2. Reafirmar que la Zona de Paz Andina se fundamenta en el ejercicio responsable de la ciudadanía y la plena vigencia de los valores, principios y prácticas democráticas, el Estado de Derecho, los derechos humanos, la soberanía nacional y la no injerencia en asuntos internos. Se sustenta, asimismo, en la identidad andina y la cultura de paz, así como en los esfuerzos comunes para prevenir y combatir las amenazas -convencionales y nuevas- a la seguridad, y la búsqueda compartida de un orden internacional más justo y equitativo.

3. Expresar que la Zona de Paz Andina constituye un esfuerzo progresivo y participativo, orientado a promover la convergencia de gobiernos, opinión pública, partidos políticos y sociedad civil, en torno a objetivos ampliamente compartidos.

Objetivos

1. Contribuir al desarrollo y consolidación de los valores, principios y prácticas democráticas, así como de los sistemas políticos e institucionales de los Países Miembros y de la región en su conjunto.

2. Promover la prevención y solución pacífica de los conflictos, cualesquiera sea su naturaleza, al interior de la Comunidad Andina.

3. Fomentar el desarme y asegurar la proscripción de las armas de destrucción masiva y su tránsito por la subregión, así como la erradicación de las minas antipersonal, de conformidad y en cumplimiento con los instrumentos internacionales en la materia que ya han sido ratificados por los Países Miembros.

4. Prevenir la exacerbación de los problemas que afectan adversamente el contexto general de desarrollo en los Países Miembros, procurando generar condiciones favorables para la superación de sus causas.

5. Contribuir al fortalecimiento de la paz internacional y al desarrollo de la Zona de Paz Sudamericana, desde una concepción democrática, cooperativa y no ofensiva de la seguridad.

Directrices

1. Definir un marco general de principios y opciones para que las partes directamente concernidas en una controversia, que no sea competencia de los órganos jurisdiccionales del Sistema Andino de Integración, encuentren solución a la misma.

2. Impulsar el diseño y puesta en marcha de un Programa Andino de Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, considerando los avances registrados en el desarrollo de las relaciones de vecindad entre los Países Miembros, en la instrumentación de los parámetros establecidos en el Compromiso de Lima, así como en las Declaraciones de Santiago y de San Salvador, y el Consenso de Miami;

3. Desarrollar una metodología estandarizada para la formulación de Libros Blancos en materia de defensa, considerando el conocimiento y la experiencia acumulada en la región;

4. Propiciar la participación conjunta de los países andinos en operaciones de mantenimiento de la paz bajo el mandato de la Organización de las Naciones Unidas;

5. Iniciar un diálogo especializado sobre composición, número y emplazamiento de fuerzas armadas, con miras a su progresiva especialización y reducción;

6. Instrumentar los Lineamientos de Política de Seguridad Común Andina a través de la cabal implementación de, entre otros, la Decisión 505 “Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos”, y la Decisión 552 “Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos”, así como de otros instrumentos contemplados en su agenda.

7. Desarrollar y profundizar la cooperación política en materia policial y judicial, con el objetivo de conformar un espacio común de seguridad ciudadana y justicia.

8. Impulsar de manera decidida la implementación de la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo, instrumento idóneo para prevenir el surgimiento de tensiones susceptibles de amenazar la paz y la seguridad colectivas.

9. Encomendar a la Secretaría General de la Comunidad Andina, adelantar las acciones necesarias para el establecimiento y funcionamiento del Observatorio Andino de Seguridad.

10. Propiciar la convergencia y fortalecimiento de los avances progresivos en el desarrollo de la Zona de Paz Andina, a partir de la cabal instrumentación de los Lineamientos de la Política Común de Seguridad, 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.

11. Impulsar iniciativas para el desarrollo y consolidación de la Zona de Paz y Cooperación Sudamericana, así como de la arquitectura hemisférica y mundial del sistema de seguridad colectivo.

Suscrita en la ciudad de Quito, Ecuador, a los días del mes de julio de dos mil cuatro.

CARLOS D. MESA GISBERT
Presidente de la República de Bolivia

ÁLVARO URIBE VÉLEZ
Presidente de la República de Colombia

LUCIO GUTIÉRREZ BORBÚA
Presidente de la República del Ecuador

ALEJANDRO TOLEDO MANRIQUE
Presidente de la República del Perú

HUGO R. CHÁVEZ FRÍAS
Presidente de la República Bolivariana de Venezuela

Anexo 19

La seguridad Andina a inicios del Siglo XXI.

LINEAMIENTOS PARA UNA POLITICA DE SEGURIDAD COMUN ANDINA

Jorge Valdez Carrillo[⊗]

"A través de la guerra, de la impuesta e interminable adquisición de armamentos... después de devastaciones, revoluciones e inclusive del agotamiento total, ella **(la evolución de la naturaleza humana)** ***proporcionará lo que la razón podría haberles dado en un principio... trasladarse de la condición de salvajes sin reglas, a una liga de naciones,*** **(una)** ***unión de estados... que es la mitad de camino en el desarrollo de la humanidad"***

Emmanuel Kant,
Ideas para una Historia Universal en Clave Cosmopolita

"Y entonces, el arte de la asociación se convierte, como dije antes, en la madre de la acción, estudiada y aplicada por todos".

Alexis de Tocqueville,
Democracia en América

[⊗] Consultor Regional del Proyecto Comunidad Andina - Unión Europea "Iniciativa de Estabilización Regional Andina"

Introducción

Cualquier política o medida en materia de seguridad responde al propósito de reducir vulnerabilidades respecto de riesgos o amenazas potenciales, sea previniéndolas, o desarrollando la capacidad de respuesta frente a ellas, en caso llegaran a materializarse. Pero las amenazas no tienen un carácter excepcional u ocasional. Son inherentes a cualquier situación, se renuevan y ajustan de manera permanente, y carecería de realismo pretender que, de manera general, se puedan eliminar. En otras palabras, las amenazas siempre estarán presentes y resulta inconcebible una situación exenta de ellas. La seguridad no es, por tanto, la ausencia de amenazas o de riesgos, sino su gestión con miras prevenir o contrarrestar sus potenciales efectos negativos.

Este carácter permanente de las amenazas alimenta el sentimiento de precariedad natural en el ser humano, así como la aspiración de alcanzar la mayor eficacia posible para contrarrestar o protegerse frente a riesgos y amenazas[i]. Por ello, la seguridad resulta inherente a las creaciones organizativas del hombre que aspira a desarrollarla en todos aquellos ámbitos en los cuales anticipe potenciales riesgos o amenazas. De esta manera, personas, familias, o Estados buscarán permanentemente la mejor manera de protegerse frente a los riesgos o amenazas que perciban.

Pero la seguridad, además, propone dos reflexiones a partir de lo señalado: primero, la importancia que adopta para sus definiciones el tener identificada con precisión la amenaza que se confronta, así como el sujeto sobre el que se proyecta esa amenaza.

La segunda reflexión, tiene que ver con la constatación que ésta constituye un proceso permanente y continuo de transferencia de riesgos entre diferentes actores. En efecto, en cualquier conjunto humano, la mayor seguridad que adquiera individualmente uno de sus miembros, representará mayores riesgos para sus demás integrantes. Una persona que percibe la necesidad de protegerse, atiende riesgos y amenazas mediante actos destinados a ese propósito y, al hacerlo, esta incrementando la exposición a riesgos de los demás.

Por ejemplo, portar un arma o conducir un vehículo de mayor peso y tamaño, según sea el caso, pueden ser decisiones adoptadas con miras a protegerse frente a amenazas o riesgos y lograr mayor seguridad. En ambos casos eso debiera ocurrir para quien porta el arma, o quien viaja en el vehículo de mayor tamaño y peso. Pero al actuar de esa manera, se esta transfiriendo los riesgos a los demás miembros de la comunidad respectiva. En un caso, entre otras razones, porque no existe garantía absoluta que cualquier arma no tendrá un empleo inadecuado o inadvertido, o tal vez porque con esa arma un individuo esta adquiriendo un poder superior respecto de quienes no la portan. En el otro, porque el mayor peso y tamaño del vehículo si bien puede representar en circunstancias específicas una protección adicional para los pasajeros que

transporta, ante una eventual colisión, reduce la seguridad de quienes viajan en otros vehículos, en especial si son de menor tamaño y peso.

Igualmente, a nivel interestatal, la adquisición de mayor capacidad militar por un Estado, a la vez que le añade a éste una relativa capacidad disuasiva, defensiva y eventualmente ofensiva, será interpretada por otros Estados como riesgo o amenaza a su respectiva seguridad y, con ello, se habrá convertido en un incentivo para hacer frente a las vulnerabilidades consiguientes que éstos últimos determinen.

Surge así una nueva característica. La seguridad tiende a desarrollar procesos circulares de continua retroalimentación y conduce a situaciones de anarquía o descontrol en las que es finalmente la mayor capacidad económica la que determina los márgenes relativos de seguridad. De ahí la importancia de que exista un criterio centralizado que contribuya a ordenar y armonizar acciones y prioridades.

Hacer compatible la necesidad humana de fortalecerse y anticipar riesgos y amenazas, a la vez que evitar el caos anárquico de la violencia, esta profundamente asociado con la delegación del ejercicio del poderío físico que cada sociedad otorga al Estado que recibe así, conforme al postulado weberiano, el monopolio en el uso legítimo de la fuerza. Con ello se busca romper el aludido círculo inherente a los procesos de seguridad y limitar los riesgos y amenazas propios de un cuadro de violencia generalizada.

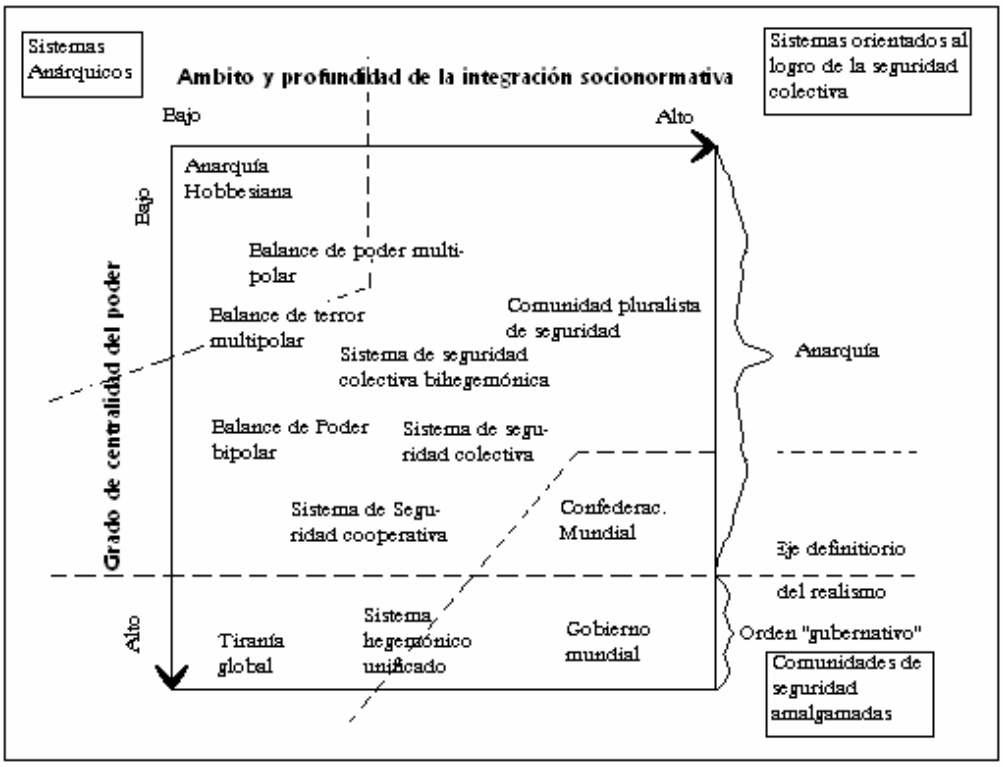
También se busca potenciar la capacidad del conjunto para administrar mejor los riesgos que toda sociedad confronta. Por ello el ciudadano espera y confíe que el Estado al cual está otorgando estas prerrogativas, le proporcione la seguridad personal a que todo individuo aspira. Esa es, después de todo, una de las fuentes de legitimidad del propio Estado. De esta manera, la seguridad constituye uno de los bienes públicos que la ciudadanía espera le sean ofrecidos por el Estado, aun cuando la tarea para alcanzarla comprometa a la participación de la sociedad en su conjunto.

Pero en el caso de las relaciones interestatales el nivel de organización no ha demostrado la misma velocidad de propagación que en el caso de las sociedades o naciones que se organizan en Estados. Académicos de las ciencias sociales han intentado, especialmente después de las grandes guerras del siglo XX, caracterizar tanto los escenarios ideales como los posibles a nivel global.

Alker[ii] intento, de una manera genérica, reproducir los posibles escenarios de asociación o disociación, en función de dos coordenadas: el grado de centralidad existente en el poder y la solidez de la integración (Gráfico 1). Ciertamente, como el propio autor lo reconoce, su gráfico no pretende precisión absoluta en los niveles que presenta, pues es su propósito presentar de manera esquemática los posibles escenarios a la luz de la interacción entre esas dos coordenadas. Al hacerlo, distingue los sistemas autárquicos, caracterizados por baja centralidad del poder y reducida profundidad de la integración social, de aquellos que califica como comunidades de seguridad amalgamada, que corresponden a una sólida integración, con centralidad del poder. Distingue sin embargo, que no todos estos escenarios que pudieran parecer “ideales” se

sitúan dentro de los límites que la realidad permite y, por tanto, cualquier sistema, inclusive aquellos orientados al logro de la seguridad colectiva, tienden a situarse dentro de parámetros que arbitrariamente califica como "anárquicos", tratando de diferenciarlos de la noción de un gobierno global unitario -sea éste tiránico o de otro estilo- que sitúa bajo la línea del realismo.

Gráfico 1: Esquema de Modelos Comunitarios de Seguridad de Alker

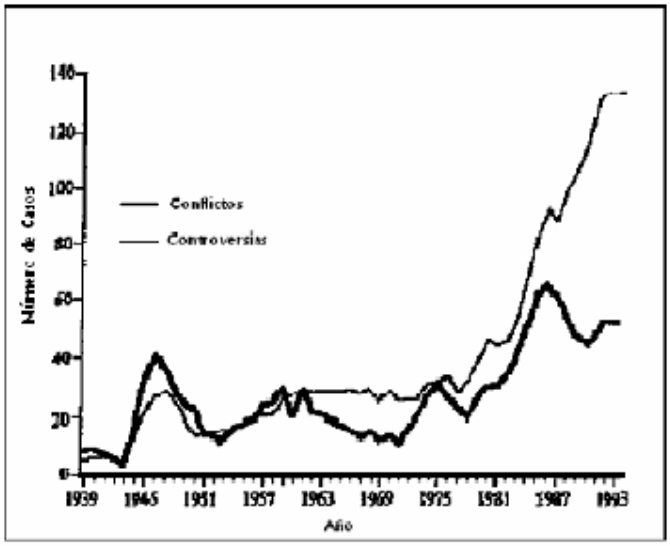


La historia del siglo XX evidencia que fue necesaria la I Guerra Mundial y la pérdida de la supremacía europea, para que se organizara la Liga de las Naciones. Al fracaso de ésta -y solamente después de una nueva y más onerosa guerra mundial- surgió otra organización universal como pilar central del sistema de seguridad colectiva.

Pero en la práctica, durante los años de la guerra fría, las Naciones Unidas no pasaron de ser escenario secundario para la política de seguridad de las superpotencias. Estas desarrollaron procesos propios, a partir de la premisa que suponía la destrucción total y la suma cero en un conflicto.

Pero si bien esas normas y procedimientos dieron lugar a la distensión entre los Estados Unidos y la ahora desaparecida Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, en la periferia fue perceptible, en una relación inversamente proporcional, por la mayor intensidad y frecuencia de conflictos. Es así como, a partir de los años setenta, conforme avanza la distensión, se incrementa el número de conflictos y disputas internacionales (Gráfico. 2), al trasladarse los focos de confrontación a nuevos escenarios, muchas veces condicionados por secuelas del proceso de descolonización y la necesidad de preservar intereses de las potencias centrales.

Gráfico 2: Variación en el número de Conflictos Internacionales entre 1945 y 1993[iii]



En el ámbito interamericano la situación no dejo de ser ajena a grandes complejidades, al diseñarse y construirse un sistema de seguridad colectiva que no ofrecía posibilidad alguna de enfrentar los efectos derivados de las enormes asimetrías existentes en el hemisferio, subordinándose los intereses de seguridad regionales a las definiciones de seguridad de los Estados Unidos. Con ello, quedaron limitadas las posibilidades de los países de América Latina para alcanzar un desarrollo autónomo, que incluyese una visión de la seguridad funcional a sus peculiaridades económicas y sociales, así como políticas y geoestratégicas.

Pero con el fin de la guerra fría se asumió que habría de producirse un cambio en las relaciones de poder entre las naciones. La tensión universal que había caracterizado el período bipolar -según el razonamiento que privilegiaba la seguridad en la dinámica de las superpotencias- debía dar paso a un período caracterizado por la cooperación y el consenso en el ámbito internacional. Se esperaba que la post guerra fría cediera paso a nuevas formas y maneras de concebir y entender el mundo sustentadas en la confianza, la transparencia y la cooperación.

Así, se anunciaba la posibilidad de abandonar el ejercicio de políticas exteriores y de seguridad usualmente reactivas, al haber estado condicionadas por una agenda internacional inscrita en la confrontación entre las potencias. Se abría la oportunidad de pensar y trazar agendas autónomas, funcionales a los auténticos desafíos que confrontan sociedades que enfrentan desde condiciones desventajosas las presiones de un mundo globalizado.

En ese espíritu se iniciaran importantes y exitosos esfuerzos para la solución de diferendos limítrofes, -tal vez la fuente de controversias y conflictos más frecuente en la región- así como para la redefinición de los conceptos tradicionales de la seguridad, emergiendo los conceptos de la seguridad cooperativa.

En ese marco, se desarrollaban internacionalmente procesos en tres direcciones: el fortalecimiento de la democracia, el Estado de Derecho y la promoción de los derechos humanos; el desarrollo de medidas de fomento de

la confianza entre Estados; y, el afianzamiento y arraigo de la economía de mercado como el modelo a ser seguido por todos los Estados.

De esta manera, el espíritu posterior a la guerra fría parecía finalmente propicio a un curso por el sendero que Kant señalara doscientos años antes. Pero simultáneamente a esta tendencia a administrar mejor las diferencias Interestatales, se acentuaba de manera inversa el número, la frecuencia y la intensidad de los conflictos internos, de controversias acerca de la forma de gobierno dentro de un Estado, o conflictos entre actores sin reconocimiento internacional.

Frente a estas nuevas situaciones se hicieron evidentes las carencias del sistema internacional. Después de todo, la arquitectura internacional diseñada para la guerra fría reposaba en dos estructuras asimétricas y separadas: una para atender el desarrollo social y económico; y la otra, para los asuntos concernientes a la seguridad.

En ninguno de los dos casos se contemplaba los conflictos de naturaleza civil o de carácter transnacional. Para unos, el sistema internacional organizado reposaba en el Estado Nación, cuya soberanía excluía en gran medida el tratamiento internacional de conflictos domésticos. En los conflictos transnacionales, participan actores no gubernamentales que por su empleo de la violencia en grados abrumadores, control de vastos recursos y sofisticada flexibilidad organizativa, ponen en peligro el funcionamiento de órganos del propio Estado, afectando de manera directa al ciudadano y a la sociedad en su conjunto.

En los ámbitos nacionales la reflexión que impulsaba esta búsqueda de nuevos paradigmas para la seguridad, significó la revisión de la doctrina de la seguridad nacional, la que por décadas había inspirado cuando menos formalmente las políticas de seguridad de los Estados. La cooperación introducía la noción según la cual la seguridad del vecino, establecida en términos cooperativos, era parte de la propia seguridad.

De esta manera, progresivamente se fue dando paso a una renovada visión más amplia en sus alcances conceptuales y que buscaba, ante todo, criterios para responder a la primera de las reflexiones mencionadas al inicio de este trabajo, esto es la importancia de definir las amenazas y sobre quien o quienes se ciernen éstas.

En el caso de los Estados, estas se refieren, ante todo, a resguardar la vida y el bienestar de todas las personas que habitan en su territorio[iv], naturalmente sin que ello suponga el abandono de responsabilidades respecto de defensa y protección de la soberanía nacional y la integridad territorial.

Dos aspectos derivan de esta situación. Primero, se empieza a distinguir entre las nociones de seguridad y de defensa, hasta entonces comúnmente asimiladas una con la otra. Amplia y multidimensional la primera, más restringida y componente de ella la segunda.

En segundo lugar el individuo, esto es el ciudadano o habitante, adquiere una visibilidad e importancia en las consideraciones de la seguridad que progresivamente lo sitúa como el fin último de la misma, desplazando de ese

lugar al propio Estado. La visión de la seguridad humana cuestiona que pueda haber un Estado seguro con ciudadanos inseguros pues la seguridad del Estado no es una finalidad en sí misma, disociada de la seguridad de las personas[v].

La seguridad adquiere así, de manera indiscutible, un carácter multidimensional para recoger todos aquellos aspectos susceptibles de amenazar el que cualquier ciudadano pueda tener las oportunidades que hagan posible su desarrollo espiritual y material. De esta manera se torna en una noción referida al desempeño estratégico del Estado en una multiplicidad de ámbitos, referidos respectivamente a los riesgos que debe confrontar[vi].

Esta nueva forma de entender las amenazas sitúa a las políticas de defensa como uno de los componentes de la seguridad, rompiendo el patrón prevaleciente que tendía a homologar un concepto con el otro. Se ubica así la misión militar como otra más de una gama de acciones estatales que, conducidas por el poder civil, atienden a la seguridad de la población.

Pero el carácter multidimensional de la seguridad, tan evidente en el plano conceptual, se hace bastante más complejo en los niveles operativos. Entre otros factores, aviva la tentación de utilizar la seguridad como el factor que englobe el conjunto de las políticas, lo cual involucra el potencial riesgo de militarizar el desarrollo, en especial en sociedades con precarias institucionalidad democrática.

Frente a ello, pareciera inevitable tener que delimitar un ámbito preciso para la definición operativa de las políticas de seguridad. En ese sentido, la violencia física -y con ella los fenómenos que la originan- parece surgir como el criterio llamado a resolver este dilema. En consecuencia, las políticas de seguridad deben circunscribir su operatividad a prevenir y combatir la violencia física.

En segundo lugar, el carácter multidimensional de la seguridad requiere ser administrado en el contexto de una realidad en la que destacan enormes asimetrías a nivel regional y global, dificultando -más allá de la generalidad y de los principios- el establecimiento de criterios universalmente funcionales para la seguridad colectiva. Ello hace bastante más complejo atribuir la misma intensidad, para todos los países, a las mismas amenazas y prioridades.

Surge así la necesidad de acudir a espacios más reducidos, en los que al amparo de mecanismos cooperativos y sobre la base del desarrollo de la confianza recíproca, se implementen programas de política específicos, entendiendo que esos espacios, sean regionales o subregionales, deberán converger progresivamente para configurar la arquitectura global de la seguridad.

De esta manera, se hace posible atenuar los complejos e inconvenientes efectos de las asimetrías y se asegura que las definiciones a ser adoptadas en torno a las amenazas que cada sociedad deba confrontar, respondan a genuinas prioridades más fáciles de identificar en contextos vecinales. La aproximación cooperativa en el ámbito regional supone también que cada Estado asuma que las amenazas a la seguridad del vecino, en tanto susceptibles de expandirse y de afectarlo, son también amenazas a su propia seguridad y que por lo tanto la cooperación que brinde en esta materia, -

dentro de marcos democráticos predefinidos- tiene como propósito el de resguardarse a si mismo.

De todo lo señalado se desprende para los países andinos la necesidad de confrontar este complejo escenario en sus múltiples dimensiones, atendiendo las necesidades, riesgos y amenazas que la subregión debe de encarar; buscando ante todo reducir la vulnerabilidad del ciudadano frente a los riesgos o amenazas de violencia física con el potencial de impedirle acceder a las oportunidades para su realización material y espiritual.

Pero el acceso a las oportunidades para que el individuo alcance tal realización solamente resulta posible en la estabilidad democrática, en la que se encuentre garantizada la plena vigencia del Estado de Derecho y el respeto de los derechos civiles, políticos y sociales de los ciudadanos; en el que se desarrollen políticas que contrarresten la exclusión social promoviéndose la participación, se apliquen adecuados mecanismos de equilibrio de poder y rendición de cuentas; y en el que la fuerza militar se encuentre democráticamente sometida al poder civil.

Ello compromete a toda política de seguridad con la necesidad de abordar aquellas circunstancias en las que la ausencia de estas condiciones democráticas contribuya al desarrollo o arraigo de amenazas a la seguridad[vii]; y también desterrar definitivamente la noción según la cual ante cualquier tipo de conflicto, cualquiera sea su naturaleza, son las fuerzas armadas las llamadas a actuar.

Después de todo, las discusiones de los últimos diez años acerca de las posibles responsabilidades militares en la lucha contra las llamadas nuevas amenazas (narcotráfico, terrorismo) evidencian la búsqueda de nuevas misiones, algunas veces para justificar aparatos y presupuestos en medio de la incertidumbre provocada por el debilitamiento, cuando no la desaparición, de las hipótesis de conflicto vecinales.

Estos son algunos de los elementos conceptuales que se propone informen la Política de Seguridad Común Andina, cuyos lineamientos el presente trabajo busca desarrollar, junto con algunos avances para informar su eventual agenda. Ello supone abordar la seguridad desde una perspectiva multidimensional que promueva la confianza y la seguridad entre los países andinos, responda a las amenazas de naturaleza transnacional que los afectan, aborde aquellas que tengan o puedan adquirir una dimensión subregional y evite ser una respuesta a problemas estrictamente nacionales de corto plazo que no tengan efectos en esa dimensión. Tal Política deberá suponer una agenda que, comprendiendo los aspectos militares de la defensa y el fomento de la confianza, abarque un conjunto más amplio de estrategias a ser desplegadas por los países andinos y sus órganos comunitarios

Al hacerlo será inevitable tomar en consideración como han afectado estos enfoques y posibilidades los acontecimientos que se iniciaron el 11 de setiembre del 2001, al alimentar la discrecionalidad unilateral de la potencia mundial para proseguir sus intereses de seguridad y, junto con ello, para "securitizar"[viii] todos los aspectos de su política exterior, como lo demostró la decisión de invadir Irak. Pero también, para hacer nuevamente de la seguridad el término clave -que lejos de resolver el dilema conceptual y paradigmático que aun se atravesaba

entonces-, se concentre en atender el instinto más básico de supervivencia, esto es la fuerza como recurso instintivo del hombre cuando siente que su vida está en peligro.

El espectáculo cotidiano de la violencia, de la impunidad y de la injusticia, da lugar a la proliferación de proclamas a favor del uso ciego de la fuerza como manera de transformación social o de restitución del orden, y alienta la sensación de que la única forma de estar a salvo es protegiéndonos individualmente y de manera indiferente respecto al estruendo que ocasiona la destrucción.

Con ello, se va sedimentando una nueva y empobrecida forma de representar la vida en sociedad y de reducir las normas a simples enunciados, en absoluto divorcio con la vida social que deben orientar. Esta característica, no esta ausente de la vida internacional de las naciones y por ello, los países andinos requieren desarrollar políticas individuales y colectivas que respondan a cualquier visión hegemónica regional, hemisférica o global, y sustraerse en lo posible de los conlfictos que puedan surgir por pretensiones de hegemonismo de otros actores en esos ámbitos.

Lo cierto es que los países andinos enfrentan los cambios mundiales -nuevamente- en una situación de debilidad extrema y, frente a ello, surge como alternativa eficiente y enaltecedora fortalecer los procesos de integración y contribuir al diseño de nuevas y más genuinas estructuras para la seguridad hemisférica y mundial.

En ese sentido, si las circunstancias contemporáneas pretenden sugerir no abandonar aquella seguridad nacional en la que la fuerza militar proporciona la seguridad ciudadana, -dejando los desafíos sociales, políticos, económicos, ambientales y estratégico-militares pendientes de resolución- la respuesta democráticamente eficaz pareciera conducir a elaborar estrategias generales de seguridad que eliminen el riesgo de decisiones dependientes de circunstancias particulares, a través de entendimientos y consensos subregionales y regionales.

NOTAS A LA INTRODUCCIÓN

[i] Algunos autores le otorgan a la sociedad contemporánea la calificación de "sociedades de riesgo". Ver BECK, Ulrico. *"La Sociedad del Riesgo"*.Ediciones Paidos Ibérica S.A. 1998

[ii] ALKER, Hayward. "*Rediscoveries and Reformulations: Humanistic Methodologies for International Studies"*. 1996. Cambridge University Press.

[iii] Base de Datos para la Gestión Multiparadigmática de Conflictos de Frank Sherman. En *"Journeys through Conflict, Narrative Lessons"*. Editado por Alker, H., Gurr, T. y Rupesinghe, K. 2001. Lantham, Maryland. P. 6

[iv] En las Constituciones de los países andinos hay una coincidencia en este propósito. Así, la Constitución de Bolivia, en su Artículo 6º, señala que "*II. La dignidad y la libertad de la persona son inviolables. Respetarlas y protegerlas es deber primordial del Estado"*, mientras que la de Colombia, en su Artículo 2° establece que *"Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución;….- Las autoridades de la república están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares."*- La del Ecuador, por su parte señala en su Artículo 3° que "*Son deberes primordiales del Estado: Asegurar la vigencia de los derechos humanos, las libertades fundamentales de mujeres y hombres, y la seguridad social"*. La del Perú, por su lado determina en su Artículo 1° que *"La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado"*, mientras que la de Venezuela en su Artículo 3° dispone que *"El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, …"*

[v] GREBE, Horst. "*Zona de Paz Andina"*. Borrador de documento de consultoría para el Proyecto Iniciativa de Estabilización Regional Andina.

[vi] FLISFISCH, Angel. "*Tópicos Contemporáneos de Seguridad: El caso chileno"*.En Análisis y Perspectivas de la Seguridad en América del Sur. P. 84. Enrique Obando, Sandra Namihas Editores. IDEPE-IDEI. Lima 2002

vii No debiera confundirse lo planteado con el concepto de seguridad democrática promovido por los países centroamericanos pues ésta, a diferencia de lo planteado respecto de la Política Común Andina, establece como referente de la seguridad la protección de las instituciones democráticas, del Estado de Derecho, de los mecanismos de participación, al respeto a los derechos humanos, etc.

[viii] Término utilizado por Barry Buzan que apunta a destacar los riesgos de entender todo problema como una amenaza, con la consiguiente tendencia a militarizar su tratamiento, soslayando el empleo de métodos no militares que podrían ser eficaces y suficientes para resolverlo en un contexto democrático. BUZAN, Barry y otros. *"Security. A New Framework for Análisis"*. Londres. 1998. Lynne Rienner Publishers

1. Los desafíos a la seguridad de los países andinos: Amenazas y un contexto propicio a riesgos

El nuevo y complejo escenario reseñado en la introducción, encuentra a los países andinos confrontando agudos problemas que hacen de ella la región con la mayor precariedad en el arraigo democrático de sus ciudadanos en América Latina [i].

En ellos la violencia, - resultado de la delincuencia, o asociada a la política- es reconocida por haber alcanzado niveles alarmantes y por abarcar gran parte del ámbito social, algunas veces como producto de la anomia, o de la ineficacia en la aplicación de la ley, otras, como resultado del abuso del poder, o como reacción ante la percepción de una ausencia de adecuados canales de comunicación e intermediación al interior de cada sociedad.

Simultáneamente, las democracias andinas se encuentran severamente amenazadas y, de manera general, se evidencia una crisis de legitimidad de las instituciones democráticas que resulta de la debilidad de esas mismas instituciones y de las dificultades experimentadas por las dirigencias políticas y órganos de gobierno para revertir, con la eficacia y rapidez esperada por sus poblaciones, las tendencias al deterioro de las condiciones de vida de amplias mayorías que viven en la pobreza y la indigencia.

La debilidad institucional y del Estado se expresan también en las limitaciones de los partidos políticos -que ven cada vez más limitado su espacio natural de intermediación- e, inclusive, a través de la ocasional ausencia del Estado en espacios del territorio nacional respectivo.

Igualmente crítico resulta el bajo o sesgado desempeño de la función arbitral del Estado en la sociedad. Ello lo evidencian indicadores en la creciente desigualdad del ingreso, una variable que limita, a lo largo de décadas, los efectos sociales positivos que debían esperarse de los períodos de crecimiento económico.

Se añade como factor que pesa en la débil legitimidad democrática, la percepción de elevados niveles de corrupción, no solamente dentro del Estado sino también en los partidos políticos, estructuras irremplazables para el funcionamiento de la democracia.

En esta situación generalizada, coinciden problemas específicos de cada país, a la vez que un conjunto de problemas comunes que afectan a más de uno de ellos cuando no a toda la subregión.

La Política Común Andina de Seguridad debe tratar de responder a estos últimos, considerando tanto aquellos problemas o amenazas que se sitúan en varios países de la subregión, por interconexiones propias del fenómeno respectivo, así como aquellos cuyo agravamiento en un país determinado amenacen afectar a otros de la subregión.

En ese contexto, son muchos los fenómenos que podrían ser considerados desde la perspectiva de su significado amenazante y que se articulan e interconectan a lo largo del espacio andino. Ellos incluyen el medio ambiente, la ocurrencia de desastres naturales y antrópicos, entre otros. Pero destacan de manera particular aquellos que tienen una relación directa sobre los niveles de

violencia física, como son la presencia de fenómenos vinculados al problema de las drogas, así como un incremento de la delincuencia, la presencia y actividad del crimen organizado[ii] y la comisión de actos de terrorismo. Además, como se ha señalado en la Introducción, es la violencia física el criterio ordenador de los elementos operativos de una política de seguridad común para los países andinos.

Otro factor que perturba la seguridad estriba en la persistencia de reclamos territoriales, los que no parecen hoy encaminados al conflicto pero contribuyen a distorsionar la percepción de las necesidades de seguridad y defensa, con efectos negativos en las relaciones de los estamentos militares con la institucionalidad democrática y con la población en su conjunto. En todo caso, estas situaciones remanentes resultan en si mismos insostenibles en el contexto de una economía mundial globalizada, de las nuevas modalidades de producción y comercio que de ella se desprenden y en virtud de los retos que las sociedades andinas deben confrontar para poder desenvolverse en ese mundo globalizado.

En ese sentido, la presente sección pretende pasar revista a la manera como algunos de estos fenómenos están actuando en los países andinos y, a partir de ello, colegir cuales son los casos o situaciones que constituyen amenazas regionales a la seguridad y que por lo tanto debieran ser materia de tratamiento en una Política Común Andina de Seguridad que busque contribuir a establecer en el espacio subregional una zona caracterizada por la libertad de la violencia física organizada y deliberada.

a. Los conflictos interestatales

Exceptuando a la región Antártica, América Latina es considerada el área menos militarizada del mundo[iii] y una región con propensión limitada a los conflictos interestatales[iv]. La región, sin embargo, no se ha encontrado libre de problemas que suscitan ocasionales conflictos armados interestatales, casi sin excepción originados en diferendos limítrofes o territoriales[v].

Pero la tendencia regional no se orienta hacia la guerra entre Estados. Jorge Domínguez, en una reciente publicación del Instituto para la Paz de los Estados Unidos[vi], atribuye esta situación fundamentalmente a dos razones: la distancia de Centro y Sudamérica del sistema global; y, la ausencia de una cultura latinoamericana del odio, aunada a un sistema regional interamericano de mecanismos y procedimientos para la solución de conflictos y controversias[vii].

El presente acápite busca desentrañar las vinculaciones entre los diferendos territoriales y las amenazas a la seguridad de los países andinos a partir de los patrones prevalecientes en América Latina y el Caribe.

Domínguez, en la publicación antes citada, da cuenta de la existencia de cerca de dieciséis diferendos territoriales en América Latina y el Caribe, diez de los cuales, según señala, se encontrarían activos, esto es militarizados[viii]. Tal número de conflictos territoriales resulta proporcionalmente equivalente al promedio de conflictos existente en otras regiones del Mundo, especialmente

en el Medio Oriente, en Asia Oriental y en el Sudeste asiático, aunque es menor a los existentes en el África.

Comparando la frecuencia de conflictos militares con otras regiones del Mundo en el Siglo XX, América Latina y el Caribe registran un menor número de guerras y, cuando éstas se han producido, han tenido una duración e intensidad también menor. De esta manera la militarización del conflicto, solo excepcionalmente conduce a una situación de guerra, entendida como confrontación militar duradera, con un elevado número de pérdidas en vidas humanas.

Pero además en las ocasiones que estos diferendos territoriales han desembocado en conflictos militares, no ha sido ésta la vía para la solución definitiva de la diferencia. Por el contrario, lo usual es que luego del conflicto militar, el diferendo permanezca latente por períodos irregulares y luego, cuando se reactiva, su tratamiento tienda a militarizarse.

De esta manera, la solución a estos diferendos -cuando se ha logrado alcanzarla- ha sido por la vía del diálogo y de la negociación diplomática, de manera compatible con los principios del Derecho Internacional.

La solución de la disputa territorial no se encuentra, en consecuencia, directamente vinculada con la guerra y esa constatación hace cada vez más extendida la percepción que sitúa a las hipótesis de conflicto militar en las relaciones de vecindad como opciones superadas, aunque aun no del todo desaparecidas.

Pero las políticas de seguridad y de defensa en la región se han justificado predominantemente a partir de esas hipótesis y amenazas, como lo evidencia la naturaleza y calidad de la parte más significativa del equipamiento militar de la región. En efecto, aunque la tendencia prevaleciente en América Latina conducía a administrar las diferencias territoriales por la negociación directa o el arbitraje y solo excepcionalmente la militarización del conflicto conducía a la guerra, las políticas de defensa se han nutrido de estas hipótesis para ubicarse destacadamente en las prioridades nacionales respectivas.

De esa manera y al amparo de la doctrina de la seguridad nacional, las políticas de defensa consiguieron reemplazar a las políticas de seguridad, subordinando en su lógica y prioridades, a otros ámbitos de la política. Dicho en otras palabras, la doctrina de la seguridad nacional aspiró a incorporar a la seguridad toda la actividad del Estado[ix]. Con ello, se abrió o amplio, según el caso, la brecha en la interpretación de la realidad de civiles y militares, con los consiguientes y conocidos efectos en las relaciones entre la sociedad y las fuerzas armadas.

Pero la doctrina de seguridad nacional no llegó a establecer vínculos directos entre diferendos limítrofes y menores niveles de cooperación económica o de inestabilidad democrática[x], evidenciando así que las políticas de defensa no conseguían articularse en un marco armónico de políticas sectoriales. Ello refleja otra faceta del complejo fenómeno que constituye la naturaleza de la inserción democrática de las fuerzas armadas, -que por el desinterés y abandono de los sectores políticos o dirigencias nacionales- asumen la responsabilidad absoluta

respecto de las decisiones primordiales en la definición de la política de seguridad.

Pero como se ha señalado en páginas anteriores, con el fin de la guerra fría se procedió a revisar los paradigmas de la seguridad. Con ello, no solamente entro en cuestionamiento la doctrina nacional de seguridad, sino también se dio mayor énfasis al fomento de la confianza, de la cooperación y a la búsqueda de convergencias que proporcionen un renovado enfoque para adecuar consistentemente políticas nacionales de seguridad. En ese espíritu, se alentaron importantes procesos de negociación y algunos de los más complejos y duraderos diferendos territoriales sudamericanos fueron encontrando solución, como lo evidencian los acuerdos entre Ecuador y Perú, o entre Argentina y Chile.

Si alguna enseñanza puede desprenderse de los casos citados, tal vez sea que para lograr la solución fueron necesarias perspectivas innovadoras que trascendieran los parámetros clásicos, buscando soluciones diplomáticas que, sin desvirtuar fundamentos jurídicos, atendieran el interés esencial de las partes. Así por ejemplo, para el límite en el Canal de Navegación en el Río de la Plata se alcanzaron fórmulas de jurisdicción que preservaron la soberanía sobre el lecho del río y resguardaran los intereses de las partes en materia de autonomía de la navegación; en el Canal del Beagle, Chile adquirió la soberanía sobre las islas, pero sin la proyección soberana al Atlántico Sur que resistía y alimentaba la posición Argentina; y en el caso de la solución entre el Perú y el Ecuador, también fue necesario, imaginativamente, producir fórmulas innovadoras que permitieran atender los intereses esenciales de ambas Partes que apuntaban hacia un futuro en el que prevalezca la confianza y la cooperación.

Dos elementos adicionales, de la mayor importancia, lo constituyen el desarrollo de medidas específicas para el fomento de la confianza y, simultáneamente, el desarrollo conjunto de proyectos en las zonas de frontera. Estas últimas suelen ser "castigadas" por las peculiaridades a las que son sometidas en virtud de percepciones de defensa, pero tienen un enorme potencial para la construcción de vínculos complementarios entre comunidades de ambos países, contribuyendo de manera decisiva al desarrollo de intereses específicos que facilitan la administración y el manejo del diferendo limítrofe o territorial en la búsqueda de una solución.

Pero los reclamos o diferendos territoriales en América Latina, de manera genérica, responden a dos tipos de causalidades: aquellos que son consecuencia de procesos históricos, -sea por imprecisiones o evolución de las jurisdicciones previas al nacimiento a la vida republicana, o como consecuencia de la irrupción del colonialismo británico- y aquellos que son resultados de cambios en la tecnología y en el Derecho, que otorgan una utilidad -real o aparente- a espacios que anteriormente no fueron considerados provechosos, desarrollándose con ello nuevas fuentes de controversia. Tal es el caso de los lechos marinos, o de ciertos derechos de pesca.

El régimen universal vigente expresado en la Convención del Mar de las naciones Unidas, pudiera proporcionar criterios rectores internacionalmente convalidados para cada uno de los espacios marítimos adyacentes a las costas,

como para la delimitación y la solución de eventuales controversias, entre otros importantes asuntos.

En ese sentido, la plena participación de los países andinos en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, perfeccionada a la fecha por 145 Estados [xi], parecería ofrecer un eventual camino, que ofrecería no solamente los criterios antes anotados, sino también el poder ajustar la respectiva legislación nacional al régimen universal aplicable.

Por lo demás, la puesta en aplicación de una Política Común Andina de Seguridad debe sustentarse en los postulados y principios de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas y de las Organización de Estados Americanos, respectivamente; así como en los principios contenidos en el "Compromiso de Lima, Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos destinados a la Defensa Externa". Ello obliga a la búsqueda de solución de las controversias por medios pacíficos y a la renuncia a la amenaza o el empleo del uso de la fuerza.

La militarización de los diferendos territoriales dentro del área andina, en consecuencia, no resulta consistente con los compromisos a los que obliga a todo Estado el Derecho Internacional y la subsistencia de estas diferencias surge como en factor que reduce la cooperación en materia de seguridad.

Todo ello conduce, por lo tanto, a la búsqueda de soluciones que atiendan los derechos y el interés nacional de las partes en cada caso concernidas y permitan desterrar en forma definitiva los diferendos territoriales como amenazas a la paz y seguridad regional.

Además, más allá de las controversias territoriales y en general para cualquier tipo de controversia no comprendida a la fecha en los mecanismos de solución contemplados en el ordenamiento jurídico andino, podría considerarse la conveniencia de atender lo dispuesto en el Manifiesto de Cartagena cuando señala *"Siendo la paz y la seguridad indispensables para el desarrollo integral, el bienestar de sus pueblos y la armónica participación de la Subregión en América Latina y en el mundo, decidimos encomendar a las Cancillerías el estudio de un Pacto que, siendo plenamente compatible con los instrumentos internacionales que vinculan a los Estados de la Subregión, reafirme el compromiso de no recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, ni a género alguno de coacción que pudiera afectar su integridad territorial, independencia o voluntad política; reitere su adhesión a la solución pacífica de controversias entre los países andinos y promueva políticas que profundicen la relación amistosa y pacífica de sus pueblos, fomenten la confianza en todos los órdenes de su relación y eviten tensiones fronterizas"*. Este es un mandato que permanece aun pendiente de formalización y para el cual, en el anexo referido al fomento de la confianza, se sugieren un conjunto de principios.

b. Las amenazas transnacionales

Dentro de la variedad de fenómenos que amenazan a la subregión andina destacan de manera especial aquellos cuyas manifestaciones atraviesan las

fronteras, sea en razón de las interconexiones transfronterizas que les son inherentes y que los sitúa en más de un país o, porque sus consecuencias amenazan a la estabilidad de otros Estados andinos. Se trata de asuntos de tanta importancia como pueden ser la degradación ambiental, el tráfico de recursos naturales, el contrabando, las pandemias, los desastres naturales y antrópicos, el terrorismo, el crimen internacional organizado, la corrupción, o el problema de las drogas, entre otros.

El presente acápite intentará abordar las manifestaciones más visibles y sintomáticas de aquellos de estos fenómenos que guardan una relación directa con la violencia, con miras a contribuir a desentrañar sus efectos en el contexto subregional: el crimen organizado, el problema de las drogas, el lavado de activos, la corrupción, el tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos, el tráfico de personas y el terrorismo son, entre otros, los que parecieran los más acuciantes en la actualidad andina.

Se trata de fenómenos que exigen de la coordinación andina y regional para alcanzar la eficacia indispensable para su combate y erradicación.

De esta manera, se describirá algunos de los rasgos que presentan en la subregión fenómenos específicos, con raíces indistintamente nacionales o internacionales, cuya naturaleza exige de respuestas subregional y regionalmente coordinadas para garantizar niveles de eficacia.

i. El crimen organizado

La causa más inquietante de la crisis que amenaza al Estado-Nación la proporciona el impacto del crimen global organizado sobre la economía y la política. Aunque si bien su incidencia en la economía -tanto por los efectos del lavado de activos como por el condicionamiento que produce en las economías nacionales- puede llegar a ser considerable, resulta de mucha mayor trascendencia su capacidad de mediatizar las instituciones y la política del Estado.

El crimen organizado disfruta de una incuestionable habilidad para aprovechar las ventajas tecnológicas y de comunicación que ofrece la sociedad de la información y la nueva economía y, frente a ello, la vigilancia pasiva de los espacios públicos que emplea el método policial tradicional, resulta insuficiente. En efecto, el crimen organizado global esta constituido por redes flexibles del crimen, de mafias, de las drogas y de corrupción, que aprovechan las oportunidades a su alcance y disfrutan de una escala muy superior en su capacidad a las posibilidades cotidianas del Estado y, específicamente, de los órganos policiales nacionales.

Cubert[xii] señala que el Estado no solamente se ve burlado desde fuera por las redes del crimen internacional, sino que éste también contribuye a desintegrarlo desde dentro, explicándonos que el estallido generalizado y relativamente reciente de la política del escándalo en las democracias occidentales sugiere que el crimen organizado global acecha el mundo de la política y de los medios de comunicación en distintos países.

El crimen organizado internacional evidencia también una enorme capacidad para eludir las regulaciones nacionales y los lentos y algunas veces engorrosos

procedimientos de la colaboración policial internacional. La falta de eficacia del Estado respectivo para contrarrestar efectivamente al crimen internacional organizado, afecta también su credibilidad así como la confianza de otros países hacia el. Por otra parte, la tendencia frecuente a responder con métodos únicamente orientados a la represión, suscita desconfianza ciudadana, estableciendo comprensibles tensiones en las relaciones de vecindad.

Todo ello refuerza la convicción del carácter ineludible de la cooperación y coordinación regional para erradicar y prevenir, con eficacia y menores costos, la actividad y consecuencias de fenómenos que rebasan las fronteras y la capacidad individual de cualquier Estado.

La significativa gravitación del problema mundial de las drogas en la subregión andina, ha sido un factor frecuente para colmar la atención nacional respectiva y que no se preste debida atención a la verdadera magnitud del reto que plantea en su forma más amplia el crimen internacional organizado en todas sus modalidades.

ii. El problema de las drogas

El problema mundial de las drogas constituye uno de los fenómenos transnacionales con mayores consecuencias negativas en los países andinos, tanto por sus efectos, principalmente sociales pero también económicos y ambientales, como por sus graves consecuencias en la propia gobernabilidad e institucionalidad democrática.

Se trata así de un fenómeno que es una amenaza subregional con efectos sociales, económicos y políticos, que lo sitúa más allá de una simple confrontación entre fuerza pública y narcotráfico. Involucra, además, a un elevado número de campesinos, que mediante el cultivo de la hoja de coca -que constituye en muchas zonas una práctica ancestral- han buscado las oportunidades de sobrevivencia que la economía y el mercado no les está proporcionando.

Es un fenómeno que conduce a la degradación de la salud y la moral, pero además, promueve la violencia y trastoca la escala valorativa de amplios sectores sociales, erosionando fundamentos primordiales para la vida y el progreso de cualquier comunidad. Al respecto, Montesquieu señalaba que si la vida de los ciudadanos se regía por las leyes, la vida de las personas individuales se regía por las costumbres. Esto es, por valores morales y espirituales transmitidos por las tradiciones culturales.

Señalaba asimismo que, si la legalidad resultaba socavada, y con ella se desplomaba la acción política responsable de los ciudadanos, dicha crisis causaría el eventual desplome de las costumbres y de la moralidad tradicional. Estas afirmaciones resultan particularmente vigentes en la consideración de los efectos y consecuencias del problema de las drogas.

También introducen las drogas distorsiones en la base productiva de cada país y, por su escala de ganancias, alimenta y financia a grupos armados, promueve el tráfico de armas, problemas de salud pública y nutre a la corrupción, especialmente en las esferas gubernamentales y de la administración de justicia, aunque también en el sector privado. Con todo ello,

debilita significativamente la institucionalidad democrática y promueve la inestabilidad en toda la subregión andina.

La subregión andina es víctima de las operaciones del narcotráfico en las diversas etapas relacionadas con los procesos de producción, comercialización e, inclusive, del consumo. Se estima que a fines del año 2003[xiii] un total aproximado de 203 mil hectáreas en la subregión andina eran utilizadas para la producción ilícita de hoja de coca, como resultado de la erradicación en ese mismo año, de poco más de 137 mil hectáreas, mientras que se estima que alrededor de cuatro mil hectáreas eran empleadas para el cultivo de la amapola.

Pero la producción de hoja de coca destinada al tráfico ilícito es responsable de la destrucción acumulada de poco más de dos millones de hectáreas en la subregión, como consecuencia de la deforestación, del uso intensivo de la tierra y de otros factores. A ello se suma el empleo de químicos[xiv] para el procesamiento de la hoja de coca que son posteriormente volcados en los ríos saturando el suelo y contaminando el sistema fluvial en los cursos subsiguientes.

La superficie de cultivo efectivo antes señalada, permite conservadoramente calcular un potencial de producción de clorhidrato de cocaína superior a las setecientas toneladas métricas, lo que a precios de minorista en el principal mercado de consumo, significaría un valor total de aproximadamente setenta mil millones de dólares, es decir una suma que supera largamente al valor de las exportaciones andinas a todos los mercados mundiales y que resulta superior al PBI de cuando menos tres de los cinco países andinos.

Muy poco de ello, sin embargo, es lo que obtienen los nacionales de la subregión que participan en este delictivo comercio. Sin embargo, este mismo volumen potencial de producción de cocaína, a precios en el país de origen, todavía representaría poco más de dos mil millones de dólares, suma varias veces superior al presupuesto nacional asignado por cualquier país andino para confrontar al narcotráfico.

Los gobiernos de los países andinos, han reconocido los graves efectos de la producción y el tráfico ilícito de estupefacientes en sus posibilidades de desarrollo y en su seguridad. En junio del 2001 adoptaron la Decisión 505, “Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos”, buscando impulsar y complementar acciones nacionales, bilaterales y comunitarias en este ámbito, para lo cual aprobaron un Programa de Acción que aborda tanto el control de la producción y desvío de precursores químicos, la erradicación de cultivos para fines ilícitos, el desarrollo alternativo, el desmantelamiento de la infraestructura y organizaciones de producción y transporte, el lavado de activos, la reducción de la demanda, a la vez que un conjunto de medidas comunitarias en todos esos ámbitos.

También con dicha Decisión, los países andinos reafirmaron de manera explícita su voluntad política para avanzar en este tema de manera conjunta y, en tal sentido, constituirse en un interlocutor comunitario para el tratamiento del tema a nivel internacional.

La aplicación del Programa de Acción que recoge la Decisión 505, no obstante reproducir las estrategias nacionales respectivas, no ha tenido el impulso que se

hubiera esperado, situación que debiera ser materia de reflexión y de las decisiones correspondientes por los niveles de decisión política correspondientes en los cinco países. De acuerdo con ella, el espacio andino debiera haberse constituido en el referente espacial para organizar las actividades y la cooperación en la materia, forjando así una imagen e identidad propia en el tratamiento del tema, lo cual no ha sucedido.

Un aspecto que contribuye a explicar este fenómeno tiene que ver la tendencia a la fragmentación que prevalece en la visión andina del fenómeno, principalmente como resultado de la debilidad política de cada una de las entidades nacionales responsables de la coordinación de la lucha contra el tráfico de drogas y, paradójicamente, de la gravitante presencia de los Estados Unidos en asistir a la ejecución de los planes nacionales respectivos. Este fenómeno se relaciona con la escasez de recursos disponibles en el presupuesto nacional de los países andinos, que conduce a privilegiar en las agendas las actividades con donantes respecto de las acciones previstas en el Plan Operativo Andino.

Pero la debilidad de las coordinaciones nacionales tiene otras expresiones que también expresan fragmentación -esta vez nacional- y que resultan perjudiciales para la implementación del Plan Andino. Estas instituciones pocas veces alcanzan a conocer las acciones que desarrollan otras entidades nacionales con responsabilidad en la materia, como pueden ser la policía, las fuerzas armadas, los ministerios de salud, educación u otros. Más aun, se presentan casos en los cuales la pugna sectorial por los recursos disponibles, generalmente provenientes de la cooperación internacional, resta eficacia a las acciones que cada sector emprende y los enfrenta en el empeño de obtener mayores niveles de asignación. Todo ello, además, afecta la indispensable confianza entre las instituciones nacionales respectivas

Lo mismo puede señalarse con relación a los coordinadores nacionales de la Política Exterior Común, responsables de la coordinación andina para la aplicación de la Decisión 505, que muchas veces carecen de los recursos necesarios o de la capacidad suficiente para conseguir se priorice el que se involucren sectores nacionales específicos con el grado de urgencia e intensidad requeridos.

En ese sentido, el exitoso desarrollo de una Política de Seguridad Común Andina debiera suponer por parte de los países andinos la revalorización de la cooperación andina expresada en el otorgamiento de la prioridad necesaria para la aplicación y cumplimiento del Programa de Acción contemplado en la Decisión 505, dando especial énfasis a aquellos temas en el previstos que resultasen factibles de realización, así como a otros aspectos que pudiesen ser identificados por su prioridad, dejando por ahora de lado aquellos que razonablemente sean consideren irrealizables, por estar más allá de las posibilidades materiales de los propios países.

Para ello, como se ha señalado, pudiera ser necesario un período de reflexión política acerca de aspectos tan importantes como es el tratamiento del tema de manera conjunta con el gobierno de los Estados Unidos y con otras fuentes de cooperación, así como la conveniencia de establecer mecanismos institucionales que permitan a los países andinos tratar, de manera integral,

todos los asuntos relacionados con la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, con contrapartes internacionales, en un esquema semejante al diálogo especializado que existe con la Unión Europea.

Ello, sin embargo, también supondría que los países andinos puedan llegar a afinar o administrar mejor ciertos criterios en los que a la fecha prevalecen entre ellos distintos enfoques. Por ejemplo, Colombia penaliza la producción de hoja de coca, lo que no ocurre en el Perú y Bolivia por tratarse de un cultivo tradicional De la misma manera, el lavado de activos no se encuentra igualmente tipificado en los cinco países y, en algunos casos, su tipificación está restringida exclusivamente a los casos de narcotráfico.

Los casos mencionados, son solamente algunos aspectos puntuales que emergen de una revisión del tema y las complejidades que involucra en el contexto de la seguridad andina y no específicamente de la consideración extensiva del problema mundial de las drogas. La experiencia acumulada por los países andinos en la materia sin duda podrá aportar evidencias y señalar el camino a seguir con miras a consolidar algunos de los importantes logros alcanzados e impedir su reversión, a la vez que fortalecer la institucionalidad necesaria, en especial para el procesamiento policial y judicial de quienes participan en las actividades ilícitas relacionadas con el tráfico de drogas.

iii. El Lavado de activos[xv]

El lavado de activos es el procesamiento financiero de los recursos que se adquieren en actividades delictivas para ocultar su origen ilegal. Se trata de un proceso de importancia crítica, al permitir al criminal disfrutar las ganancias ilícitamente obtenidas sin poner en riesgo la actividad delictiva que las origina.

La venta ilegal de armas, el contrabando y las actividades del crimen organizado, incluyendo el tráfico de drogas y el tráfico de personas, pueden generar sumas enormes. El fraude, los delitos financieros y la corrupción, también producen apreciables sumas de dinero y crean el incentivo para legitimar recursos mal adquiridos.

De esta manera, el lavado de activos erosiona la institucionalidad, promueve la corrupción, favorece la presencia y el desarrollo de la criminalidad y perjudica a empresas sólidas y sanas de la banca y de la industria. Además, existe un vasto consenso acerca de sus efectos negativos en variables macroeconómicas fundamentales, lo cual repercute en el largo plazo en elevados costos para el país receptor de los fondos del lavado.

En el pasado era frecuente que se considerara al lavado de activos en términos relativamente laxos, al no aplicarse las medidas y normas de supervisión necesarias. Después de todo, era un supuesto frecuente que éste pudiera aumentar el influjo de capitales, produciendo así beneficios de corto plazo a una economía determinada. Sin embargo, el lavado de activos produce una externalidad negativa que afecta a todo el sistema financiero[xvi], y esta comprobado que un país con una actitud más permisiva, susceptible de dar cabida al lavado de activos, podría atraer un influjo ilegal de recursos regionales, produciendo a sus vecinos externalidades negativas críticas y desestabilizando con ello el entorno regional.

En ese sentido, el lavado de activos constituye una actividad de alcance transnacional con efectos subregionales que amenaza la seguridad. Por ello, se asume que la efectiva coordinación de las regulaciones y los procedimientos de aplicación de las normas entre los países andinos -y de éstos con sus vecinos- resulta fundamental para contrarrestar eficazmente este fenómeno.

Los países andinos, mediante la Decisión 505, adoptaron el Plan Andino de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas, cuya aplicación se evalúa en el acápite anterior del presente documento. Dicho Plan contempla el desarrollo de acciones con relación al lavado de activos, reflejo de como dicha actividad delictiva ha estado frecuentemente restringida a los aspectos relacionados con el narcotráfico y el problema de las drogas y no con los demás delitos.

Las acciones desarrolladas en el marco andino sobre este aspecto específico se sitúan en el marco de la decisión 505 y se limitan hasta ahora a un ejercicio de análisis comparativo del marco legal y los procedimientos en los países andinos ante casos modelo específicamente diseñados con ese propósito.

El relativamente escaso avance registrado pareciera ser resultado de dos aspectos relacionados: el que hasta ahora la cooperación interandina en la materia se inserte en las acciones para la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, dejando de lado todas las demás actividades delictivas que justifican se les relaciones en el tratamiento del lavado de activos; y, cierta tendencia a la fragmentación en el análisis de políticas que, como consecuencia de ser impulsadas en el marco de los programas de cooperación de los Estados Unidos, no dejan de estar encaminadas en la misma dirección. De esta manera, los resultados en materia de lavado de activos, como consecuencia de la aplicación de la decisión 505, resultan cuando menos elusivos.

Sin embargo, fuera del ámbito andino, se han venido produciendo avances significativos que pudieran constituir una base sobre la cual se desarrolle un Plan estructurado por la Comunidad Andina.

El Grupo de Acción Financiera Internacional sobre lavado de activos (GAFI/FATF), creado en 1989 por el G-7 y que trabaja estrechamente relacionado con la OCDE, elaboró un conjunto de cuarenta recomendaciones que cubren cuatro ámbitos: marco general, el sistema legal, el sistema financiero y la cooperación internacional[xvii]. Tales recomendaciones constituyen el parámetro internacionalmente reconocido para la cooperación internacional en la lucha contra el lavado de activos. A ellas se añadieron posteriormente ocho recomendaciones especiales referidas al financiamiento del terrorismo.

Sobre la base de los trabajos del GAFI/FATF, en Diciembre del año 2000, se constituyó en Cartagena, Colombia el Grupo de Acción Financiera Sudamericano, GAFISUD, integrado por un conjunto de países latinoamericanos [xviii] y organismos regionales, con miras a desarrollar e implementar una estrategia global destinada a combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo [xix] conforme a lo establecido en las recomendaciones del GAFI/FATF. Ello incluye la tipificación del delito del lavado de activos, el desarrollo de sistemas legales que posibiliten investigar eficazmente y judicializar estos delitos, el establecimiento de sistemas de información sobre transacciones sospechosas y la promoción de la asistencia

legal recíproca. GAFISUD también promueve la capacitación de recursos humanos y busca promover la implementación de medidas regionales para contrarrestar el lavado de activos.

Además, el Comité de Basilea emite recomendaciones para las entidades del sector bancario y el denominado Grupo EGMONT[xx] promueve la cooperación entre las unidades de inteligencia financiera.

Existen en consecuencia, importantes referentes globales y una institucionalidad regional que busca desarrollar actividades dentro de una estrategia mundial para prevenir el lavado de activos.

En ese contexto, cualquier acción andina en la materia debiera necesariamente apuntar a fortalecer tales propósitos y contribuir a que las recomendaciones que el GAFISUD formula a sus miembros se implementen, cuando corresponda, en los países andinos. La capacidad normativa del proceso andino de integración pudiera ser un factor que contribuya decisivamente en ese propósito; y el intercambio de experiencias entre las autoridades respectivas de los países andinos contribuiría, además, a identificar las mejores prácticas en las actividades preventivas y para contrarrestar y penalizar el lavado de activos.

En todo caso, aunque no puede negarse que los países andinos registran algunos avances que reflejan la toma de conciencia frente a la gravedad de las actividades de lavado de activos, existen aun campos específicos en los cuales resulta necesario emprender determinadas acciones. Algunos de ellos son de relativa complejidad, pues involucran la eventual modificación de dispositivos constitucionales concernientes al secreto bancario, lo cual solamente puede ocurrir como resultado de la voluntad legisladora y de la aplicación los procedimientos constitucionales respectivos. Pero existen otros aspectos para los cuales la Comunidad Andina pudiera ser un marco de avance y convergencia adecuado. Entre ellos merece citarse los siguientes:

- No en todos los casos el sistema nacional respectivo abarca todas las posibilidades de actos criminales que dan origen al lavado de activos. Algunas veces, la tipificación criminal del lavado de activos se limita al narcotráfico. Otras, son tal vez demasiado amplias. La armonización andina de estos criterios, en línea con las recomendaciones del GAFI/FATF, daría una mayor eficacia a la cooperación subregional y contribuiría a la cooperación, tanto para la prevención como para la represión del lavado.
- La tipificación adecuada debiera contribuir a poder cumplir con las recomendaciones concernientes a extradición, no solamente en los casos contemplados en la Convención de Viena de 1988 sobre tráfico ilícito de drogas y estupefacientes, sino en función de dicha tipificación. Ello, sin embargo, supondría una eventual norma andina que requeriría ser sancionada por los Congresos nacionales de los cinco países.
- La adopción de legislación armonizada que regule en forma global el sistema para la represión y prevención del lavado de activos sería, sin duda alguna, un paso trascendente en la misma dirección. La Comunidad Andina podría ser el marco propicio para la elaboración de

tal legislación, sin perjuicio de aquellas normas que requieran ser específicamente sometidas a los Congresos Nacionales.

- Mediante un sistema de acreditaciones, podría precisarse las funciones de los órganos públicos competentes en cada caso para respectivamente regular, controlar y sancionar el lavado de activos, evitándose vacíos o yuxtaposiciones que actualmente existirían. Por ejemplo, en algunos casos se ha confiado a las unidades de inteligencia financiera, UIF, las funciones de definir la política integral nacional contra el lavado de activos, cuando estos órganos carecen competencias para una responsabilidad eminentemente política. Las UIF requieren del mayor apoyo posible, pero su misión no debe ser confundida otorgándole responsabilidades que corresponden a órganos de alto nivel dentro del Poder Ejecutivo del país respectivo.
- La estandarización de las normas de supervisión sobre las entidades bancarias, financieras, de seguros y del sector bursátil y de valores, debiera ser un objetivo de múltiples propósitos, incluyendo el desarrollo de un mercado subregional de capitales. Sin embargo, específicamente con relación al lavado de activos, facilitaría la evaluación recíproca y contribuiría a garantizar la solvencia de las entidades del sector en los países de la subregión.
- La capacitación también podría obtener beneficios en la escala andina, tanto para empleados de las entidades supervisoras o las IUF, como para empleados de las empresas operadoras del sector privado en la banca, seguros y medios bursátiles, entre otros.

De todo lo anterior, también se desprende que pudiera resultar beneficiosa la vinculación institucional de la Secretaría General de la Comunidad Andina con el GAFI/FATF, así como con el GAFISUD.

iv. La corrupción

Los costos de la corrupción son enormes en términos de estabilidad política y de la gobernabilidad democrática, así como por la perdida de oportunidades para el desarrollo económico y social[xxi]. El Banco Mundial identifica a la corrupción como el fenómeno particular que mayores obstáculos plantea al desarrollo y prácticamente todas las agencias multilaterales, incluyendo las instituciones financieras del desarrollo, tienen programas de lucha y cooperación en la lucha contra la corrupción.

Pero además, sin perjuicio del hecho que los costos de la corrupción se trasladen a toda la sociedad por mayores costos y pérdida de oportunidades, éstos tienden a afectar de manera particularmente sensible a los sectores menos favorecidos, al ser éstos los más perjudicados por las menores oportunidades económicas y los más dependientes de la provisión de bienes públicos, a la vez que los menos capacitados para pagar los costos adicionales que supone el soborno, el fraude o el otorgamiento de privilegios económicos indebidos.

De esta manera, la corrupción afecta también la legitimidad de las instituciones de gobierno, al reducir el valor relativo que corresponde al Estado en la percepción de todo ciudadano.

De acuerdo con la última encuesta de percepción de corrupción, realizada por Transparencia Internacional en 133 países, ninguno de los cinco países andinos ocupa lugar en los primeros 50 países reconocidos con los índices más bajos de corrupción. Por el contrario, tres de los países andinos se sitúan a partir del puesto número 100, es decir, entre aquellos que son percibidos con mayor incidencia de prácticas de corrupción. Ello expresa la magnitud y urgencia de un problema que requiere ser encarado por la subregión.

Si bien estos indicadores no expresan la realidad respecto de los grados de corrupción existentes[xxii], transmiten la percepción de una realidad determinada. Su importancia, por lo tanto, merece ser tomada en consideración pues refiere al comportamiento que su población y la comunidad internacional pueda tener respecto de país determinado. En todo caso, revertir los indicadores producidos por Transparencia Internacional, proporciona una clara indicación de la integridad y sometimiento de las elites gobernantes a las normas de integridad.

Es un hecho mundialmente reconocido que la corrupción responde a una realidad que difícilmente podrá ser resuelta en una dimensión nacional. Por ello, su tratamiento multilateral resulta indispensable, tanto en lo concerniente a la probidad del funcionario público, como a prácticas internacionales de la actividad empresarial[xxiii].

El marco de la integración subregional, podría constituir un espacio adecuado para profundizar los compromisos y las medidas adoptadas en otros foros y eventos internacionales y fortalecer los esfuerzos nacionales buscando proporcionarles la eficacia que, en su respectiva escala, no siempre resulta posible de alcanzar.

Desde que los Jefes de Estados y de Gobiernos reunidos en la Cumbre de las Américas, en diciembre de 1994, señalaran que *"La democracia efectiva requiere que la corrupción sea combatida de manera integral, toda vez que constituye un factor de desintegración social y de distorsión del sistema económico que socava la legitimidad de las instituciones políticas"* son importantes los avances que se han producido en la materia.

En el Plan de Acción aprobado en aquella oportunidad se estableció como criterio de orientación general que en una democracia todos los aspectos de la administración pública deben ser transparentes y estar abiertos al escrutinio público, A partir de ello se estableció el compromiso para adoptar medidas específicas que incluyesen la promoción del debate publico sobre los problemas mas importantes y las reformas necesarias para lograr transparencia y rendición efectiva de cuentas de las funciones del gobierno; garantizar la debida supervisión de las funciones gubernamentales; establecer normas sobre conflicto de intereses para los empleados públicos, así como medidas eficaces contra el enriquecimiento ilícito, entre ellas la imposición de sanciones rigurosas a aquellos que utilicen sus cargos públicos en beneficio de intereses particulares; promover internacionalmente las medidas contra el soborno en todas las transacciones financieras o comerciales con el Hemisferio; y a trabajar

conjuntamente con la Organización para la Cooperación Económica para el Desarrollo respecto del tema del Soborno en las Transacciones Comerciales Internacionales.

Simultáneamente, asumieron el compromiso de elaborar mecanismos de cooperación en los sectores bancario y judicial para hacer posible una respuesta oportuna y efectiva en las investigaciones internacionales de los casos de corrupción, así como a dar prioridad al fortalecimiento de los reglamentos y las compras gubernamentales, la recaudación de impuestos, la administración de justicia y los procesos electoral y legislativo.

También se comprometieron en esa ocasión con la elaboración de *"un enfoque hemisférico sobre los actos de corrupción en los sectores publico y privado que incluya la extradición y el enjuiciamiento de los individuos que hayan sido acusados de corrupción"*, lo que dio lugar a la Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada en 1996 por la Organización de Estados Americanos y vigente para los cinco países andinos.

Cabe señalar, sin embargo, que la Convención no aborda los aspectos relacionados con la cooperación internacional respecto de las prácticas ilegales de soborno por parte de empresas internacionales.

La Convención, en su Artículo VI, establece como delitos tipificados para su aplicación el requerimiento o la aceptación, directa o indirecta, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas; el ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas; la realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero; el aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos mencionados; y la participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los mismos actos. Además, la Convención establece que los Estados Parte podrán, de mutuo acuerdo, aplicarla a otros actos de corrupción no contemplados en la tipificación anterior.

Existe, en consecuencia, un marco para el desarrollo de un programa andino de lucha contra la corrupción, toda vez que la Convención incluye también una serie de medidas preventivas orientadas a promover acciones encaminadas a atacar algunas de las condiciones claves para permitir la corrupción dentro de la sociedad. De esta manera, reconoce la Convención la importancia de modernizar las instituciones y de involucrar a la colectividad toda en los esfuerzos por erradicar este flagelo.

La complejidad del fenómeno de la corrupción determina que ésta no pueda ser confrontada exitosamente exclusivamente desde la perspectiva del derecho, pues por lo general el acercamiento jurídico a las manifestaciones de la corrupción resulta tardío y circunscrito a casos que consiguen documentarse para ser perseguidos formalmente. Esto es particularmente cierto en el caso de las sanciones de carácter penal, las cuales se suelen enumerar al referirse a los delitos de función.

Por ello la atención de los diversos aspectos que caracterizan a la corrupción no debe circunscribirse únicamente al derecho penal, sino que debe abordar otros sectores para impedir el secreto, la ignorancia y la desinformación, elementos que suelen proveer el terreno fértil en el que se desarrolla y se difunde la corrupción dentro de las instituciones del Estado y en la sociedad.

El silencio, favorecido por el secreto y el aislamiento de las partes que de ella participan, amparan la complicidad de quienes obtienen beneficios y prebendas y contribuyen a arraigar en el ciudadano el determinismo ante la imposibilidad individual de superar esas prácticas. Con ello, se afirma el temor a contrarrestarlas y las costumbres corruptas logran su progresiva institucionalización[xxiv]. La corrupción se arraiga como parte de la cultura y de la sociedad y, de esa manera, los fenómenos de corrupción contribuyen a la desconfianza y la pérdida de legitimidad de las instituciones democráticas, fomentando el clientelismo.

Resulta así indispensable que un programa de lucha contra la corrupción comprenda marcos normativos eficazmente aplicados para asegurar condiciones reales de acceso a información de interés público, o para generar una efectiva participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, solo para citar dos importantes campos que pueden tener un efecto directo en las condiciones que suelen facilitar las prácticas corruptas.

Desde esa perspectiva, la institucionalidad andina podría constituir el marco propicio para la elaboración y adopción de normas que promuevan la participación ciudadana y, con ello, la intervención de quienes sufren directamente las consecuencias de la corrupción, a la vez que para dar una expresión práctica y resultados concretos al concepto de la sociedad civil, entendiendo a ésta como un fundamento indispensable para el fortalecimiento de la democracia.

Pero la participación civil en contra de la corrupción no se puede establecer exclusivamente a partir de la buena voluntad de los grupos que conforman la sociedad, sino que depende, directamente, del nivel de acceso a la información sobre los asuntos públicos que estos grupos tengan. Sin transparencia no es posible generar el grado de participación democrática indispensable. Debido a ello es que se deben implementar también disposiciones normativas que desarrollen, amplíen y estructuren el derecho ciudadano al acceso a las informaciones, proporcionando los mecanismos para utilizar los medios de comunicación e información que ofrecen las nuevas tecnologías.

Pero no se trata solamente de desarrollar el derecho a la "libertad de la información", sino también la responsabilidad tanto en los entes públicos como en los ciudadanos respecto del manejo y tratamiento de la información.

Además, existe un apremiante déficit normativo que se refiere a los siguientes aspectos: regulación de los derechos, deberes e incompatibilidades de los servidores públicos; mecanismos eficaces de control para evitar prácticas abusivas de aquellos que prestan sus servicios en la Administración, así como del régimen sancionador (administrativo y penal) y, en su caso, disciplinario previstos. A ello se suma la necesidad de regular el sistema de acceso a la función pública y las normas sobre declaración de ingresos, pasivos y activos, por parte de quienes desempeñen funciones públicas.

Estas políticas podrían verse complementadas con otros aspectos referidos a la cooperación entre las entidades nacionales de control y represión de la corrupción, como son las Contralorías, las Procuradurías, la administración tributaria y las unidades de inteligencia financiera, de manera tal que se facilite el control y la consistencia entre los ingresos y el patrimonio declarado y otros indicadores económicos.

Un aspecto complementario que resultaría de particular utilidad, sobre todo en el mediano y largo plazo, es el de la consolidación sistemas educativos que propicien una cultura de probidad en la que la corrupción sea percibida como intrínsicamente reprobable y se desarraigue la tan extendida imagen de su inevitabilidad o, inclusive, de su aceptabilidad como contraparte de una supuesta eficiencia en el desempeño político o administrativo.

En resumen, además de los aspectos previstos en la Convención Interamericana contra la Corrupción, un programa andino como el que se sugiere, debiera considerar medidas específicas destinadas a promover la gestión política responsable, incrementar la participación de la sociedad civil, promover un sector privado competitivo y socialmente responsable, desarrollar una institucionalidad que apunte a limitar el ejercicio del poder y, mejorar la capacidad de gestión del sector público. Para ello, podría apoyarse, entre otros, en los instrumentos internacionales siguientes:

- El Código Internacional de Conducta para los Titulares de Cargos Públicos, Resolución 51/59 del ECOSOC
- La Declaración de las Naciones Unidas contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales, Resolución 51/191 del ECOSOC
- La Resolución 54/128 de la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobando las recomendaciones del Grupo de Expertos sobre la Corrupción y sus circuitos Financieros (Doc. E/CN.15/1999/10 párrafos 1 al 14)
- El Informe del X Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (doc. E/1996/99)
- La recomendación 32 del Grupo de Expertos sobre la Delincuencia Organizada Transnacional, de junio de 1996 (Anexo 1 de la Resolución ECOSOC 1997/22).
- Los 20 Principios Rectores de la Lucha contra la Corrupción, aprobados por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 6 de noviembre de 1997

- El Convenio sobre la lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales, aprobado por la OCDE el 21 de noviembre de 1997.
- El Acuerdo por el que se establece el Grupo de Estados contra la Corrupción, aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 1 de mayo de 1999; y la Convención Penal sobre la Corrupción, aprobada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en noviembre de 1998
- La disposición relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado, aprobado por el Consejo de la Unión Europea el 22 de diciembre de 1998.
- Las declaraciones del Primer Foro Mundial contra la Corrupción, realizado en Washington DC en febrero de 1999 y del segundo Foro Mundial celebrado en La Haya en el 2001
- La Convención Civil sobre la Corrupción, aprobada por el Consejo de Ministros de Europa el 9 de setiembre de 1999
- El modelo de Código de Conducta para los titulares de cargos públicos, aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en mayo del 2000
- Los convenios y protocolos conexos de la Unión Europea sobre la corrupción
- Las mejores prácticas en la materia, recopiladas por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, el Grupo Especial de Expertos Financieros sobre lavado de capitales y la Organización Internacional de Comisiones de Valores.

Además, en el ámbito subregional, la Corporación Andina de Fomento tiene establecido el Programa de Ética y Transparencia para el Desarrollo, el que busca promover una línea de comportamiento de los actores sociales en la que sus actitudes estén guiadas por la ética y la disposición a informar de modo transparente, a rendir cuentas y someterse al control social, como forma de legitimar sus acciones. Este importante Programa podría articularse adecuadamente con los esfuerzos nacionales coincidentes en la materia.

En resumen, existen justificaciones y méritos para llevar adelante un programa andino de lucha contra la corrupción, así como fundamentos jurídicos y operativos para avanzar en este propósito. Sin embargo, su elaboración y lanzamiento deberá apuntar a la indispensable integración de flujos informativos, del liderazgo político y de la acción social que proporcione respuestas innovadoras a un fenómeno tan complejo, como extendido y amenazante en la realidad cultural de la subregión.

v. El Tráfico Ilícito de Armas, Municiones y Explosivos

El tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, municiones y explosivos, constituye una de las principales “nuevas amenazas” para la paz y la seguridad de los Estados y de la comunidad internacional en su conjunto, al agravar y alimentar la continuidad de los patrones de violencia, tanto en sociedades desarrolladas

como en aquellas históricamente acuciadas por la pobreza, la exclusión y la inequidad sociales. Además, propicia la corrupción y sociedades caracterizadas por un déficit institucional, promueve la inestabilidad democrática.

Comparte con el terrorismo, el narcotráfico, el lavado de activos, el tráfico de personas, el tráfico de recursos naturales y la delincuencia internacional organizada, su carácter transnacional y su origen, en la mayoría de los casos, "no estatal". Por ello, sus efectos trascienden las fronteras nacionales y se proyectan hacia el escenario internacional en una escalada de desestabilización del orden y de las instituciones, que se produce en el marco de la creciente globalización de la economía y de los mercados.

En virtud de lo anterior, los Países Miembros de la Comunidad Andina han señalado, en reiteradas ocasiones, que la proliferación de armas pequeñas y ligeras contribuye a agravar los conflictos internos e incide de manera decidida sobre la seguridad ciudadana, la gobernabilidad democrática y la estabilidad de la subregión.

Además, al igual que para las demás nuevas amenazas, los "actores o agentes no estatales" involucrados en esta actividad ilícita, poseen una capacidad de acción superior a la de los propios Estados, en virtud de que operan a través de redes flexibles que les permiten maximizar los beneficios derivados, entre otros factores, de la acelerada globalización de las comunicaciones -causa inequívoca de la "porosidad" de las fronteras físicas-, y de la debilidad institucional del aparato del Estado, incluidas su capacidad de respuesta y su vulnerabilidad ante la corrupción.

En consecuencia, el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras demanda un análisis integral de los elementos que la caracterizan y alimentan en los diversos ámbitos -local, nacional, regional y mundial-, por parte de todos los actores y agentes, públicos y privados, interesados en prevenir, combatir y erradicar este flagelo, con el propósito de definir e implementar políticas y estrategias de acción concertada y coordinada.

Es en ese sentido que el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores adoptó el 25 de junio del año pasado la Decisión 552, "Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos", que constituye el primer instrumento subregional de carácter vinculante a nivel mundial, derivado de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Materiales Relacionados -CIFTA- y del Programa de Acción de las Naciones Unidas -UNPOA-.

La Decisión 552 promueve la formulación de una estrategia integral contra el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, 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, estableciendo mecanismos y líneas de acción concretas en los ámbitos nacional, subregional e internacional.

A nivel subregional se crea un Comité Operativo encargado de coordinar el desarrollo de la 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.

A nivel nacional, han quedado formalmente establecidos los Comités de Coordinación Nacional -Punto Focal Nacional-, integrado por entidades gubernamentales con responsabilidad en la materia y por representantes de la sociedad civil, para impulsar a nivel nacional la implementación de las acciones acordadas.

El Plan Operativo adoptado en el marco de la Decisión 552, contempla las actividades y los plazos necesarios para ejecutar la mencionada Agenda Coordinada, entre las que se destacan:

- Fortalecer la Secretaría General como unidad responsable de la coordinación subregional del Plan, en su condición de secretaría técnica del Comité Operativo, con el fin de contribuir a la sostenibilidad, en el largo plazo, de los esfuerzos de los países andinos.
- Dotar a la Secretaría Técnica de cada uno de los Comités de Coordinación Nacionales con los equipos especializados necesarios para su eficaz funcionamiento.
- Elaborar estrategias y planes de acción, nacionales y comunitarios, de corto, mediano y largo plazo.
- Realizar seminarios/talleres nacionales y subregionales dirigidos a evaluar las legislaciones nacionales sobre la materia; capacitar a los actores y agentes públicos y privados; y, diseñar mecanismos de intercambio de información confidencial; entre otros.
- Desarrollar acciones en materia de generación de conciencia ciudadana y de difusión de los logros y avances registrados en la implementación del Plan.
- Promover la cooperación con otros organismos internacionales involucrados en la temática, con el fin de evitar la duplicación de esfuerzos y maximizar el aprovechamiento de los recursos disponibles.
- Establecer un grupo de “Países Amigos” -mesa de cooperantes a nivel internacional- que impulsen y apoyen el desarrollo del Plan.

La viabilidad de la ejecución de las acciones contempladas en el Plan Andino requiere de la constante afirmación de la voluntad política de los países miembros a través de acciones que expresen su adecuada prioridad, así como de la cooperación técnica y financiera de la comunidad internacional, con base en el principio de la responsabilidad compartida en la lucha contra este flagelo y los delitos relacionados. Ello resulta de particular relevancia para enfrentar de manera simultánea y equilibrada los aspectos de oferta y demanda que redundan en la proliferación de esta problemática.

vi. El tráfico de personas

El tráfico y contrabando migratorio de personas es hoy un negocio ilícito global que produce enormes ganancias a traficantes y a los sindicatos del crimen internacional organizado. La Organización Internacional para las Migraciones estima que existen entre 15 y 30 millones de inmigrantes irregulares en el Mundo en cualquier período.

De este total, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos considera que 700 mil mujeres y niños son víctimas cada año del tráfico de personas. Sin embargo, por su naturaleza clandestina, las migraciones irregulares y el tráfico de personas son actividades que suelen no ser notificadas a las autoridades y por lo tanto los estimados tienden a ser conservadores en la base de cálculo, que se determina a partir de arrestos en uno u otro caso, lo cual no es sino un elemento referencial de poca precisión.

De conformidad con los Protocolos Suplementarios de la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado, el tráfico de personas está referido a las actividades de reclutamiento, transporte, transferencia, o dar acogida a personas por medio de la amenaza o el uso de la fuerza u otras formas de coerción, del secuestro, o del fraude o engaño, del abuso de poder o de una posición de vulnerabilidad, o de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona para controlar a otra, teniendo como propósito la explotación de esta última. Se considera que existe explotación cuando interviene la prostitución de otros u otras formas de explotación sexual, el trabajo forzado o servicios equivalentes a la esclavitud, la servidumbre, así como la remoción de órganos.

En virtud de esta definición cabe distinguir el tráfico de personas del contrabando de inmigrantes, que según el Protocolo contra el Contrabando de Inmigrantes por tierra, mar y aire, significa la facilitación del ingreso ilegal de una persona a un Estado del cual no es nacional o residente permanente, con miras a obtener, directa o indirectamente, beneficio financiero o material.

El tráfico de personas expone al inmigrante a la explotación y a la violación de sus derechos fundamentales. Las víctimas del tráfico son usualmente dependientes de sus empleadores y agentes y, consecuentemente, extremadamente vulnerables. Como quiera que deban cancelar “deudas” asumidas con los traficantes, usualmente se ven confinados a condiciones laborales de explotación, a la prostitución o la mendicidad, actividades usualmente controladas por redes criminales. Además, por carecer de documentos de viaje, son considerados inmigrantes irregulares por las autoridades locales, sujetos a la deportación cuando son encontrados y sin acceso a la asistencia legal o médica.

Casi sin excepción los países andinos experimentan en la actualidad la emigración ilegal de un importante número de sus nacionales, animados por las condiciones de pobreza, la falta de oportunidades y la violencia en sus países de origen. Esta situación, coincidente con la reducción de posibilidades para la inmigración legal en muchas partes del mundo, hace a estos ciudadanos de los países andinos particularmente vulnerables a la explotación de las redes criminales de traficantes y contrabandistas de personas.

En efecto, el inmigrante ilegal se ve frecuentemente obligado a desempeñarse en áreas no reguladas del mercado laboral, como son los servicios domésticos, las industrias informales, o la prostitución, en los que existe una abundante oferta laboral, todo lo cual los somete a regímenes en los que resulta imposible regular el comportamiento social de empleadores o clientes. Se trata en consecuencia de sectores en los que pueden establecerse fáciles condiciones de explotación.

El fenómeno del tráfico de personas no ha sido tradicionalmente entendido como una amenaza en los países andinos, no obstante sus vinculaciones con el crimen organizado. De hecho, en la subregión este fenómeno no presenta las mismas características que se reportan respecto de otras partes del Mundo. Sin embargo, tampoco pueden los países andinos pensar que no son vulnerables a este fenómeno. De hecho, la antes aludida inmigración andina es un factor que compromete al Estados en la subregión con la protección de sus nacionales.

En ese sentido, cabría considerar dentro de la Política de Seguridad Común Andina el papel que estarían llamadas a desempeñar las autoridades consulares y las posibilidades que en dichos propósitos podrían desprenderse de las actividades del Comité Andino de Autoridades Migratorias y Consulares. Igualmente, merece ser tomado en cuenta la posibilidad de intensificar la cooperación entre las entidades nacionales responsables del otorgamiento de documentos de identidad, con miras a hacerlo digitalmente compatibles; así como de establecer programas de cooperación con el Organismo Internacional para las Migraciones y otras organizaciones internacionales, con miras a establecer criterios básicos que los países andinos puedan promover a través de los mecanismos de implementación de la Política Exterior Común.

vii. El terrorismo

Si bien anteriores documentos de la Comunidad Andina -dentro de los que destaca la Declaración de Galápagos de 1989- condenan el terrorismo, es muy recientemente que se expresa de manera consistente preocupación por este tema, específicamente después de los atentados ocurridos en Estados Unidos el 11 de septiembre del 2001. Esta preocupación es compartida a nivel hemisférico por la Organización de Estados Americanos, que en el curso del año 2002 aprobó la Convención Interamericana contra el Terrorismo.

La magnitud y significado de los ataques terroristas del 2001 explica en buena parte el creciente interés de la Comunidad Andina por asumir las responsabilidades que le corresponden y sumar sus esfuerzos a los que el conjunto de la comunidad internacional viene adoptando para hacer frente al problema del terrorismo.

Pero este interés tiene también, de manera primordial, que ver principalmente con la ocurrencia cada vez más significativa de crímenes terroristas en el ámbito de la subregión, tales como los atentados con bombas, la toma de rehenes y otras conductas que afectan la vida y la integridad, en números alarmantes, de civiles inocentes los que, además del componente de desestabilización interna, presentan un riesgo potencial de extenderse o comprometer a países vecinos, en particular a través de la búsqueda de refugio, entrenamiento, aprovisionamiento o descanso.

Además, tales hechos contribuyen a afirmar una percepción negativa que proyecta sus efectos a toda la subregión y no solamente al país directamente concernido, otorgando con ello una naturaleza y consecuencias regionales al fenómeno y estableciendo una marcada asimetría con la manera como son interpretados estos fenómenos en otras partes del Mundo. En efecto, las consecuencias de la actividad terrorista en Irlanda del Norte o en España, por ejemplo no tienen en la percepción internacional consecuencias regionales equivalentes a las que tiene la comisión de estos actos delictivos en cualquiera de los países del ámbito andino.

A ello se suma que, a pesar de que su naturaleza intrínseca, métodos y consecuencias los hace absolutamente injustificables, los actos de violencia terrorista en la subregión andina, suelen ser apreciados internacionalmente en el contexto de la debilidad del Estado, del déficit institucional, y de otros fenómenos que afectan negativamente a la gobernabilidad y a la cohesión social, atribuyéndoseles ocasionalmente vínculos con reivindicaciones sociales o con las desigualdades que registran los países andinos. Con ello, no solamente se pretende desconocer que para los causantes de la violencia, la vida humana es entendida como un medio dispensable en la lucha por sus propósitos y no el fin supremo que toda intervención política debe proteger y desarrollar, sino que también se ha dado cabida a que individuos a los que se imputa responsabilidad o vinculación con estos actos criminales puedan sustraerse de los rigores de la Ley y del régimen internacional vigente, facilitándoseles las labores de difusión y propaganda que amparados en la desinformación existente acerca de las realidades andinas llevan a cabo.

Pero ello tampoco debiera conducir a desconocer que la utilización del término "terrorismo" o "terrorista" puede estar cargada de comprensibles significados subjetivos, especialmente en contextos sociales en los que se presenta activamente el fenómeno de la violencia.

Si bien todos los países de la subregión han enfrentado en algún momento de su historia reciente la comisión de actos de violencia terrorista, son Colombia y Perú los países que han enfrentado este problema de manera más aguda durante las últimas décadas. En el caso de Perú, tanto a miembros de Sendero Luminoso como al Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) se les ha atribuido la comisión de actos de violencia terrorista.

Aunque este último grupo no opera desde 1997, los remanentes de Sendero Luminoso han mantenido su actividad limitada a pequeñas acciones en el ámbito local, salvo algunos atentados con bombas ocurridos en la ciudad de Lima, el más reciente de los cuales tuvo lugar en marzo del 2002, un día antes de la visita oficial del Presidente George W. Bush al Perú. Más recientemente, en mayo del 2003, los remanentes de Sendero Luminoso secuestraron por unas horas a empleados y trabajadores de de la empresa constructora de un gasoducto, en la última acción de envergadura de este grupo terrorista.

Es necesario recordar que rara vez los miembros de estas organizaciones se desplazaron o buscaron refugio en territorios de los países vecinos, a excepción de Bolivia, donde elementos del MRTA cometieron secuestros. Tampoco existen evidencias de una relación directa entre los remanentes de Sendero Luminoso y otros grupos que cometen actos terroristas en la subregión o fuera de ella.

En Colombia, la comisión de actos terroristas se asocia con el más antiguo fenómeno de la violencia política que afecta a ese país andino. Los principales protagonistas de estos actos son integrantes de las respectivamente autodenominadas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), cuya reputación les señala también vínculos con el narcotráfico. A miembros de todas estas organizaciones se les atribuye responsabilidad por haber perpetrado acciones de violencia terrorista y de seguirlo haciendo, como pueden ser, entre otros, la toma de rehenes o secuestros acompañados de hechos de extorsión y los ataques con bombas a población civil.

A pesar de los esfuerzos de sucesivos gobiernos por desmovilizar a esos grupos, alguna vez con resultados favorables, éstos han incrementado la comisión de actos terroristas, el más notorio de los cuales fue el ataque con bomba al Club El Nogal, llevado a cabo por las FARC.

Luego del ambicioso esfuerzo destinado a negociar la paz con la guerrilla, se inició hace dos años una ofensiva gubernamental destinada a restablecer el principio de autoridad en el territorio nacional. Como una de las situaciones que emergen de ese nuevo escenario, las AUC habrían acordado desmantelar nueve de sus frentes en los próximos dos años, lo que según algunos estimados podría significar la desmovilización de alrededor de diez mil militantes. Ya en noviembre del año 2003, en la ciudad de Medellín, 855 militantes del Frente "Cacique Nutibara" de las AUC entregaron algunas armas como primer paso en este proceso de desmovilización.

La presión para restablecer la autoridad del Estado se sitúa así, primordialmente buscando ejercer presión sobre las FARC y el ELN. Ese esfuerzo ha sido dinamizado a través del Plan Colombia, que aunque destinado a fortalecer la capacidad operativa de las fuerzas armadas colombianas y de su Policía Nacional, con el propósito de combatir el tráfico ilícito de drogas, viene resultando funcional a la lucha contra las FARC y el ELN, ambas organizaciones, como se ha señalado, también imbricadas con el narcotráfico.

En el contexto de esta ofensiva militar gubernamental han surgido indicaciones de que se ha incrementado el tránsito y la presencia itinerante de combatientes de las FARC y del ELN en algunas de las zonas de frontera de los países vecinos, como también de desplazados por la violencia, lo cual confiere una dimensión regional al conflicto colombiano.

En conclusión, es preciso promover la cooperación subregional para superar la fragmentación en el enfoque subregional y definir una visión compartida sobre las tareas de la Comunidad Andina en relación con la comisión de actos terroristas en su jurisdicción; para erradicar y prevenir la comisión de estos actos en el espacio andino haciendo que los esfuerzos nacionales se refuercen mutuamente dentro de un diseño regional; atender a las posibles repercusiones transfronterizas de la lucha contra los responsables de actos de violencia terrorista; y, para cumplir con las obligaciones internacionales asumidas respecto de este fenómeno. Esos deben ser los propósitos del Plan Andino de Lucha contra el Terrorismo que se sugiere entre los temas de la Agenda para la Política de Seguridad Común Andina.

La comisión de actos claramente tipificados en los acuerdos internacionales como acciones terroristas por actores no estatales brindan argumentos jurídicos suficientes para impulsar la adopción de instrumentos subregionales de cooperación para prevenirlos, combatirlos y erradicarlos. También existen razones políticas para acometer esta tarea, pues la subsistencia de estos hechos es una fuente de inestabilidad, tanto para los países directamente afectados por el fenómeno como para sus vecinos, además de afectar la imagen de la subregión en su conjunto.

c. Los riesgos del contexto

Las dos últimas décadas han estado marcadas por una ruptura radical en la teoría y práctica del desarrollo. El Nuevo paradigma, -aplicado en la subregión con mayor o menor intensidad desde finales de los años ochenta y de manera más extendida desde principios de los noventa- prometía liberar a la empresa del peso que representaba la mano del Estado, transfiriendo a las fuerzas invisibles del mercado la capacidad de establecer el ritmo y el patrón de la integración en la economía global. Con ello, se prometía el fin de la inestabilidad macroeconómica, ciclos virtuosos de desarrollo y cada vez menores niveles de endeudamiento, anticipando una era de crecimiento sostenido y de reducción de la pobreza.

Sin embargo, la subregión andina es en la actualidad el área más convulsionada del hemisferio occidental, con elevada inestabilidad política y altos índices de violencia y de desigualdad y pobreza, todo lo cual amenaza el desarrollo económico y la consolidación de la democracia, en contraste con avances que se aprecian en el resto de América Latina.

Ello es resultado de la manera como interactúan y se nutren recíprocamente con los fenómenos descritos en el acápite anterior, como son el problema de las drogas, el terrorismo, la violencia y otros, un contexto extremadamente complejo, resultante de la combinación de cuando menos tres factores que inciden directamente sobre las condiciones de gobernabilidad en los países andinos: la deficiente calidad de su inserción internacional, los abrumadores índices de pobreza y desigualdad y un agudo déficit institucional.

No corresponde a la Política Común de Seguridad Andina el diseño ni la implementación de las políticas para contrarrestar la pobreza. Estas no constituyen en si mismas amenazas a la seguridad, aunque si proporcionan un contexto en el cual otras amenazas pueden encontrar acogida y proyectar sus efectos perniciosos.

Tampoco le corresponde de manera directa o concerniente al proceso de relacionamiento externo de la Comunidad Andina o al fortalecimiento institucional, en los países. Para ello, existen los mecanismos adecuados como la Política Exterior Común y la cooperación política de los países andinos.

Sin embargo, en la medida que todos esos son aspectos que configuran el contexto vigente, se ha considerado importante recoger en el análisis de los riegos y amenazas que confronta la subregión estos importantes aspectos.

i. Calidad de la inserción internacional

En parte como subproducto de las reformas emprendidas en la década pasada, las tradicionalmente deficientes condiciones de inserción internacional de los países andinos se han agudizado. Si bien esas reformas contribuyeron en un principio a revertir el flujo de capitales en la relación de la subregión con el Mundo, solo una parte menor de estos recursos se orientó a la inversión productiva y, en esos casos, se dirigió primordialmente a la compra de activos de empresas preexistentes, particularmente proveedoras de servicios públicos, de telecomunicaciones y de servicios financieros. El remanente, cuando lo hubo, se caracterizó por su elevada volatilidad, facilitada por regimenes liberales decididos en la búsqueda de ser atractivos a la inversión[xxv], factor indispensable para asegurar el crecimiento económico.

Paralelamente, las reformas impulsaron una mayor apertura comercial y, con ello, condujeron a reorientar las estructuras productivas subregionales. Se desmanteló parte significativa de una aun incipiente industria manufacturera, acentuándose la dependencia de productos primarios en las exportaciones y, por lo tanto, adquiriendo mayor vulnerabilidad respecto de las inestabilidades del mercado. Cabe destacar que más allá de la relativa diversificación que cualquier país haya llegado a tener en sus exportaciones, los ingresos fiscales de los países andinos resultan dependiendo de manera preponderante de las exportaciones de recursos básicos.

Pero las reformas fiscales también contrajeron saludablemente el gasto público, conduciendo a la reducción significativa -cuando no la eliminación- del déficit fiscal. Ello, sin embargo, y en virtud de la severa presión del servicio de una deuda externa histórica, constriñó la disponibilidad de recursos para la inversión y redujo posibilidades de emprender los programas sociales suficientes y oportunos para compensar los costos del ajuste en los sectores menos favorecidos.

En la actualidad, habiendo transcurrido más de una década del inicio de las reformas, son todavía pocas las empresas andinas que poseen la experiencia necesaria para desenvolverse exitosamente en el mercado mundial, las tasas de ahorro doméstico continúan siendo insuficientes para financiar las necesidades del desarrollo y la capacidad de regulación y supervisión efectiva de los mercados por parte del Estado respectivo resulta todavía limitada, todo lo cual refleja la elevada vulnerabilidad a externalidades que afecta a la subregión.

Pero además, estas reformas han pretendido ser parte de un proceso de actualización dentro de un ajuste global iniciado en la década de los ochenta y, desde esa perspectiva, tampoco se han alcanzado los resultados esperados. Aunque en términos absolutos también las exportaciones andinas se han incrementado, la participación proporcional de los países andinos en el comercio mundial, es cada vez menor. En efecto, como lo recordara recientemente el Secretario General de la Comunidad Andina[xxvi], en los últimos cuarenta años la subregión ha descendido del tres al uno por ciento del comercio mundial. Ello evidencia la significativa distancia que ha tenido el crecimiento del comercio en la subregión respecto del registrado en otras partes del mundo y, con ello, la menor presencia e importancia de los países

andinos en el mundo. Esta circunstancia puede ser atribuida tanto a factores externos como internos, ambos determinantes para el resultado alcanzado[xxvii].

Entre los factores internos que inciden en la pérdida de importancia relativa de la subregión andina en el mundo, merece destacarse la deficiente estructura del aparato productivo, la falta de competitividad global, la fractura política y social y las limitaciones -que empiezan a hacerse inocultables- en el capital humano de la subregión, como resultado de sistemas educativos que requieren de una urgente revisión y modernización. Estos son también aspectos en los cuales la integración está llamada a desempeñar un papel significativo potenciando la respectiva capacidad de cada sociedad y de su Estado.

Entre los primeros, esto es los factores externos, se encuentra un sistema internacional fracturado en el que no existen condiciones básicas de equidad para el desarrollo. Se exige a las economías nacionales situarse en función de un mercado imprevisible, en el que los capitales se desplazan por las fronteras con la más amplia libertad y en el que las comunicaciones se realizan a cada vez mayor velocidad. Ello, a su vez, plantea grandes retos para el propio Estado, que debe enfrentar el dilema de vivir con la mano invisible del mercado sin abandonar aquellas responsabilidades fundamentales que lo comprometen con la equidad y la participación dentro sus respectivas sociedades.

De esta manera, el Estado se ve sometido a la enorme tensión que ocasionan dos fuerzas opuestas, por una parte, las demandas de menos Estado de un mundo globalizado en el que participan los países andinos con deficientes modalidades de inserción; y, por otra, la necesidad de intervenir para reducir las cada vez mayores brechas sociales y cumplir así con sus responsabilidades primordiales, contrarrestando la debilidad del sentimiento de pertenencia ciudadana, y recuperando su legitimidad política y social.

Pero la globalización también demanda de la presencia del Estado. Después de todo, se espera que sea éste el que proporcione bienes públicos indispensables para que la actividad económica pueda prosperar competitivamente dentro de marcos de seguridad y de legalidad.

Ahora bien, la democracia resulta fundamental para contrarrestar la violencia y para promover la seguridad. Pero la democracia también estará bajo presión si el Estado no contribuye de manera efectiva a mejorar las condiciones de equidad y si no promueve eficazmente la participación y la inclusión social. De esta manera, donde quiera que no se hagan presentes condiciones de respondan de manera realista a las expectativas sociales de bienestar, la propia democracia estará sujeta a tensiones. La democracia, en consecuencia, requiere también que el Estado se fortalezca y que fortalezca su eficiencia y eficacia en el gasto social y en su capacidad de regulación y supervisión donde quiera que resulte necesario.

Por ello, las medidas para alcanzar estos resultados no pueden solamente confiarse a los mecanismos del mercado que promueve la globalización, lo cual explica en parte porque todos los cambios en el ámbito internacional no han significado la creación automática de un nuevo orden, idealmente regido sólo por el derecho internacional; y, por el contrario, se han traducido en nuevas modalidades de conflicto y amenazas a la seguridad para las cuales las reglas del viejo orden carecen ya de aplicación.

Las reformas de la década pasada reposaban en el supuesto avance, sin fisuras y en una misma dirección, de la democracia y del mercado, lo que habría de producir un mundo estable, sin causas esenciales de conflicto. A partir de ese supuesto, el crecimiento económico debía traducirse en menores niveles de pobreza y facilitar el desarrollo de sociedades más integradas, con mayores niveles de participación democrática.

Desafortunadamente, ese supuesto no se ha cumplido y sus resultados derivados, tampoco. Por el contrario, el número y la naturaleza de los conflictos que vive el mundo a partir de la década pasada, resulta sin precedentes y se asocian, en muchos casos, a la heterogeneidad que producen la marginalidad social y la exclusión, aunque imbricarse con reivindicaciones étnicas o raciales y con conflictos religiosos, entre otros factores, tienden a ser atribuidos a esas circunstancias.

La liberalización a las fuerzas del mercado que se registra desde 1980 ha tenido como más visible consecuencia una creciente integración a nivel global, pero las brechas en el mundo y al interior de los países se han acrecentado. En general, la economía mundial continúa creciendo lentamente con relación a lo requerido para generar el empleo de calidad en niveles suficientes que alivien la pobreza; las brechas entre países en desarrollo y desarrollados, se están ensanchando cada vez más; los sectores más prósperos han ganado en general, no solamente al interior de cada sociedad, sino a nivel mundial, habiéndose producido una importante compresión de las clases medias en el mundo desarrollado y subdesarrollado; las finanzas han ganado espacio sobre la industria y las actividades rentistas sobre la inversión. En cuatro de cada cinco países en el mundo en desarrollo, la participación de los salarios en el valor agregado de la producción ha decrecido respecto de las utilidades. Además, tanto en el norte como en el sur se registran nuevos niveles de inseguridad laboral y de ingresos y la brecha entre trabajadores calificados y no calificados a nivel mundial crece de manera global.

El mundo entero -y en particular la región andina- enfrenta así el desafío de interpretar los retos que hoy confronta y que, como se ha evidenciado en diversas regiones, ponen en duda la viabilidad misma de determinadas entidades estatales. Esta erosión de las capacidades de los Estados individuales para promover sus intereses nacionales y sus condiciones de seguridad, podría contrarrestarse mediante la construcción de instancias regionales que aumenten la eficacia de las acciones políticas y compensen el poder de los actores transnacionales. Para ello, resulta necesario profundizar una integración que fortalezca la capacidad de controlar decisiones básicas sobre el proceso de desarrollo y el reparto equitativo de sus beneficios. Los espacios regionales y subregionales se presentan así como espacios apropiados que permitan abrirse al mundo, desde adentro hacia afuera.

Esto exige que el Estado disponga de la capacidad para analizar los nuevos fenómenos internacionales en función de preservar su capacidad de atender sus responsabilidades y funciones básicas. Los Estados existen para promover el bienestar de sus ciudadanos, así como el acceso de éstos a las posibilidades para su realización personal y social.

Pero el Estado no siempre cuenta con los medios y la capacidad para enfrentar estos desafíos y, además, debe atender la presión de quienes confunden su propia existencia con la ineficiencia social. Sin embargo, el Estado es y seguirá siendo -al menos en un futuro previsible-, la unidad básica y central del orden internacional.

Esto es así, porque, en lo fundamental, ofrece totalidad frente a la fragmentación y representa una identidad única, que en muchos casos se sitúa incluso por encima de las diferencias étnicas, culturales o religiosas que admite en el seno de su sociedad.

Pero la función del estado resulta determinante en particular en la manera como éste se desenvuelve hacia adentro. En ese sentido, se aprecia la existencia de un mundo pre-moderno, en el que coexiste el pre-estado con el caos post guerra fría. Son situaciones donde el Estado no cumple más el criterio de Weber de tener el legítimo monopolio para el uso de la fuerza y en las que por abuso, degeneración o desborde el Estado ha perdido legitimidad. Lo ocurrido en Somalia y otras partes del mundo, en la década pasada, ejemplifica nítidamente esta situación.

Hay también un mundo moderno, en sí mismo bastante antiguo o clásico, en el que el agente de la modernización por excelencia es el Estado Nación moderno. En él, el sistema clásico del Estado se mantiene intacto, pretendiendo se reconozca ante todo su soberanía y la consiguiente separación entre asuntos internos e internacionales, con la prohibición de interferencias de los últimos en los primeros. En este mundo los Estados mantienen el monopolio de la fuerza y pueden estar preparados para su uso. Es un mundo que reposa en las normas del derecho internacional, en su sentido más amplio, pero en el que el último garante de la seguridad es la fuerza y en el que el orden depende del balance de poder o de la presencia de Estados hegemónicos interesados en preservar el *status quo.* Es el mundo del cálculo de intereses y de fuerzas descrito por Maquiavello y por Clausewitz y en el que la ruptura del equilibrio puede conducir a la intervención de la potencia mundial.

Pero adicionalmente esta surgiendo también un mundo post moderno, en el cual el sistema del Estado moderno esta también colapsando pero para tornarse en un orden mas sofisticado y distinto al caos. No reposa en el equilibrio, ni en el énfasis en la soberanía, o en la división de asuntos internos e internacionales. Se caracteriza por la ruptura de la distinción entre lo interno y lo externo; por la interferencia mutua en los asuntos internos tradicionales, por el rechazo al uso de la fuerza para la solución de diferencias y la consiguiente codificación de las normas de comportamiento; por la cada vez mayor irrelevancia de las fronteras y por una seguridad basada en la transparencia, la exposición mutua, la interdependencia y la vulnerabilidad recíproca.

En ese marco, la integración regional debe ser también entendida como un proceso conducente a este mundo postmoderno y por lo tanto a fortalecer la viabilidad en el cumplimiento de las responsabilidades del Estado, a promover su eficacia y las posibilidades de lograr los resultados que la sociedad espera de él, desde una dimensión que evoque una suerte de “Estado-Región” sustentado en la conjunción de voluntades de los Estado Nación que en el se integren.

Esa es la nueva dimensión de la integración que emerge del panorama internacional posterior a la guerra fría. Ella trasciende la dimensión económica para situarse, a partir de la cooperación política, en el fortalecimiento de la capacidad de cada sociedad para participar de manera más eficiente en los beneficios de la globalización, moderando los efectos perniciosos de ésta y contribuyendo a la atención de las demandas sociales de bienestar y seguridad.

De esta manera, la integración no es más la búsqueda de un espacio económico más amplio para alcanzar la escala que justifique un proceso de industrialización. La progresiva apertura del comercio mundial hace descartar esa perspectiva de décadas anteriores.

ii. Pobreza y desigualdad

La subregión andina, no obstante razonables tasas de crecimiento de la década pasada, en especial hasta 1997, debe confrontar hoy mayores niveles de pobreza y desigualdad. Alrededor de la mitad de los habitantes de la subregión vive hoy en condiciones de pobreza, mientras que más de un tercio lo hace con menos de dos dólares diarios. En consecuencia, salta a la vista el crecimiento por sí solo no resulta suficiente para vencer la pobreza y que requiere ir acompañado de políticas de equidad que hagan posible que sus beneficios alcancen a todos los sectores de la población.

La regresiva concentración del ingreso y otras formas de inequidad, como el desigual acceso a las oportunidades económicas y sociales, neutraliza los efectos positivos del ocasional crecimiento económico e inclusive limita las posibilidades de que este se extienda más allá de determinados -e insuficientes- limites. En este sentido, la desigualdad del ingreso es particularmente importante para explicar el porqué los frutos del crecimiento no llegan a los sectores menos favorecidos.

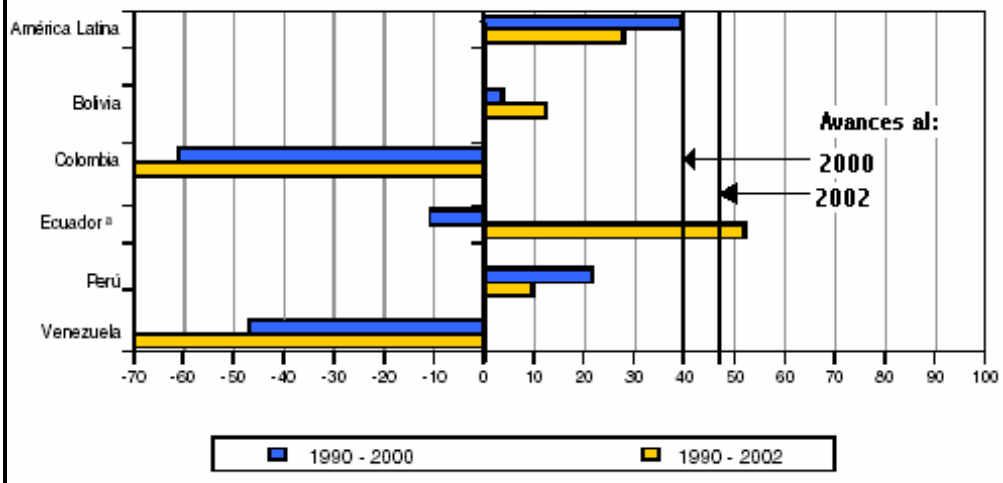
Enormes diferencias entre grupos sociales, países o regiones dentro de un mismo país, pueden ser determinantes de que los más necesitados no accedan a las ganancias asociadas a una expansión económica. Factores tales como dotaciones iniciales de capital humano y físico, -en especial respecto al acceso a la educación y salud básicas- la localización geográfica, los tipos de organización social y la imposibilidad de asegurarse contra riesgos de eventos externos inesperados, son elementos que contribuyen a explicar porqué algunos grupos no se benefician del crecimiento. Tales diferencias, no son ajenas a la debilidad del Estado y al déficit institucional, los que imponen severos límites en la envergadura y calidad de las políticas de desarrollo social.

Según estimados de la Comisión Económica para América Latina, CEPAL[xxviii], hechos a partir de una proyección basada en un crecimiento económico igual al promedio de los cinco mejores años para cada país del período 1990-2002, la persistencia en el coeficiente Gini de los países andinos (todos ellos cercanos o por encima de 0.5) anticipan que en algunos casos no se alcanzaría el compromiso para reducir a la mitad los niveles de pobreza crítica a más tardar en el año 2015, asumido en la Cumbre del Milenio de la ONU. También estima la CEPAL que una reducción del 5 por ciento del índice Gini, -aproximadamente equivalente a 0.025 puntos del valor de dicho indicador- se reflejaría en una

disminución de entre 2 y cinco años en el tiempo requerido para reducir la pobreza extrema a la mitad.

En ese sentido, ante la rigidez histórica del Gini en los países andinos, parece inevitable tener que tomar en cuenta que la inversión productiva, en especial la que corresponde a la mediana y gran empresa, tenderá a situarse geográficamente donde se sitúen los recursos que el proceso productivo habrá de emplear. Ello constituye un factor en extremo limitante, pues tiende a marginar del proceso económico a todos los que no habiten en el espacio geográfico en cuestión y, con contadas excepciones, como puede ser el caso de la minería, tiende a concentrarse en las ciudades.

PORCENTAJE DE AVANCE HACIA LA META DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA, 1990-2000 Y 1990-2002



Fuente: Extraido del gráfico regional elaborado por CEPAL sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países [a] Areas urbanas.

La constatación anterior, resalta más aún la importancia de la micro y pequeña empresa y de dotar con un capital realizable a los sectores empobrecidos, evitando que la lucha contra la pobreza sea la simple transferencia de activos hacia ellos, pues eso los fijaría, de manera definitiva, en las condiciones de pobreza.

En ese sentido, resulta válida y pertinente la reflexión acerca de si el camino al desarrollo en el contexto de la globalización y de la libertad de los mercados, debe emprenderse exclusivamente a partir de la búsqueda de menores desigualdades en el ingreso; o, si será necesario imaginar la igualdad y contrarrestar la exclusión a partir de indicadores con potencial más factible de realización, como los que inciden en el desarrollo humano.

Pero sin duda una estrategia integral y persistente contra la pobreza y la desigualdad tiene que tomar en cuenta el aspecto económico del problema, lo que en virtud de la situación existente, significa un crecimiento económico de "ancha base". Esto es, un crecimiento que incorpore a su proceso y a sus beneficios a todos los habitantes de la subregión y que mediante políticas de

empleo, tributarias, de gasto público y otras, promuevan el acceso de todos a los alimentos necesarios, a una educación básica de calidad, a la prevención de enfermedades evitables y a la atención de la salud.

Igualmente, cualquier sociedad en conflicto permanente -si es que no en guerra interna o externa- agrava la situación de todos pero especialmente de los más débiles, pues profundiza las situaciones de desigualdad y pobreza. Ello refuerza la importancia de los bienes públicos referidos a la seguridad y la justicia, que deben resguardar los derechos de toda la población, naturalmente incluyendo aquellos de los más necesitados.

Todas estas son áreas en las cuales las políticas a seguir resultan decisivas para permitir brindar a todo ciudadano igualdad de oportunidades, sin distinguir el lugar y la condición social de su nacimiento.

Pero también la lucha contra la pobreza y la desigualdad tiene que incluir nuevas opciones de participación democrática de los mismos pobres en los procesos de toma de decisiones del país, pues poco efecto tendrían sus políticas si no se traducen en sociedades con patrones de comportamiento que fortalezcan la participación y destierren la exclusión social, todo lo cual resulta consustancial a los objetivos de una sociedad democrática.

El "empoderamiento" político y cultural de los más necesitados tiene que incluir la capacidad de influir en todos los ámbitos geográficos y niveles administrativos. En otras palabras, se requiere concertar las políticas sociales en una perspectiva de desarrollo humano. Ello exige cambios en la manera de hacer las cosas, de una parte, para contribuir a que los sectores pobres sean agentes del diseño del proceso económico; y, de otra, partir de la constatación de que el destino de ellos depende del desenvolvimiento de la política y de la economía en su conjunto.

La ausencia de esta perspectiva incide de manera directa en la frecuencia con la que las democracias andinas se ven amenazadas como resultado de la fragmentación política que alimenta la frustración ciudadana respecto del Estado, de la pérdida de legitimidad de los órganos de gobierno -incluidos los partidos políticos- y, aunque estas circunstancias no constituyen en si mismas riesgo o amenaza directa a la seguridad, producen un contexto que al afectar los mecanismos de participación e intermediación política pueden, en determinadas circunstancias, propiciar la violencia o privar a la sociedad de los mecanismos para combatirla legítimamente.

iii. Déficit Institucional

Todo ello se vincula también a la necesidad perentoria de confrontar el reconocido déficit institucional que presenta el contexto andino, pues son las instituciones las que determinan la existencia y eficiencia de los mercados y organizaciones -tanto públicas como privadas- y están llamadas a proporcionar normas claras y ampliamente conocidas que deben ser coherentes, aplicables a todos, predecibles, creíbles y aceptadas por la mayoría[xxix].

Las instituciones, son también cruciales para el desarrollo y consolidación de una cultura política que proporcione a la democracia el arraigo necesario en la población. En términos generales, la noción de democracia convoca sentimientos y opiniones favorables en la ciudadanía, aunque éstas suelen ser, por lo general superficiales. En ese sentido, son las instituciones las que están llamadas a profundizar el sentimiento ciudadano al promover la tolerancia, desarrollar la confianza y las perspectivas de participación.

Por ello, la tarea del desarrollo institucional en la subregión andina no puede prescindir de aspectos tan importantes como pueden ser el revisar el funcionamiento de la administración de justicia, la mejora en las condiciones de seguridad pública que afectan cotidianamente al ciudadano, la recuperación de la eficacia en el papel de intermediación política que están llamados a desempeñar los partidos políticos, -y la vinculación de éstos con todos estos procesos- la mejora en la capacidad reguladora de los servicios públicos y otros monopolios, la supervisión prudencial del sistema financiero y del mercado de capitales, la lucha contra la corrupción, la reestructuración de las relaciones entre gobiernos centrales, locales y regionales; y la conversión y reestructuración de sectores productivos sobre bases orientadas a lograr la mayor competitividad y eficiencia.

Todos estos factores, aunados a una mayor consistencia en la estructura tributaria y eficiencia en la administración de la misma, junto con mayor eficiencia y calidad en el gasto público, en especial en aquellos sectores que tiendan a incrementar la dotación de capital humano, pueden contribuir a compensar las enormes inequidades que presentan los países de la subregión, a mejorar la competitividad subregional y a consolidar la viabilidad del proyecto social de los países andinos.

Se trata, en resumen, de asumir una visión y estrategia para la gobernabilidad democrática a partir de un enfoque de Desarrollo Sostenible, que busca el equilibrio entre el crecimiento económico, la equidad social, los valores ambientales y la calidad de vida, todo ello sustentado en una noción de institucionalidad y cultura democrática, reducción de la pobreza, lucha contra la corrupción y descentralización.

Para tales efectos, una visión de futuro se definiría como un modelo de desarrollo sostenible con rostro humano y orientación democrática, inspirado en Estados integrados y descentralizados, promotores del trabajo productivo, con prioridad en los ejes: nutrición, salud, educación, administración de justicia y seguridad ciudadana, mediante el fomento de la inversión social.

Por consiguiente, la opción por el desarrollo de una institucionalidad democrática debiera representar uno de los temas transversales que estabilizan esos ejes, fomenta la cultura de la libertad para erradicar la pobreza, reduce las desigualdades y se proyecta hacia una sociedad justa, acorde con los parámetros de la sociedad postmoderna que la globalización nos muestra.

Pero el desarrollo de la institucionalidad, en particular al referirse a los sectores del Estado asociados a la seguridad, también requiere de ajustes para que contribuya a la gobernabilidad democrática. Ello supone el establecimiento de misiones claras y precisas respecto de las fuerzas de seguridad y, cuando fuese necesario, actuar con miras a lograr:

- El sometimiento de las fuerzas de seguridad a la autoridad civil, expresado en su sometimiento y observancia de las normas del derecho internacional y la Ley nacional.
- El reconocimiento de las jerarquías entre autoridades civiles y las fuerzas de seguridad, expresado en una clara definición de derechos y obligaciones mutuas y recíprocas
- La observancia por el sector de la seguridad de los principios y normas de contabilidad pública que observan las demás entidades del Estado no vinculadas a la seguridad
- Desarrollar la capacidad de la dirigencia en los partidos políticos para ejercer un control político adecuado y la supervisión constitucional de los actos del sector de la seguridad
- La transparencia en la información de los asuntos concernientes a la seguridad
- Desarrollar la capacidad de la sociedad civil para monitorear al sector público de la seguridad y para participar constructivamente en el debate político de las políticas de seguridad
- El acceso de las fuerzas de seguridad a un entrenamiento y capacitación continuo y consistente con las necesidades de sociedades democráticas

Todos estos son aspectos en los cuales, por lo demás, los avances que se logren deben comprometer en su desarrollo de manera particular a los partidos políticos y a la sociedad civil, dentro de modalidades que contribuyan a fortalecer el desarrollo institucional de estos dos sectores y superar las dificultades que, se aprecian. El fortalecimiento de la democracia exige del cabal cumplimiento de las misiones que corresponden a cada sector en la sociedad y es solamente mediante una intermediación política de calidad que los partidos políticos podrán fortalecerse y afirmarse conforme lo requiere el desarrollo institucional de la vida democrática.

NOTAS AL ACAPITE 1.

[i] PNUD. *"La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos"* p. 211 (2004)

[ii] Se alude a crimen organizado dentro de la caracterización que proporciona H. Abadinsky al señalarle como rasgos el no ser ideológico, estar guiado por reglas explícitas y códigos, con especialización y división de tareas, ser jerárquico y altamente monopolístico, poseer membresía limitada y ser propenso a prácticas como el soborno. ABADINSKY, H. *"Organizad Crime"*. Citado por Flynn, Stephen en Globalización del narcotráfico: las drogas y el crimen organizado. Revista Occidental. México, IICLA, 1995. pp.262, 266 y 292

[iii] Podría resultar sugerente a este respecto considerer el gasto militar como el elemento de medición. Al respecto, el SIPRI Yearbook 2003 señala "marcadas disparidades regionales en la magnitud de recursos económicos dedicados a gasto militar. En 2001, el año más reciente para el que existen estadísticas disponibles, el Medio Oriente destinó a gasto militar un estimado del 6,3% del producto nacional bruto comparado con un promedio mundial de 2,3%, mientras América Latina destinó solo 1,3%. Africa, Asia (incluída Oceanía) y Europa Occidental también destinaron sumas inferiores al promedio mundial (2.1%, 1.6% y 1.9%, respectivamente), a la vez que el resto del mundo gastó sumas algo superiores: Norte América 3% y Europa Central y del Este 2.7%". Citado por ARIZAGA, Alfredo. En *"La Limitación y Control del Gasto Militar para Defensa Externa en los Países Miembros de la Comunidad Andina"*. Informe de Consultoría del Proyecto Iniciativa de Estabilizaicón Regional Andina. 2004.

[iv] HIRST, Mónica. *"Seguridad Regional en las Américas"* en Grabendorf, Wolf. La Seguridad Regional en las Américas. Bogotá 2003. Fescol y Fondo Editorial CEREC. p.26

[v] Este acápite se limita a las controversias que presentan una dinámica susceptible de militarizarse. Las demás controversias, aquellas en el ámbito comercial, por ejemplo, tiene cauces preestablecidos para su tratamiento y solución pacífica, que expresa el alto grado de institucionalidad organizacional de la Comunidad Andina.

[vi] DOMINGUEZ, Jorge I.; con Mares, David; Orozco Manuel; Scott Palmer, David; Rojas Aravena, Francisco; y Serbín, Andres. *"Boundary Disputes in Latin America"*. Peaceworks N° 50. Setiembre de 2003. United States Institute of Peace. Washington DC.

[vii] Domínguez señala que estos mecanismos han sido eficaces para prevenir la escalada de los conflictos. Sin embargo, les atribuye el carácter de "riesgo moral" pues ofrecen a la potencia menos poderosa un seguro de poder tomar audaces iniciativas militares, en el entendido que los mecanismos interamericanos intervendrán previniendo que la otra parte pueda desplegar todo su poderío.

[viii] Para efectos de este trabajo, debe entenderse que un diferendo se militariza cuando una de las partes despliega o emplea su fuerza armada como instrumento de sus intereses políticos.

[ix] Prevalece en ese enfoque la teoría del Estado sostenida por Hegel y sus discípulos que adquirió vigencia en ciertos espacios europeos durante el siglo XIX, según la cual el Estado no nace de la Ley sino de la guerra, por lo que es la única fuente creadora de legitimidad y, por lo tanto, su obligación primaria es preservarse a sí mismo, así como la razón primordial de la fidelidad de sus ciudadanos. Según ese pensamiento como el Estado existe a través de la guerra (algo que resulta evidente en el caso Prusiano y muchos otros en la historia, incluyendo el de los Estados Unidos) éste solamente puede sobrevivir y expresarse a través de la guerra. Esta tesis se contrapone con aquella prevaleciente en Europa Occidental y los Estados Unidos, según la cual el Estado obtiene su legitimidad de la ciudadanía, a través de constituciones escritas o no escritas que comprometen a ésta a brindar un conjunto de bienes públicos, -que incluyen justicia y orden- a cambio de su fidelidad, su contribución monetaria e, inclusive, su vida, en caso ello resultase necesario. Esta última corriente de pensamiento, entiende que un mecanismo similar debe producir el orden y la justicia entre los Estados. De esta manera, la guerra es procesada como una situación de desorden en las relaciones internacionales a ser remediada por un desarrollo del derecho internacional aplicado por Cortes modeladas en las que prevalecen en las democracias occidentales.

[x] MARES, David. *"Boundary disputes in the Western Hemisphere: Analyzing their relationship to Democratic Stability, Economic Integration and Social Welfare"*. Pensamiento Propio 14 (Julio-Diciembre 2001)pp.31-59. Tomado de Dominguez, Jorge op.cit.

[xi] Bolivia es el único país andino que es parte plena de la Convención, al haber adherido en abril de 1995.

[xii] CURBET, Jaume. *"La Desmitificación de la Policía"*. En Seguridad Sostenible. 2002. Ed. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. http://www.iigov.org/seguridad/se01/se01_02.htm

[xiii] Información extraída del Informe "*Policy and Program Developments"* correspondiente al año 2003. http://www.state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/2003/vol1/html/29829.htm

[xiv] Según un estudio realizado por del gobierno de los Estados Unidos a inicios de la década pasada, para la elaboración de un kilo de cocaína se requería tres litros de ácido sulfúrico concentrado, 10 kilos de cal, de 60 a 80 litros de kerosene, 200 gramos de perganmanato de potasio y un litro de concentrado de amoníaco.

[xv] Para efectos del presente documento y con miras a facilitar su empleo, se utiliza el término lavado de activos conforme a lo tipificado en la Directiva 91/308 de la CEE, que establece como tal:

- La conversión o transferencia de propiedad, conociendo que tal propiedad proviene de una actividad criminal o de un acto de participación en tal actividad, con el propósito de ocultar o disfrazar el origen ilícito de la propiedad, o de asistir a cualquier persona involucrada en la comisión de tal actividad a evadir las consecuencias legales de sus acciones.
- Ocultar o disfrazar la verdadera naturaleza, origen, ubicación, disponibilidad, movimiento, derechos respecto de propiedad, propiedad de la misma, conociendo que tal propiedad proviene de una actividad criminal o de un acto de participación en tal actividad
- La adquisición, posesión o uso de propiedad sabiendo, al momento de recibirla, que ésta proviene de una actividad criminal o de un acto de participación en dicha actividad.
- Participar en, asociarse para, intentar cometer y ayudar, asistir facilitar y aconsejar la comisión de alguno de los actos mencionados en los párrafos anteriores.

[xvi] Ver QUIRK , P.J. "*Macroeconomic Implications of Money Laundering"*, así como TANZI, V. "*Money Laundering and the International Financial System*". Ambos en IMF Working Paper n. 55. 1996

[xvii] Resulta importante destacar la relevancia de estas recomendaciones pues tanto la observancia de las mismas como el ser parte del grupo de trabajo, es usualmente considerado como "certificado internacional" para el país que sigue ese curso de acción. Al adecuarse a ellas un país tiende a adquirir credibilidad internacional y reduce el índice de riesgo-país en función de la variable del riesgo de infiltración criminal en el sistema económico y financiero. Por otra parte, el GAFI/FATF también produce listas de países o territorios que no se adecuan a las recomendaciones y sugiere medidas para contrarrestar los efectos específicos que puedan estar ocasionando. En la actualidad el Grupo de trabajo cuenta con la participación de 31 Estados. Argentina, Brasil y México, son los tres países latinoamericanos que lo integran. También son parte del Grupo de Trabajo La Unión Europea y el Consejo de Cooperación del Golfo.

[xviii] Todos los países andinos integran el GAFISUD, luego de la incorporación de Venezuela en julio del 2003. También lo integran Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Participan como observadores el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, España, Estados Unidos, FMI, Francia, México, Naciones Unidas y Portugal. También asisten a sus reuniones, como organizaciones afines, el Grupo de Acción Financiera Internacional sobre lavado de activos (GAFI/FATF), el Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC/CFATF) y la Organización de Estados Americanos a través de la Comisión Interamericana para el Control del abuso de drogas (CICAD).

[xix] Este aspecto fue incorporado posteriormente al 11 de setiembre del 2001 y busca incorporar las ocho recomendaciones especiales sobre financiamiento del terrorismo hechas por el Grupo de Trabajo.

[xx] El Grupo Egmont fue establecido en 1996 entre unidades de inteligencia financiera con la finalidad de promover la cooperación internacional y el intercambio de información. Son parte de este Grupo las entidades respectivas de 84 paises. De los países andinos participan las Unidades de Bolivia, Colombia y Venezuela.

[xxi] Sobre el particular Seymour Martin Lipset y Gabriel Salman Lenz ofrecen un exhaustivo análisis en *"Corruption, Culture and Markets"*, ensayo publicado en Culture Matters: How Values Shape Human Progress. Editado por L.E. Harrison y S.P. Huntington. Nueva York, Basic Books, 2000. El tema ha sido también estudiado desde distintos modelos por el Banco Mundial, corroborando lo afirmado.

[xxii] Los datos a partir de los cuales se construye los índices que elabora Transparencia Internacional, se obtienen cruzando información de encuestas realizadas entre habitantes del país en cuestión, nacionales del país que residen en el extranjero y analistas internacionales de riesgos.

[xxiii] Transparency International (TI), la organización mundial anticorrupción, en su Indice de Fuentes de Soborno (IFS) 2002, destaca los altos niveles de soborno en países en vía de desarrollo, por compañías de un gran número de las principales naciones industrializadas, que cuentan en la actualidad con leyes que hacen del soborno a funcionarios públicos extranjeros un delito. Esto evidencia la tolerancia para el incumplimiento de la Ley por las autoridades de determinados países, así como las dificultades que tienen los países en desarrollo para procesar adecuadamente estos hechos.

[xxiv] PNUD. (2004) p. 213. Se trata de una encuesta efectuada por Latinbarómetro sobre tolerancia a la corrupción.

[xxv] Una excepción al respecto ha sido el caso de Colombia y muy recientemente el del Perú, que a través de mecanismos específicos han buscado protegerse de la volatilidad en los capitales de corto plazo.

[xxvi] WAGNER TIZON, Allan. *Integración para la Globalización*. Lima, CAN, SG/di590. Discurso de toma de posesión del cargo de Secretario General de la Comunidad Andina. 15 de enero de 2004

[xxvii] Jorge Ospina Sardi, en el Informe Final del Seminario taller sobre Medidas de Fomento de la Confianza, Lima, 18 y 19 de marzo de 2004, sostiene que *"La razón de esta caída en la participación mundial en el comercio debe examinarse en términos de una recomposición mundial de la productividad"*, argumento que resulta inobjetable, aunque pone en evidencia que la subregión andina no tuvo una participación activa en dicha recomposición la cual, de cualquier manera, afectó negativamente los términos de inserción de la subregión en el mundo.

[xxviii] Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, CEPAL. *"Panorama Social de América Latina y el Caribe 2002-2003"*. Santiago. Agosto 2003.

[xxix] Para efectos del presente trabajo se alude a instituciones y organizaciones en el contexto de la definición proporcionada por el banco Mundial según la cual instituciones son las normas formales e informales, así como los mecanismos para asegurar su cumplimiento, conformando el sistema de incentivos que guía el comportamiento de organizaciones e individuos, mientras que organizaciones son grupos de individuos que actúan colectivamente para lograr objetivos comunes en el marco institucional vigente.

2. Conflicto y Prevención.

Las circunstancias descritas en la sección anterior, muestran el complejo escenario en el que se desenvuelve la subregión andina. Esto ha llevado a analistas y observadores a evidenciar escepticismo por el futuro democrático de los países andinos[i]. La mayor parte coincide, sin embargo, en que el fortalecimiento de la integración andina potencia la capacidad para hacerle frente tanto a problemas estructurales, como a un contexto global cambiante, ambos fenómenos que interactúan negativamente en la articulación de las respectivas sociedades.

Pero la integración andina, no se encuentra exenta de dificultades en su propia marcha y conferirle responsabilidades directas asociadas a la conflictividad más compleja de la subregión, podría ocasionar el traslado al proceso de integración de la inevitable tensión asociada a estas situaciones, perjudicando con ello el desarrollo de una agenda de cooperación política tan rica en contenidos como necesaria.

Por ello, para que la integración sea funcional a los propósitos de la seguridad, se requiere una efectiva voluntad de los Estados manifestada a partir de la superación de la fragmentación en los enfoques, que haga posible la inserción prioritaria de la integración en las respectivas agendas nacionales.

Ello permitiría tener una base mínima indispensable para satisfacer expectativas en la materia y ofrecer algún tipo de resultados mediante la ocasional prevención y solución de conflictos. Con ese propósito, esta sección intentará abordar algunos aspectos relacionados con el conflicto y la manera en que podría ser encarado con miras a su prevención, en el marco de la integración y de la cooperación política.

Los mecanismos de prevención y solución de conflictos deben además, ser consistentes con la naturaleza del conflicto. Según Karl Deutsch el "conflicto existe cuando existen actividades incompatibles". Ello nos llevaría a la potencialidad de conflictos en cualquier tipo de actividad. Esa generalización es una manera de simplificar una aproximación conceptual al conflicto, pero resulta evidente que el conflicto se hace presente cuando dos o más partes perciben que sus intereses son incompatibles, cuando hay manifestaciones hostiles, o cuando al menos una de ellas promueve sus intereses a través de acciones que puedan ocasionar daño a otra u otras partes. Las partes pueden ser individuos, grupos -pequeños o grandes- o países, lo cual determina que el conflicto se encuentre en todos los niveles del proceso social.

Pero además, el conflicto debe ser apreciado cuando menos desde dos posibles dimensiones: una social y otra política. El conflicto social es la confrontación manifiesta entre dos o más partes interdependientes que perciben recursos insuficientes, objetivos incompatibles e interferencia recíproca[ii]. Cuando la toma de decisiones es la que afecta o produce insatisfacción a una de las partes, la dimensión social adquiere un carácter político. No debe en consecuencia confundirse esta circunstancia con lo que constituye propiamente un conflicto político.

El conflicto político, por otra parte, es la competencia progresiva, en cualquier sistema, entre grupos cuyo propósito es obtener ganancias en las áreas del poder, de los recursos, para satisfacer sus intereses y necesidades y donde al menos uno de los grupos considera que esta dimensión de la relación es mutuamente incompatible[iii].

Se dice que es una competencia progresiva porque tanto funcionalistas como realistas sostienen que el conflicto es funcional a toda sociedad, ya que constituye factor catalítico del progreso y del desarrollo. Ello lleva a asumir que lo que se requiere es que las sociedades produzcan conflictos sanos, capaces de ser conducidos dentro de cauces previsibles, sin amenazar desbordarse.

En la dimensión política el conflicto no opera en un nivel interpersonal, salvo que éste pueda afectar al sistema. Consecuentemente, en la dimensión política del conflicto son las aspiraciones grupales y no las individuales las que se negocian con resultados que suelen ser procesados como ganancia o pérdida y en la que el éxito es entendido como la capacidad de imponerse sobre el otro.

En cualquier mecanismo de prevención y solución de conflictos estos son aspectos que se sitúan en su propio núcleo, más aun si se toma en consideración la naturaleza multidimensional de la seguridad. Resultan por lo tanto insoslayables en la construcción de cualquier sistema de alerta temprana y de respuesta temprana a un conflicto.

Por otra parte, incursionar en la solución de conflictos una vez que éstos se producen, sería una tarea para la cual la cooperación o formas comunitarias de acción resultarían insuficientes. Además, los costos de intervención, en ese supuesto, podrían ser demasiado altos para un proceso de integración que, a pesar de sus avances en más de tres décadas, requiere aun consolidarse - cuando no inscribirse- en la lista de prioridades de política de las distintas fuerzas o sectores en cada uno de los países andinos.

Ello pone de manifiesto la importancia de la prevención como uno de los elementos centrales de una aproximación andina a la seguridad. El término "diplomacia preventiva", tal vez sea el que relaciona de la manera más directa las nociones de prevención y de conflicto.

Este fue utilizado por primera vez en la década de los años cincuenta por el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Dag Hammarskjold y revivido décadas después, por su sucesor en el cargo, Boutros Boutros Ghali, cuando aludió a ella como las *"acciones para prevenir el surgimiento de controversias entre distintas Partes, para prevenir que las controversias existentes escalen y se transformen en conflictos y para limitar la expansión de los efectos de éstos últimos cuando ocurran*[iv]*"*

La Comisión Carnegie para la Prevención de Conflictos[v], sostuvo que la diplomacia preventiva son *"las medidas adoptadas para prevenir la ruptura de las condiciones de paz. Su propósito es prevenir que las tensiones existentes puedan escalar hacia la violencia |y evitar la propagación del conflicto cuando se llega a el".*

Ambas definiciones nos señalan que la prevención actúa de manera diferencial en función del momento que atraviesa una situación determinada y permite, de esa manera, distinguir cuando menos entre la acción preventiva temprana,

entendida como la intervención previa al inicio de un conflicto violento, y la prevención tardía, que se produce cuando la fase violenta del conflicto resulta cuando menos inminente y se produce con miras a persuadir a las partes que desistan de ese curso de acción[vi].

Naturalmente, la prevención temprana, cuando se puede optar por ella, suele ser la opción preferible, ya que involucra menores costos en términos políticos, de confianza, económicos, sociales, militares y otros. En cada caso, se requiere de estrategias preventivas operativas y estructurales. Las primeras son diseñadas para cada caso, con miras a una crisis inmediata. Las segundas buscan en primer lugar evitar el surgimiento de la crisis y, si ello aun llegara a ocurrir, prevenir que pueda repetirse.

En ese sentido, la Comisión Carnegie también sostiene que una estrategia preventiva debe reposar sobre tres principios: 1) reacción temprana a señales de problemas que requieran ser detectados desde el inicio y un análisis especializado de la manera y tendencias que desarrollan; 2) una aproximación equilibrada e integral que alivie las presiones que puedan detonar un conflicto violento, pues una respuesta efectiva requiere de un conjunto coordinado de medidas políticas, económicas, sociales y militares; y, 3) un esfuerzo sostenido para resolver las causas de la violencia.

En función de dicha caracterización se abren tres modalidades de trabajo susceptibles de ser diferenciadas entre sí. Una primera, referida a la observación y el análisis; una segunda, referida a los actores directamente involucrados; y, una tercera que, a la luz de las complejidades de la situación en los países andinos, requeriría desarrollar con alguna sincronización políticas en un conjunto de aspectos normalmente fragmentados. En cada una de estas tres modalidades existe espacio para la integración de recursos comunitarios, de gobiernos, partidos políticos y de sociedad civil, estableciéndose canales para la participación social.

En los seminarios-taller realizados en el marco del proyecto de Estabilización Regional Andina, ha sido un tema recurrente la manifiesta preocupación por contar con un sistema de alerta temprana que a manera de observatorio, permita acceder a información oportuna que proporcione herramientas indispensables para anticipar el desarrollo de un conflicto y prevenirlo.

Sobre el particular existen distintos modelos metodológicos que podrían contribuir a definir el funcionamiento del observatorio. No es intención de este trabajo ofrecer una propuesta específica en cuanto a criterios a ser analizados, pues ello solamente podría llevarse a cabo en el contexto de la ejecución de la Política de Seguridad Común Andina y como resultado de las prioridades que los países señalen.

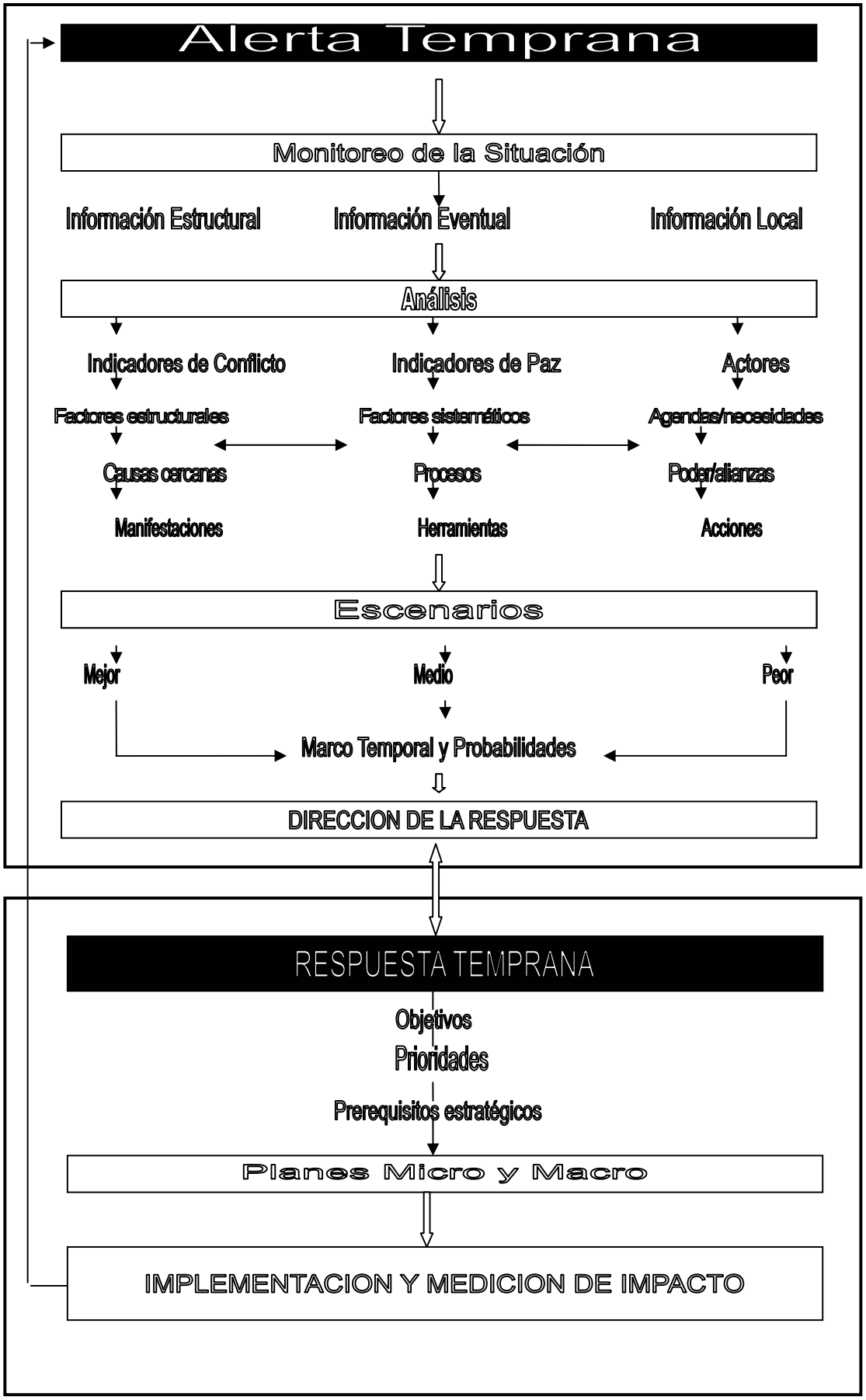
En todo caso, el diagrama que se reproduce en la página siguiente describe un modelo basado en el modelo ofrecido por el Foro sobre Alerta Temprana y Respuesta Temprana, FEWER. Este no pretende ser el modelo preciso a seguir, pero si proporciona un referente adecuado para mostrar como se interrelacionan los variados aspectos que, en cualquier circunstancia, debieran conformar cualquier sistema de información y análisis.

En ese sentido, se evidencia que un mecanismo de alerta temprana será altamente dependiente para su eficacia de la calidad de la información que lo alimente y de la calidad analítica de quienes tengan a su cargo procesarla, lo cual anticipa la necesidad de integrar una red que reúna entidades de gobierno, intergubernamentales, académicas y de la sociedad civil para que desde sus respectivos campos de especialidad faciliten la información y el análisis consiguiente.

Pero además de su composición, el buen funcionamiento de un observatorio andino requiere identificar previamente cuales son los indicadores de conflicto, esto es los fenómenos que generan un conflicto y sus aspectos; los indicadores de paz, entendidos como aquellos que miden los factores que previenen el desarrollo de un conflicto; y, los actores respecto de los cuales el observatorio deberá trabajar.

Respecto de los primero, los indicadores de conflicto, son a su vez tres los elementos que debieran considerarse: factores estructurales o subyacentes, (pobreza, deficiente calidad de gobierno, reducido margen de gobernabilidad, etc.), causas cercanas o próximas, es decir aquellas que pudieran acentuar o hacer más severas las causas subyacentes en un conflicto (disponibilidad o acceso a armas, etc.); y cuales pueden ser los potenciales detonantes de un conflicto, vale decir eventos que pudiesen precipitar una escalada violenta del conflicto.

Los indicadores de Paz, son resultado de la necesidad de comprender no solamente los aspectos que producen o precipitan un conflicto, sino también cuales son aquellos aspectos que pueden contribuir a prevenir



que el conflicto se desate. Se trata de llegar a comprender cuales son los aspectos cruciales para mantener la paz en una sociedad, lo cual supone

considerar, sistemas particulares de paz, establecidos para administrar conflictos, por ejemplo consejos comunales, etc; y, finalmente, las herramientas formales para administrar conflictos, tales como las cortes, los tribunales arbitrales, etc.

En tercer lugar, los conflictos involucran gente e intereses. Resulta en consecuencia fundamental entender las motivaciones potenciales y vigentes de los diferentes actores y cuales son las acciones que pueden adoptar para promover sus respectivos intereses. En ese sentido, se requiere considerar sus agendas y el poder de cada actor, sus necesidades y las acciones que desarrolla.

Pero además, tanto para los indicadores de conflicto, de paz o para conocer a los actores, se deberá reflejar variables locales, nacionales e internacionales, considerar la importancia relativa de indicadores históricos, presentes y futuros, la importancia de los mismos en términos de hechos y de percepciones, así como si reflejan las preocupaciones de los diferentes sectores de la población.

Los sistemas de alerta temprana, como el que se sugiere pueden reposar en una combinación de entidades de la sociedad civil, de los gobiernos, entidades académicas y la propia Secretaría General de la Comunidad Andina. En todos esos espacios, sin embargo, será necesario proceder a formar y entrenar personal en los cinco países andinos con miras a garantizar la capacidad, la compatibilidad metodológica, así como la convergencia de propósitos.

Además, un sistema de alerta temprana no tendrá los resultados esperados si es que no forma parte de un diseño más amplio que incluya también sistemas de respuesta temprana que, como se ha dicho, podrán suponer acciones políticas, económicas, sociales o militares; pero también y de manera muy especial estrategias y medidas para atender los problemas estructurales que configuran un contexto en el cual pueden desarrollarse las amenazas y conducir a conflictos.

NOTAS AL ACAPITE 2

[i] Al respeto puede consultarse el informe *"Andes 2020: A New Strategy for the Challenges of Colombia and the Region"*. Informe de una Comisión Independiente auspiciada por el Centro para la Acción Preventiva del Consejo de Relaciones Exteriores. Council on Foreign Relations Nueva York. 2004.

[ii] HOCKER, J.L. y WILMOT, W.W. *"Interpersonal Confllict"* 4ª. Edición The Mc Graw Hill Companies, Inc. 1995.

[iii] LUND, Michael. "*Preventing Violent Conflicts; A Strategy for Preventive Diplomacy"*. Washington DC. United States Institute of Peace. 1966

[iv] BOUTROS-GHALI, Boutros, *"An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping".P. 5.* New York: United Nations, 1992. (Traducción de la cita por Jorge Valdez)

[v] CARNEGIE COMMISSION ON PREVENTING DEADLY CONFLICT *"Preventing Deadly Conflict. Final Report"*. p xx-ii. New York: Carnegie Corporation, 1997.

[vi] EVANS, Graham y NEWHAM, Jeffrey. "The Dictionary of World Politics. A Reference Guide to Concepts, Ideas and Institutions". P. 10. London, Harvester Wheatsheaf, 1992.

3. Lineamientos para un Política Común de Seguridad.

Antecedentes

El Compromiso de Lima, Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos Destinados a la Defensa Externa[i], formalizó la voluntad de los países andinos de someter al Consejo Presidencial "...un proyecto de política común de seguridad andina, en el contexto de una concepción democrática y no ofensiva de la seguridad externa..."

Se trata, en consecuencia, de un proyecto que se inicia de la voluntad para resolver cualquier divergencia entre países andinos por medios pacíficos, a la vez que para buscar desarrollar mecanismos y procedimientos para responder a las amenazas que se ciernen sobre los países andinos.

Posteriormente, el 28 de febrero del año 2003, el Grupo de Alto Nivel en Materia de Seguridad y Fomento de la Confianza, realizó su primera reunión en la ciudad de Bogotá. En ella, los representantes gubernamentales definieron a la seguridad 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".*

Con dicha definición quedo precisado el carácter multidimensional de la seguridad. Además, quedó establecido que las amenazas convencionales, de naturaleza interestatal entre los países andinos, serían enfrentadas a través de una política cooperativa de seguridad y defensa, sustentada en el fomento de la confianza y la solución pacífica de controversias.

Por otra parte, las amenazas no convencionales, reconocidas como nuevas amenazas, responden muchas veces a una naturaleza y efectos que trascienden el espacio nacional, generando interdependencias que obligan al diseño de una política común que fortalezca los esfuerzos nacionales, subregionales y hemisféricos, y que permita enfrentarlas de manera eficaz, cooperativa y solidaria. La Política de Seguridad Común Andina deberá, en consecuencia, contemplar todas estas dimensiones.

Asimismo, fueron identificadas como las amenazas más importantes las siguientes: el terrorismo, el problema mundial de las drogas y los delitos relacionados, incluyendo el tráfico ilícito de precursores, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, la corrupción, los desastres naturales, la inestabilidad que promueven la exclusión social, la extrema pobreza y la debilidad institucional, la degradación del ambiente, la criminalidad y el crimen transnacional organizado; y, las pandemias que afectan la salud de sus poblaciones.

De la misma manera, el Grupo de Alto Nivel identificó áreas de cooperación, tanto en relación a las amenazas convencionales como a las no convencionales. Con relación a las amenazas convencionales señalo:

1. el desarrollo, fortalecimiento y profundización de medidas de fomento de la confianza y la seguridad;
2. las operaciones coordinadas en zonas de frontera;

3. la profundización de la integración y el desarrollo fronterizo;
4. la solución pacífica de controversias; y
5. la aplicación de medidas de prevención de crisis y conflictos.

Con relación a las nuevas amenazas, identificó las siguientes áreas:

1. La prevención, mediante el establecimiento de mecanismos de comunicación institucionalizados y permanentes entre autoridades nacionales respectivas, que incluyan la coordinación y el intercambio de información en materia de inteligencia, así como el intercambio de experiencias y el establecimiento de procedimientos de difusión de informaciones. Igualmente campañas de difusión que contribuyan a generar en la población de los países andinos actitudes acordes con una cultura de paz y seguridad.
2. El desarrollo de mecanismos nacionales, subregionales y hemisféricos de control para combatir, entre otros, el terrorismo, la corrupción, el tráfico ilícito de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, así como el problema mundial de las drogas y los delitos relacionados.
3. Cooperación legal y judicial a través del intercambio de información prejudicial y judicial, la elaboración de inventarios sobre normas nacionales aplicables y sus procedimientos de aplicación; y, la armonización de normas y procedimientos y el desarrollo institucional, incluyendo la capacitación y modernización de los sistemas de administración de justicia.
4. El fomento de una cultura de paz mediante la puesta en marcha de programas de educación destinados a la difusión entre la población del nuevo concepto de seguridad y de la función que corresponde desempeñar tanto al individuo como a las instituciones respectivas.
5. La integración y el desarrollo fronterizo.

Pocos días después, el 11 de marzo de 2003, este documento fue adoptado por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y posteriormente recogido por el Consejo Presidencial en la Declaración de Quirama, cuando se instruyó al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores para que presente a consideración del próximo Consejo Presidencial Andino una propuesta de lineamientos de Política de Seguridad Común Andina que desarrolle los parámetros del Compromiso de Lima y contemple, entre otros, planes de acción concretos en materia de lucha contra el terrorismo y la corrupción, con base en los trabajos que adelante el Grupo de Alto Nivel en materia de Seguridad y Fomento de la Confianza.

A continuación se describe una propuesta de lineamientos que podrían inspirar la Política de Seguridad Común Andina y que se asientan sobre lo establecido en el Compromiso de Lima, Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos Destinados a la Defensa Externa, así como en las decisiones adoptadas por el Grupo de Alto Nivel en Bogotá:

a. ***Objetivos:***

i) Contribuir al desarrollo y consolidación de la Zona de Paz Andina, expresada como el espacio geográfico donde se aplica una estrategia de desarrollo sostenible fundada en principios, valores y prácticas democráticas, una sólida cultura de paz y donde todos sus habitantes gozan de iguales oportunidades, indistintamente de su lugar de nacimiento o condición social.

ii) Erradicar de los países andinos cualquier forma de violencia física deliberada u organizada, de origen o efecto transnacional.

iii) Contribuir a la formación del Espacio Sudamericano de Integración y a la consolidación y profundización de la Zona de Paz y Cooperación Sudamericana.

iv) Promover la participación comunitaria de los países andinos en las definiciones y procedimientos correspondientes a la seguridad colectiva, hemisférica y global.

b. ***Principios***

De conformidad con el Compromiso de Lima, Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos Destinados a la Defensa Externa, la Política Común de Seguridad de la Comunidad Andina, se basa en los siguientes principios:

a. La preservación del Estado de Derecho y la democracia como sistema de gobierno.
b. La promoción y protección de los derechos humanos.
c. La aplicación del derecho internacional humanitario.
d. La abstención del uso o la amenaza del uso de la fuerza en sus relaciones recíprocas.
e. La solución pacífica de las controversias.
f. El respeto a la integridad territorial y a la soberanía de cada uno de los Estados miembros.
g. La no intervención en asuntos internos.
h. El respeto al derecho internacional y a las obligaciones internacionales.
i. La observancia de los sistemas de seguridad colectiva de la ONU y la OEA.
j. La cooperación para el desarrollo.
k. El fortalecimiento del proceso de integración.

Además, la Política de Seguridad Común Andina se enmarca en la observancia de los criterios para la Zona de Paz Andina que, conforme lo señala el Compromiso de Lima comprenden:

- La prohibición del uso o la amenaza del uso de la fuerza entre los Estados miembros conforme con las disposiciones aplicables de la Carta de las Naciones Unidas y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos.
- La proscripción, el emplazamiento, la fabricación, el transporte y la utilización de armas nucleares, biológicas y químicas, de conformidad con las disposiciones del Tratado de Tlatelolco y las convenciones internacionales sobre armas químicas, biológicas y toxínicas.
- La proscripción de toda modalidad de ensayos nucleares.
- El cumplimiento de un régimen gradual de eliminación que conduzca, en el más breve plazo, a la erradicación total de las minas antipersonal de acuerdo con lo establecido en la Convención de Ottawa.
- La prohibición del desarrollo, la fabricación, posesión, despliegue y utilización de todo tipo de armas de destrucción en masa, así como su tránsito por los países de la subregión.
- La promoción de la cooperación para el Desarrollo y la Integración.

c. ***Fundamentos***

i) El deber de proporcionar paz y seguridad al ciudadano[ii]

ii) La Identidad común andina y la comunidad de intereses

iii) La continuidad territorial del espacio andino

iv) La vigencia del orden democrático

v) La solidaridad

vi) La profundización del proceso de integración

vii) La cooperación

d. ***Características:***

Es una opción de paz.

Su propósito es erradicar y prevenir la amenaza o el empleo de la violencia física organizada y deliberada en todas sus formas y librar a los países andinos de sus efectos perniciosos, tanto respecto de la seguridad pública, como de la seguridad nacional; a la vez que promover las condiciones necesarias para que la población pueda ejercer, con la más amplia libertad y en igualdad de oportunidades, las opciones que para su realización material y espiritual debe ofrecerle la Zona de Paz Andina.

Es multidimensional.

Una descripción tan vasta del número y naturaleza diversa de las amenazas que confronta la subregión, como la adoptada por la Comunidad Andina, resulta conceptualmente sugerente y de la mayor relevancia, pues da cuenta de la envergadura del desafío que se confronta. Pero para efectos de la operatividad de una política común de seguridad también puede significar conducir el esfuerzo hasta niveles totalizadores de difícil -cuando no imposible- manejo o instrumentación, toda vez que supone establecer categorías únicas para asuntos de naturaleza y tratamiento tan variado como pueden ser los conflictos interestatales, la preservación del ambiente o la erradicación de pandemias.

Por ello, la viabilidad operativa de la Política de Seguridad Común Andina, requiere entender a la seguridad como el bien público que busca erradicar y prevenir la violencia física organizada y deliberada en todas sus formas. De esa manera, quedará acotada a aquellas amenazas que tengan una relación directa y causal con la violencia y complementará los esfuerzos de cooperación que se realicen en todos los demás ámbitos concernientes a la construcción de la zona de paz, a través de mecanismos tales como el Programa Integrado de Desarrollo Social, los Lineamientos Andinos para la Gestión Ambiental, la Estrategia Regional para la Biodiversidad del Trópico Andino, las actividades Andinas para el Desarrollo Fronterizo, para la Prevención de Desastres y otros.

Es integral

La propuesta operativa que se sugiere en relación con la naturaleza multidimensional de la seguridad no supone desconocer la importancia de los demás conceptos que sustentan la seguridad humana. Por el contrario, los planes y programas a ser desarrollados en el marco de la Política de Seguridad Común Andina, se complementan y refuerzan mutuamente con acciones destinadas a atender necesidades del desarrollo económico y social sostenible, el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, la promoción de los Derechos Humanos, y a lograr los mejores términos de inserción de los países andinos en el Mundo contemporáneo; todos ellos aspectos determinantes en la construcción de la Zona de Paz Andina. La Política de Seguridad Común Andina adquiere así su integralidad a través del análisis de los avances para la construcción de la zona de paz, oportunidad en la que se debe interrelacionar todos estos fenómenos con miras a anticipar el surgimiento de potenciales riesgos y amenazas.

Es complementaria

Es un instrumento comunitario que busca abordar las amenazas y desafíos a la subregión. Ello le otorga una naturaleza transnacional al considerar como amenaza aquellas situaciones que se manifiestan o entrelazan en dos o más países andinos; o aquellos presentes en un país pero con el potencial capaz de afectar a otro u otros países andinos. No reemplaza, por tanto, a las respectivas políticas nacionales de seguridad ni tiene como propósito atender cualquier dificultad por la que atraviese un país determinado, aunque si busca, cuando corresponda, asegurar la convergencia y armonización de tales políticas, así

como fortalecerlas fomentando y desarrollando la confianza y la eficacia subregional para prevenir y contrarrestar cualquier forma de violencia física organizada o deliberada de naturaleza o efectos transnacionales.

Es cooperativa

Muchos de los problemas más acuciantes en materia de seguridad atraviesan la subregión andina sin tomar en cuenta las fronteras existentes entre los países andinos. En ese sentido, basándose en la confianza y la transparencia y en compromisos asumidos voluntariamente por los países andinos, busca desarrollar un sistema de relaciones entre ellos que confronte de manera preventiva las amenazas interestatales, cualquiera sea su origen y haga posible el desarrollo de los mayores niveles de confianza, prevenga la generación de tensiones o confrontaciones y promueva el control y limitación del gasto militar. Por ello la Política de Seguridad Común Andina debe considerar que la seguridad del conjunto resulta indispensable para garantizar que las amenazas sobre uno de ellos, incluyendo la inestabilidad, no se conviertan en amenaza para la seguridad subregional, regional y mundial. Aproximarse a la seguridad cooperativa consiste así, fundamentalmente, en un cambio en la forma en que los actores perciben su práctica y la de sus vecinos.

Es flexible

La existencia de problemas transnacionales cuya especificidad puede no ser común a los cinco países andinos, hace necesario que la Política de Seguridad Común Andina considere dentro de ella emprendimientos bilaterales o de alcance parcial que permitan hacer frente a tales circunstancias.

Es gradual

Es un proceso, acorde con los ritmos que impone la realidad y con los cambios en las percepciones y concepciones de las elites civiles y militares en materia de seguridad. Además, por su naturaleza basada en la confianza y la transparencia y en compromisos asumidos voluntariamente por los Estados, que implican ceder autonomía en función de objetivos comunes en materia de seguridad, se logra en forma progresiva, a través de interacciones crecientes.

Además, en el ámbito específico de la defensa, el gradualismo también resulta particularmente relevante, especialmente si se tiene presente que la seguridad cooperativa no se construye solamente mediante mecanismos inéditos, sino sobre la base de elementos en buena medida existentes: acuerdos, tratados, rutinas establecidas.

Es preventiva

Una política de seguridad que responda al carácter multidimensional de la seguridad solamente encontrará razón de ser si es ante todo preventiva, haciendo posible la acción necesaria para evitar las peores consecuencias que pudieran derivarse de riesgos y amenazas.

Es participativa

La seguridad es tarea de la sociedad en su conjunto y aunque por tratarse de un bien público es al Estado a quien corresponde la responsabilidad primordial

para suministrarla. Sin embargo, todos los componentes de la sociedad tienen el derecho y la obligación de participar en ella. Ello obliga a una clara distinción de competencias y del papel que corresponde desempeñar en aspectos específicos, respectivamente, a las fuerzas armadas, a la policía, a los partidos políticos, a la sociedad civil y a la población organizada. Igualmente, obliga a establecer los indispensables mecanismos que aseguren la transparencia en la información y los canales de participación social en el proceso de toma de decisiones.

También exige de ciertas precisiones nacionales que incluyan una diferenciación conceptual entre los temas de seguridad pública y los de seguridad militar, en especial en lo concerniente a los fenómenos de naturaleza transnacional. Tales precisiones debieran también distinguir aquellas amenazas a la seguridad internacional y a la seguridad de los países andinos y, específicamente a la seguridad humana de los habitantes de la subregión. Este último aspecto pudiera resultar crucial en la compleja tarea de establecer prioridades para el enfoque, así como para prevenir la "securitización" de la agenda de desarrollo.

Es subsidiaria

Los cinco países andinos son parte del Sistema Interamericano y del Sistema de Seguridad Colectiva de la Organización de las Naciones Unidas. La Política de Seguridad Común Andina y sus mecanismos operativos, son subsidiarios a la vez que nutren los mecanismos de ambos sistemas.

Además, teniendo en cuenta el objetivo de constituir la zona de paz, como componente indispensable de la zona de paz sudamericana, tiene una vocación regional, que la orienta a buscar su articulación con otros países o grupos de países del ámbito sudamericano.

Dentro de su dimensión subregional, constituye una respuesta al desafío para la construcción de la seguridad global en un contexto de mundial de marcadas -y cada vez mayores- asimetrías. En ese sentido, representa también un mecanismo para facilitar la participación de los países andinos en el proceso de revisión y actualización de los mecanismos y procedimientos de la seguridad regional, hemisférica y Mundial.

e. *Criterios*

(1) Es un instrumento comunitario que responde a los intereses comunes de los países andinos. Se apoya y ejecuta a través de sus respectivas políticas de seguridad y, cuando corresponda, de los órganos comunitarios competentes.

(2) Forma parte de la agenda del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores que podrá interrelacionarlo, cuando corresponda, con programas y actividades andinas en los ámbitos económicos, comerciales, socio-culturales y con otras dimensiones de la cooperación política andina.

(3) Se inserta en un proceso de integración que tiene como propósito responder a los desafíos que ofrece a los países andinos la globalización y otros fenómenos contemporáneos, a la vez que busca contribuir al fortalecimiento del proceso de integración y a la unidad política, económica y socio-cultural del espacio andino.

f. *Mecanismos*

Institucionales

(1) El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores constituye el órgano decisorio del Sistema Andino de Integración. Conforme a las competencias que le señala el Acuerdo de Cartagena, le corresponde definir los marcos operativos de la Política de Seguridad Común Andina[iii]. El Consejo Andino podrá convocar a reuniones sectoriales o técnicas ad hoc cuando lo estime necesario.

(2) La Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa, establecida por el Compromiso de Lima con fines de diálogo y concertación. Para tales fines podría contar, cuando fuere necesario, con la participación en sus reuniones de Ministros de Estado de los países andinos responsables de otros sectores pertinentes a la seguridad, en especial de los Ministros del Interior o Gobierno.

(3) El Grupo de Alto Nivel para Medidas de Confianza y Seguridad, constituye el órgano de ejecución establecido en el Compromiso de Lima. El Grupo de Alto Nivel debiera constituir la instancia técnica responsable del seguimiento periódico de los avances en la implementación de la Política Común de Seguridad y de proporcionar, conjuntamente con la Secretaría General y las iniciativas nacionales, los insumos necesarios a la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa. Para el cumplimiento de tales responsabilidades, el Grupo de Alto Nivel debiera reunirse de manera ordinaria en forma trimestral.

(4) Las Reuniones intersectoriales ad-hoc. La naturaleza multidimensional de la seguridad permite anticipar que serán necesarias reuniones especializadas que contribuyan a delinear actividades específicas en cada uno los diversos programas. Todo ello pudiese significar la necesidad de convocar con la oportunidad necesaria a reuniones técnicas especializadas.

(5) La Reunión de Coordinadores de la Política exterior Común. Los objetivos de la Política de Seguridad Común Andina la comprometen con la formación del Espacio Sudamericano de Integración y con la consolidación y profundización de la Zona de Paz y Cooperación Sudamericana; así como con promover la participación comunitaria de los países andinos en la reformas de la seguridad hemisférica, de la seguridad colectiva y con la marcha en ambas dimensiones. Estros son temas que competen inequivocamente a la Política Exterior Común y corresponde por tanto que sean sus coordinadores quienes reciban de manera regular información sobre los avances y definiciones que se adopten en el marco de la Pollítica de Seguridad Común Andina.

(6) La Red Andina de Seguridad. Las crisis de representatividad existente en los países andinos, además de otros problemas, obliga a que el proceso a emprenderse sea impulsado por diálogos nacionales intersectoriales en los que participen empresarios, académicos, representantes de la sociedad civil, partidos políticos y gobiernos, que permitan asociar estas medidas a una agenda para el desarrollo y al fortalecimiento de una cultura democrática. De esta manera, cualquier programa de acción debiera ser acompañado en su diseño, implementación y evaluación, especialmente en las apreciaciones político-estratégicas, por organizaciones políticas, empresariales, académicas y otros actores de la sociedad civil, junto con las instituciones gubernamentales e intergubernamentales de la subregión. La Red Andina de Seguridad, estará conformada por las organizaciones públicas y privadas de los países andinos que tomen parte en estos diálogos. Ellas, además, podrían ser parte del Observatorio Andino de Seguridad o de otro sistema de alerta temprana que se establezca en el marco de la Política de Seguridad Común Andina. Para ello será necesario promover el fortalecimiento de las capacidades en algunos de estos sectores en materia de seguridad.

(7) La Secretaría General de la Comunidad Andina, es responsable del seguimiento y la verificación de las acciones de política exterior que describe el Compromiso de Lima. Además, en lo concerniente a la Política de Seguridad Común Andina, es responsable del desempeño de las atribuciones y responsabilidades que le confiere el Artículo 30° del Acuerdo de Cartagena.

(8) El Secretario General de la Comunidad Andina. Además, de las atribuciones que le confiere el Artículo 34° del Acuerdo de Cartagena, tendrá a su cargo hacer del conocimiento de los gobiernos de los países andinos y, cuando lo considere necesario de la Red Andina de Seguridad, aquellas circunstancias de naturaleza transancional que pudiesen constituir riesgo de amenaza a la seguridad de los países andinos, así como recomendar a éstos el curso de acción a seguir al respecto. El Secretario General, además, desempeñará de oficio las funciones que le corresponden en la prevención de conflictos.

(9) El Comité Andino de Lucha contra las Drogas

(10) El Comité Andino para el Desarrollo Alternativo

(11) El Comité Operativo del Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos.

(12) El Comité Andino de Autoridades de Migración

(13) El Comité Andino de Autoridades de Identificación

Operativos

(14) Las disposiciones del Acuerdo de Cartagena relacionadas con las competencias del tribunal Andino de Justicia y de la Secretaría General para la solución de controversias, así como los principios para la solución de Controversias entre Estados.

(15) El Observatorio Andino de Seguridad

(16) El Plan Andino de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos. Decisión 505 y los Programas Operativos que se adopten en ese marco.

(17) La Cooperación Legal, Policial y Judicial

(18) El Plan Andino de Lucha contra el Terrorismo

(19) La Cooperación Aduanera

(20) La Política Exterior Común

(21) Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos. Decisión 552

(22) El Proyecto Andino de Estandarización de normas y procedimientos concernientes al gasto militar

(23) El Marco Andino para el Desarrollo del Fomento de la Confianza y la Seguridad

(24) Otros planes y programas que puedan establecerse en lo sucesivo, en particular con miras a combatir la corrupción, el contrabando y el tráfico de personas que afectan a la subregión.

g. ***Agenda***

La agenda de la política de Seguridad Común Andina se desarrolla en las siguientes dimensiones:

- Comunitaria. Constituidas por las acciones emprendidas por los países andinos a través o por intermedio de los órganos comunitarios del proceso de integración.
- Subregional. Constituida por las acciones emprendidas de manera común por cuando menos más de dos países andinos en el marco de la coordinación subregional.

- Bilateral. Constituida por acciones bilaterales emprendidas por dos países andinos con miras a cumplir las metas y objetivos de los programas comprendidos en la Política de Seguridad Común Andina.
- Nacional. Constituida por las acciones nacionales que realice un país andino en su respectivo territorio y en el marco de la coordinación andina, con miras a cumplir las metas y objetivos de los programas comprendidos en la Política de Seguridad Común Andina.

Cuando corresponda, en los ámbitos sudamericano, hemisférico y mundial, la Política de Seguridad Común Andina se ejecutará a través de los mecanismos de la Política Exterior Común.

La Política de Seguridad Común Andina se sustenta en la solución pacífica de las controversias entre los países andinos. En tal sentido, los países andinos buscarán adoptar, en el más breve plazo, un conjunto de principios a ser observados para la solución pacífica de las controversias que pudieran existir o surgir en el futuro, entre ellos y que no sean competencia de ninguno de los órganos jurisdiccionales del Sistema Andino de Integración.

La agenda de la Política de Seguridad Común Andina comprende los temas enunciados en los acápites IV, V, VII, VIII, IX y X del Compromiso de Lima, Carta Andina para la Paz y la Seguridad Limitación y Control de los Gastos Destinados a la Defensa Externa.

En cumplimiento de dichos aspectos también comprende:

a) El Plan Andino de Lucha contra el Terrorismo, conforme a lo anticipado en el parágrafo 2 del numeral IV del Compromiso de Lima. Para tal efecto se sugiere un Proyecto en el anexo 1 del presente documento,

b) La realización de un Plan de Estandarización Metodológica sobre Gastos de Defensa, que contribuya a cumplir los propósitos del numeral IV del Compromiso de Lima. Para tal efecto, se describen los términos de referencia respectivos en el Anexo 3 del presente documento.

c) El Programa Andino de Medidas de Fomento de la Confianza que se sugiere como anexo 2 al presente documento.

d) La seguridad colectiva, hemisférica y mundial,

Además, en virtud de las amenazas que afectan a los Países Andinos propiciando la presencia de la violencia física deliberada y organizada en la subregión, comprende:

e) La lucha contra el crimen organizado, contribuyendo a combatir su actividad y manifestaciones en perjuicio de la seguridad ciudadana y del Estado.

f) El Problema Mundial de la Droga y Delitos Conexos. Para lo cual, se tomará en cuenta las acciones que se ejecuten en el marco de la Decisión 505.

g) El lavado de Activos. Para lo cual se contemplará el establecimiento de un Plan Andino en la materia sobre la base de lo previsto en la Decisión 505 pero en función del lavado de activos provenientes de actividades adicionales al tráfico ilícito de drogas.

h) El Plan Andino de Lucha contra la Corrupción

i) El Tráfico Ilícito de Armas y Explosivos. Para ello, la Política de Seguridad Común Andina tomará en cuenta las acciones que se desarrollen en cumplimiento de la Decisión 552, "Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos",

j) El Tráfico de Personas.

k) La prevención de amenazas a la estabilidad democrática.

l) Otros asuntos que puedan ser decididos por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

NOTAS AL ACAPITE 3.

[i] Documento SG/di 419 publicado por la Secretaría General de la Comunidad Andina. 17 de junio de 2002. Disponible en http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/compromiso_lima.htm

[ii] Aunque la seguridad del Estado contra cualquier forma de agresión continúa siendo un aspecto que merece atención, en el siglo XXI las principales amenazas que confrontan los países andinos son el resultado, de un lado, de un complejo contexto interno; y, de otro, de fenómenos de naturaleza transnacional o global. En ambos casos, los efectos de estas amenazas se proyectan principalmente sobre el ciudadano, que es quien sufre las mayores y peores consecuencias de la violencia y cuyos derechos -incluyendo el de desarrollar su vida en paz y en condiciones de seguridad- es deber del Estado resguardar.

[iii] Existen propuestas para reformar la arquitectura de la institucionalidad para la toma de decisiones en el proceso andino de integración. Una de ellas, busca reflejar las nuevas dimensiones de la integración al sugerir la formalización de un solo Consejo de Miinistros, en el que participarían ministros de los diversos sectores de los países andinos, en virtud de los temas en agenda.

La seguridad Andina a inicios del Siglo XXI.

LINEAMIENTOS PARA UNA POLITICA DE SEGURIDAD COMUN ANDINA

ANEXOS

a. LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO: PLAN DE COOPERACIÓN ANDINA DE LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

b. EL FOMENTO DE LA CONFIANZA EN LA COMUNIDAD ANDINA

c. LA LIMITACION Y CONTROL DEL GASTO MILITAR PARA DEFENSA EXTERNA EN LOS PAISES MIEMBROS DE LA COMUNIDAD ANDINA: OPCIONES PARA SU ESTANDARIZACIÓN

d. LA SEGURIDAD COLECTIVA GLOBAL

e. LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA: NUEVAS VISIONES Y POSIBILIDADES

Anexo A

La Lucha contra el Terrorismo: Plan de Cooperación Andina de Lucha contra el Terrorismo[1].

Conforme a lo señalado en la presentación de la situación en la Subregión con relación al terrorismo, un Plan de Cooperación Andina en la Lucha contra el Terrorismo sería un mecanismo operativo de la Política Común Andina de Seguridad. Dicho Plan debiera insertarse en un marco conceptual que contemple, cuando menos, los siguientes aspectos:

[1] El presente acápite es parte del Informe Final del Seminario Taller sobre Terrorismo, realizado en la Secretaría General de la Comunidad Andina los días 26 y 27 de enero de 2004, con la participación ciudadanos de los países andinos expertos en la materia, representantes de los gobiernos andinos y de la sociedad civil. El documento de base para dicho seminario taller, así como el Informe Final, fue elaborado por el Doctor Gino Costa Santolalla, Consultor del Proyecto Iniciativa de Estabilización Regional Andina.

a. Ninguna causa, sea esta de índole política, económica, social o cultural, justifica la comisión de actos de violencia terrorista. Por lo tanto, la cooperación andina busca promover la seguridad en la subregión respecto de actos de violencia terrorista, cualquier sea el origen de los mismos.

b. Las acciones terroristas deben ser prevenidas y sus responsables perseguidos y sancionados por los países andinos, de conformidad con los principios y normas del derecho internacional, sin interesar la naturaleza, el carácter o la condición de las organizaciones que las cometan.

c. Resulta irrelevante, en el ámbito jurídico, distinguir entre el terrorismo internacional y los actos de terrorismo acaecidos en el territorio comunitario. Los hechos terroristas producen los mismos efectos sobre las poblaciones civiles y, en consecuencia, quienes los perpetran deben ser perseguidos y sancionados con igual empeño. No es pertinente ni conveniente distinguir donde el ordenamiento jurídico internacional no distingue.

d. Si bien aun no existe una definición consensuada internacionalmente sobre el terrorismo, si existen instrumentos internacionales que definen conductas terroristas particulares que deben ser prevenidas, reprimidas y sancionadas por todos los Estados, quienquiera que sea su responsable. Para la Convención Interamericana de 2002, los once instrumentos internacionales aprobados por Naciones Unidas entre principios de los 70 y fines de los 90, constituyen el marco normativo para la lucha contra el terrorismo. A tales instrumentos debe añadirse las Resoluciones 1269 y 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, hasta tanto pueda alcanzarse una convención global sobre terrorismo en el marco de Naciones Unidas.

e. Un referente orientador importante, lo constituye la Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea de 13 de junio de 2002 que expresamente define tanto los actos como los grupos terroristas y establece la responsabilidad de las personas jurídicas en la comisión de este delito. De acuerdo a esta Decisión Marco la pertenencia a un grupo terrorista configura un delito.

f. La respuesta de los Estados víctimas del terrorismo debe desarrollarse dentro del más estricto respeto del Estado de derecho y de los derechos humanos. El terrorismo de Estado es igualmente condenable que aquel causado por organizaciones o grupos subversivos y debe ser sancionado en igual medida.

g. En el ámbito internacional la lucha contra el terrorismo debe llevarse a cabo sin menoscabo alguno a la soberanía de los Estados.

h. El desarrollo de programas de educación y el fomento de una cultura de paz son necesarios para deslegitimar el recurso a la violencia como un instrumento político en nuestras sociedades.

i. La respuesta al fenómeno terrorista no puede ser exclusivamente policial y militar, sino política, porque se trata de un fenómeno políticamente motivado, lo que en forma alguna lo justifica. Ello demanda un mayor compromiso y participación de las dirigencias y militancia política, de gobierno y oposición en las estrategias antiterroristas.

j. La superación de las condiciones económicas, políticas y sociales que son aprovechadas por quienes recurren a la violencia terrorista, constituye un factor importante en la lucha contra el terrorismo pues neutraliza el contexto social en el que muchas veces pretenden encontrar justificación tales actos criminales.

El Plan así entendido, estaría constituido por los siguientes elementos:

a. ***Principios***

El plan se fundamenta en los instrumentos jurídicos que conforman el ordenamiento jurídico andino y en la aceptación común de los siguientes valores compartidos:

- La preservación del Estado de Derecho y la vigencia del orden democrático;
- La participación ciudadana y la equidad social, entendida como la igualdad de oportunidades para el desarrollo material y espiritual del individuo;
- El respeto a los principios y normas del derecho internacional consagrados en las Cartas de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos;
- La identidad común andina;
- La paz y seguridad subregional e internacional y la solución pacífica de controversias;
- La defensa y promoción de los derechos humanos y la aplicación del derecho internacional humanitario;
- La abstención del uso o la amenaza del uso de la fuerza en sus relaciones recíprocas;
- El respeto a la integridad territorial y a la soberanía de cada uno de los Estados miembros;
- La no intervención en asuntos internos;
- La solidaridad y la cooperación entre los países andinos;
- El desarrollo social y económico de los Países Miembros; y,
- La consolidación de la integración latinoamericana.

b. ***Criterios***

La formulación y ejecución del plan se rige por los siguientes criterios:

- Gradualidad, que consiste en abordar progresivamente los temas que contempla el plan, conforme a las prioridades establecidas a partir de la identificación de los intereses comunes;
- Integralidad, que implica una visión de conjunto de la lucha contra el terrorismo, de todos los factores que inciden en la misma; y,
- Flexibilidad, que permita la adaptación del plan a la dinámica del entorno regional y mundial, preservando la coherencia de sus objetivos y acciones.

c. *Objetivos*

- Contribuir a prevenir, combatir y erradicar los actos terroristas.
- Prevenir la presencia en los países de la subregión de miembros de organizaciones que perpetran actos terroristas y administrar los posibles efectos que la lucha contra esas organizaciones en un país andino tenga en los otros.
- Adoptar las medidas preventivas necesarias para impedir el resurgimiento de grupos que en el pasado cometieron actos terroristas o el surgimiento de nuevos grupos de la misma naturaleza.
- Contribuir a prevenir, combatir y erradicar las actividades del crimen trasnacional organizado, especialmente el tráfico ilícito de drogas, el lavado de activos y el tráfico ilícito de armas.

d. *Mecanismos*

a. Creación de un Comité Andino de Lucha contra el Terrorismo, integrado por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa e Interior, así como las autoridades encargadas de conducir otros aspectos de la lucha contra el terrorismo, que se reúna de manera periódica por lo menos una vez cada seis meses, con las siguientes atribuciones:

   1) Evaluar el cumplimiento de los objetivos del plan;

   2) Favorecer el intercambio de informaciones y experiencias y la coordinación de políticas en los siguientes ámbitos: inteligencia policial y militar; inteligencia financiera (lavado de activos; inversiones en empresas y utilización de personas jurídicas para favorecer o financiar actos terroristas; unidades de información y análisis financiero); cooperación fronteriza (migraciones, aduanas, documentos de viaje); y, estrategias de paz y desarrollo.

   3) Promover el establecimiento de una comunicación fluida y eficiente entre las autoridades de los países andinos, así como la creación, si no los hubiere, de mecanismos de coordinación bilateral o multilateral en zonas de frontera.

   4) Identificar los efectos potenciales en los países de la subregión como consecuencia de la lucha contra los grupos que cometen actos terroristas, coordinar a nivel comunitario las respuestas a que hubiere lugar y administrar de manera concertada los problemas suscitados, solicitando para ello, si fuere necesario, el concurso de los organismos internacionales competentes.

b. Designación de puntos de contacto nacionales.

c. Desarrolló de mecanismos de coordinación entre el Comité Andino de Lucha contra el Terrorismo y otros ya establecidos (Comité Ejecutivo del Plan Andino de Cooperación contra las Drogas Ilícitas y delitos conexos; Comité Andino de Autoridades Aduaneras; y Comité Operativo contra el Tráfico de Armas) y por establecerse (Consejo Andino de Ministros de Justicia e Interior y Comité Andino de Asistencia y Cooperación Policial y Judicial).

e. ***Líneas de acción***

1) Ámbito jurídico.

a. Ratificar los instrumentos internacionales sobre la materia.

b. Adecuar la legislación interna a los instrumentos internacionales.

c. Homogenizar la legislación interna entre los países de la subregión.

d. Promover la asistencia y la cooperación en todo lo referido a las investigaciones policiales y judiciales en materia de terrorismo.

e. Desarrollar un mecanismo para la extradición, traslado de personas bajo custodia y traslado de sentenciados por terrorismo, así como compromisos para la denegación de asilo y refugio para quienes estuvieren vinculados a la comisión de actos terroristas.

2) *Ámbito operativo*.

a. Desarrollar un manual de procedimientos operativos que facilite y homogenice la actuación de los funcionarios y servidores públicos (incluyendo militares, policías, autoridades judiciales y autoridades en los pases de frontera o puntos de ingreso al respectivo territorio nacional) en los países de la subregión.

b. Crear un Centro de Análisis u Observatorio del terrorismo, encargado de recolectar y evaluar la información sobre la materia, con el fin de constituirse en un mecanismo de alerta temprana, diagnóstico y análisis sobre las situaciones de riesgo o amenaza terrorista a la seguridad suscitadas en cualquier País Miembro.

c. Elaborar y poner en marcha una base de datos andina sobre las personas requisitoriadas (que cuenten con una orden de arresto judicial) por actos de terrorismo en cualquier País Miembro.

d. Elaborar una Cartilla de procedimientos operativos para las actuaciones policiales y militares, inclusive en las zonas de frontera.

e. Establecer un sistema para el intercambio de funcionarios policiales y judiciales.

3) Coordinación externa

a. Redoblar el apoyo político-diplomático de los países de la sub región a los esfuerzos nacionales que se hacen a nivel andino para desarticular a las organizaciones que cometen actos terroristas.

b. Coordinar la actuación político-diplomática de los países andinos frente a terceros países y ante los organismos internacionales especializados, asegurando, en la medida de lo posible, la defensa de posiciones conjuntas sobre el terrorismo.

c. Organizar reuniones anuales entre el Comité Andino de Lucha contra el Terrorismo y representantes de los Estados Unidos, la Unión Europea, Brasil

y Panamá, entre otros, para intercambiar información y experiencias y coordinar políticas en la lucha contra el terrorismo.

4) Políticas públicas y conciencia ciudadana

a. Desarrollar a nivel escolar y universitario andino programas educativos orientados a demostrar los efectos funestos de la violencia y el terror como instrumentos de acción política y a promover una cultura de paz que afirme la superioridad moral y las ventajas prácticas de la convivencia democrática, la solución pacífica de los conflictos y el respeto de los derechos humanos para superar los problemas que aquejan a las naciones andinas.

b. Estimular la reflexión académica y política sobre las circunstancias que favorecieron el surgimiento en los países de la subregión de grupos que cometen actos terroristas.

c. Adoptar las medidas preventivas necesarias (en lo económico, político, educativo y social) para impedir el surgimiento de grupos que cometen actos.

d. Establecer un mecanismo de coordinación entre los partidos políticos andinos para favorecer el intercambio de experiencias sobre el papel del liderazgo civil y democrático en la lucha contra el terrorismo.

Anexo B

El Fomento de la Confianza en la Comunidad Andina[♦]

Consideraciones Generales

La confianza es un factor determinante en la capacidad de integración social. Se trata de una característica común a nivel individual o agregado, por lo que resulta crucial para que cualquier proceso organizativo, -sea de un grupo familiar, de pequeñas comunidades, de empresas, de países o de grupos de éstos- alcance sus propósitos. Su existencia, por lo tanto, constituye un capital social que expresa la capacidad de los individuos de trabajar junto con otros, con miras a alcanzar objetivos comunes[1].

Además la confianza, junto con la tolerancia y la participación, constituyen los pilares que sostienen una cultura política que resulta esencial para la efectividad democrática.

La confianza, por otra parte, es determinante para alcanzar una percepción de mayores niveles de seguridad, ante la relativamente mayor certeza que proporciona en el sentido que no habrá una acción que pueda perjudicarnos por parte de aquel o aquellos en los que se confía.

Por la misma razón, la debilidad en la confianza, o la falta de ésta, alienta la necesidad de adoptar las medidas que contrarresten -por la vía de la prevención, la disuasión o la defensa- la percepción de vulnerabilidad que esa falta de confianza produce.

De esta manera, se establece una relación inversamente proporcional entra la confianza y la adopción de medidas de defensa y seguridad, las que a su vez alimentan la necesidad de los demás por protegerse frente a ellas.

La confianza en las relaciones internacionales

La confianza resulta un aspecto decisivo no solamente para el funcionamiento de cualquier sociedad, sino también en las relaciones internacionales y es un elemento funcional a la eficiencia y eficacia de cualquier política de seguridad. La confianza "*representa el factor que permite a los Estados concluir que sus derechos e intereses fundamentales: independencia, soberanía, integridad territorial, desarrollo, no son objeto de amenazas que representen el peligro de que sean violados o se atente contra ellos*[2] y, por lo tanto, las acciones destinadas a fomentarla deben reducir incertidumbres y restringir las oportunidades del ejercicio discrecional del poder.

♦ En la elaboración del presente anexo se ha empleado como referente el Documento de Base y el Informe Final de Consultoría correspondiente al Seminario - Taller sobre Fomento de la Confianza, celebrado en Lima, el 27 y 28 de marzo de 2004. Ambos documentos fueron elaborados por el Doctor Jorge Ospina Sardi., Consultor del Proyecto Iniciativa de Estabilización Regional Andina.

1 COLEMAN, James S. "*Social Capital: the Creation of Human Capital"*. Citado por Francis Fukuyama en "Confianza" p. 29. Editorial Atlántida. Buenos Aires 1996.

2 PALMA, Hugo. "*Confianza, Desarme y Relaciones Internacionales"*. P. 58. Centro Peruano de Estudios Internacionales. Lima, 1991

Pero en virtud de la naturaleza multidimensional de las amenazas que debe atender una política de seguridad, la construcción de confianza requiere ser tratada también en múltiples dimensiones, trascendiendo la promoción de la confianza entre organizaciones nacionales del ámbito de la defensa, para vincularse con otros aspectos de la política y de la vida social de los pueblos, en los que la actitud de una sociedad o de su Estado, puede ser materia de percepciones que despierten sentimientos de riesgo o amenazas en los demás.

Este criterio fue recogido en las Directrices para la Formulación de Medidas de Fomento de la Confianza, elaboradas por la Comisión de Desarme de la Organización de las Naciones Unidas, en el año 1988[3], según las cuales *"La confianza refleja un conjunto de factores relacionados entre sí, tanto de carácter militar como no militar, y es necesario adoptar una diversidad de enfoques para superar el temor, la aprensión y la desconfianza entre los Estados y sustituir esos sentimientos por la confianza".*

En ese sentido y sin perjuicio del nombre o calificativo por el que se les reconozca, una serie de compromisos, tratados y otro tipo de políticas, medidas o acuerdos, a lo largo de la historia, han tenido como propósito -directo o indirecto- fomentar la confianza entre Estados. Sin embargo, en las relaciones internacionales es relativamente reciente el inicio de la sistematización de las denominadas Medidas de Fomento de la Confianza, MFC, como una categoría específica en las mismas. Ello ocurre como proceso colateral a los esfuerzos por una reducción mutua y equilibrada de fuerzas entre la OTAN y el Pacto de Varsovia, realizadas durante la década de los años setenta y se materializa por primera vez, en esos términos, en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, realizada entre julio de 1973 y agosto de 1975 en Helsinki, Finlandia[4].

El Acta Final de Helsinki, además de enumerar el conjunto de principios sobre los cuales se desarrollarían las relaciones y la cooperación entre sus signatarios, incluyendo derechos humanos y otros asuntos de las relaciones europeas, incluye un "Documento sobre MFC y algunos aspectos de Seguridad y Desarme". En este último se acordaron medidas diseñadas "para contribuir a reducir los peligros de un conflicto armado como resultado de la incomprensión o error de cálculo respecto de actividades militares que podrían dar lugar a aprehensiones, especialmente en situaciones en las que los Estados participantes puedan carecer de información clara y oportuna".

Las medidas adoptadas en Helsinki, han sido posteriormente revisadas y ampliadas, llegando a incluir inspecciones obligatorias como forma de verificación (Estocolmo 1986). Estas son las denominadas "medidas de segunda generación", que fueron a su vez profundizadas y ampliadas en un proceso realizado en Viena, entre los años 1990 y 1999, incorporándose medidas de comunicación y consulta, así como reuniones anuales de evolución de

---

[3] Doc. A/S - 15/3. Reproducido en Palma, Hugo (1991). Op. Cit. p. 257

[4] Participaron en dicha Conferencia representantes de Austria, Bélgica, Canadá. Chipre, Checoslovaquia, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Hungría, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Democrática Alemana, República Federal Alemana, Rumania, San Marino, Santa Sede, Suecia, Suiza, Turquía, Unión Soviética y Yugoslavia.

implementación, a la vez que aspectos más precisos para el planeamiento conjunto de la defensa.

Se trata, sin duda, de un proceso exitoso en el que cabe destacar que el avance logrado es consecuencia de la retroalimentación y acumulación lograda por el proceso mismo. En efecto, en los días iniciales de Helsinki algunos de los países participantes entendían que las MFC debían acompasar el avance en medidas prácticas de desarme. Otros, por el contrario, sugerían que un menor avance en desarme debía ser compensado por mayor profundidad y alcance en las MFC. Pocos podían imaginar, que las MFC no solamente adquirirían una dinámica cada vez más acelerada alimentada por sus propios resultados, sino también que éstas abrirían el camino para avances más significativos en muchos otros campos. Son esos resultados los que demuestran internacionalmente el valor intrínseco de la MFC.

América Latina, por su parte, no es ajena a la aplicación de políticas de fomento de la confianza, expresadas básicamente en el respeto al derecho internacional, a las obligaciones contraídas, a la soberanía e integridad territorial de los Estados, la no intervención en los asuntos internos, la buena voluntad y la cooperación.

Pero además, el proceso de MFC en la región se nutre de medidas adoptadas tanto en el ámbito hemisférico, como en el subregional o en el bilateral y que, en lo general, abarcan desde el Tratado de Tlatelolco -con el régimen de garantías e inspecciones que contempla- hasta el conjunto de instrumentos interamericanos, pasando por el desarrollo de valores democráticos comunes, así como acuerdos y entendimientos bilaterales de variado alcance y profundidad.

De la misma manera, el "Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia" incluye como uno de sus propósitos el establecimiento de zonas de paz y cooperación, para lo cual alienta la confianza recíproca, estimula iniciativas a favor del desarme y compromete a sus suscriptores a fortalecer la cooperación en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.

Igualmente, el Comunicado de Brasilia, del 1 de septiembre del año 2000, que creó una "Zona de Paz Sudamericana", y las "Bases para un Proyecto sobre la creación de una Zona de Paz y de Cooperación Sudamericana", a las que se suma la Declaración Presidencial de Guayaquil (2002) sobre Zona de Paz, al enfatizar el respeto a la democracia y a los derechos humanos, el combate a las injusticias sociales y la promoción del crecimiento económico y del bienestar del individuo como elementos indispensables para la seguridad regional, contribuyen a establecer un marco común y a fomentar a confianza entre países de la región sudamericana.

a. *MFC, Política de Seguridad Común y Zona de Paz*

La decisión de los Presidentes Andinos de constituir una Zona de Paz en el espacio andino de integración, como entidad distinta y más avanzada de la Zona de Paz Sudamericana y de adoptar una Política Común de Seguridad, no puede prescindir de la articulación de un Programa de MFC. Tampoco podría entenderse la existencia de tal Programa, salvo en una escala limitada a esfuerzos bilaterales, al margen de la Política Común de Seguridad.

Se trata, en consecuencia, de procesos que se nutren recíprocamente. Tanto la decisión de constituir una zona de paz como la de adoptar una Política Común de Seguridad constituyen en sí medidas que promueven el mejor entendimiento recíproco. Simultáneamente, los avances en la construcción de la Zona de Paz o en la implementación de una política común que haga frente a las amenazas transnacionales, contribuye a una mejor comprensión de los actitudes y comportamientos entre los países.

Desde esa perspectiva, la construcción de la confianza en los países andinos debe responder a las peculiaridades de la subregión, a sus amenazas y riesgos, tomando especialmente en cuenta que en ellos se hacen presentes precarios niveles de confianza personal y bajos índices de confianza social, dirigida ésta última hacia las instituciones democráticas, los gobiernos y las organizaciones del Estado[5].

La atención a esas peculiaridades pone de manifiesto también que el fomento de la confianza deberá llevarse a cabo en tantos niveles como ámbitos de acción tienen los Estados. Ello determina que el fomento de la confianza se expresa en los ámbitos nacional, bilateral -comprendiendo tanto medidas nacionales como locales- el subregional, el regional el hemisférico y el global.

No en todos esos espacios ni toda medida para el fomento de la confianza se inscribe en las acciones inherentes al proceso de integración subregional. Sin embargo, el proceso andino de integración puede y debe contribuir a desarrollar marcos para atender determinados aspectos del fomento de la confianza.

Por otro lado, es el establecimiento de la confianza en el sentido más amplio, lo que afianza la certeza de un beneficio solidario para toda la subregión como resultado de la integración, facilitando así los ajustes y sacrificios diferenciales que ella puede exigir y haciendo posible el cumplimiento de la responsabilidad histórica de las sociedades andinas con este proyecto.

Para ser funcional a todos estos propósitos, la generación de confianza supone distinguir dos planos convergentes referidos al ámbito general; y a aquel de la confianza referida al sector militar y otros sectores del Estado con capacidad para utilizar la fuerza y producir o enfrentar, de manera directa, actos de violencia.

b. *El Fomento de la Confianza en la Comunidad Andina*

La integración es un proceso que eficazmente contribuye al desarrollo de la confianza entre países. En Cartagena (1991) los países andinos rechazaron las armas de destrucción masiva, aspecto que ha sido reiterado en posteriores ocasiones, incluyendo el Compromiso de Lima (2001).

Anteriormente, en la Declaración de Galápagos (1989) se había dejado registrado el convencimiento de los Presidentes andinos respecto de *"...que el proceso de integración andina está creando un nuevo tipo de relación que*

[5] Según el World Value Survey, los niveles de confianza interpersonal de Colombia y de Brasil son los más bajos en 66 paises donde se realizó esta medicion hacia el año 2000. Cuellar, María Mercedes. 2000. Colombia, un Proyecto inconcluso. Bogotá, Universidad Externado. 2 Tomos. Citado por Ospina S. , Jorge

propicia la solidaridad e incrementa la confianza recíproca en el contexto de paz, amistad y buena vecindad", para añadir luego la decisión de *"Adoptar las decisiones que faciliten la creación de un clima de comprensión y confianza que permita afianzar la integración y una política de buen entendimiento en todos los campos entre los países de la región, a fin de eliminar los problemas que afectan o que pudieren afectar el proceso de integración, sus relaciones, su amistad, cooperación y solidaridad*".

En este sentido, los años transcurridos desde entonces evidencian avances significativos en esta materia. Pero el énfasis de la integración, dirigido a la liberalización del comercio, -de por sí un emprendimiento que supone la necesidad de ajustes y los consiguientes costos- no es necesariamente el mejor estímulo para el desarrollo de la confianza y, en algunas ocasiones, puede haber sido un factor limitativo de la confianza recíproca.

Sin embargo, desde medidos de la década de los años ochenta, la integración andina ha ido, cada vez más, ampliando el espacio de la cooperación política subregional, del diálogo y de la consulta.

Un paso trascendente en ese sentido lo constituyó la adopción de la Decisión 458, de mayo de 1999, que estableció los lineamientos de la Política Exterior Común, la que a su vez ha sido elemento catalítico para el desarrollo de planes y programas en temas específicos, como son los referidos a la lucha contra el problema de las drogas, el Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos, etc.

La voluntad de establecer una Política de Seguridad Común y una Zona de Paz Andina, en los términos propuestos para esta última, constituye en sí misma un paso trascendente en el desarrollo de la confianza que involucra a las sociedades respectivas en ese proceso. Además, al expresar la Zona de Paz la visión del liderazgo político subregional del futuro deseable para los pueblos andinos, propicia la convergencia de países hacia una idea-fuerza y fortalece la integración.

El avance en la construcción de la zona de paz debiera ir acompañado por metas específicas a ser alcanzadas en plazos determinados, todas ellas insertas dentro del nuevo diseño estratégico para la integración. En ese sentido, el año 2019 pudiera constituir un significativo referente, al reunir ese año el cumplimiento de los cincuenta años del proceso de integración andina y, además, el inicio del Bicentenario de la Constitución de los Estados Andinos, precedido por el Congreso de Angostura instalado el 15 de febrero de 1819 con un memorable y visionario discurso del Libertador Simón Bolívar.

Por otra parte, el desarrollo pleno de la cultura de paz que deberá impulsar la construcción de la Zona de Paz Andina, está integralmente vinculado con alcanzar altos niveles de confianza, pues supone la promoción del arreglo pacífico de controversias, el respeto y el entendimiento mutuo y la cooperación entre países; el cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas; la promoción y vigencia de la democracia, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales; la posibilidad de que todas las personas desarrollen aptitudes para el diálogo, la negociación, y la formación de consensos, que administren sus diferencias sobre la base de la tolerancia; el fortalecimiento de

las instituciones democráticas y la garantía de la participación plena en el proceso del desarrollo; la erradicación de la pobreza y el analfabetismo y la reducción de las desigualdades entre las naciones y dentro de ellas; la garantía de la libre circulación de información en todos los niveles y la promoción del acceso a ella; la promoción del desarrollo económico y social sostenible; la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer promoviendo su autonomía y una representación equitativa en todos los niveles de la adopción de decisiones; el respeto, la promoción y la protección de los derechos del niño; el aumento de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de los asuntos públicos; la eliminación de todas las formas de racismo, discriminación racial, xenofobia e intolerancia conexas; a la promoción de la comprensión, la tolerancia y la solidaridad.

Al tomar en cuenta valiosas experiencias -como la desarrollada en Europa- sería necesario contemplar también que ello debe ocurrir de manera paralela a actividades de cooperación destinadas a incrementar la cooperación en los ámbitos de la economía, de la ciencia y la tecnología, del medio ambiente, de la educación, de la información y de la cultura en general; así como favorecer la movilidad de las personas para promover un mejor grado de comprensión y entendimiento recíproco mediante el turismo, la reintegración de las familias, el deporte y los intercambios educativos, todo lo cual deberá desarrollar y fortalecer el sentimiento de una identidad andina.

Se trata, en resumen, de una amplia variedad de líneas de acción que trascienden el ámbito específico de una Política de Seguridad Común, pero que resultan necesarios para la misma, para la construcción de la Zona de Paz Andina y para el propio proceso de integración.

En la misma medida, se trata también de asuntos que tienen una relación directa con los más variados órganos del Estado y que refuerzan los argumentos en favor de mecanismos que favorezcan la presencia de los distintos sectores de cada gobierno en la toma de decisiones andinas. Un Consejo de Ministros Andinos, como órgano de decisión del Acuerdo de Cartagena, cuya participación sectorial la definiría cada país en función de los temas a ser abordados en la sesión respectiva, pareciera merecer detenida consideración en la búsqueda de de impulsar sinergias sectoriales que permitan asegurar la coordinación y oportunidad indispensables.

Por otra parte, la variedad de estos temas pone de manifiesto la importancia y urgencia que adquiere el que el Parlamento Andino asuma la responsabilidad que le corresponde en la adopción, cuando fuere necesario, de normas nacionales convergentes hacia esos propósitos.

c. ***El Fomento de la Confianza en los aspectos específicos referidos a la seguridad y la defensa***.

En la Declaración de Galápagos, los Presidentes andinos expresaron su compromiso "*de afianzar la paz y la cooperación en la Subregión y* (de) *observar en sus relaciones los principios de la proscripción del uso de la fuerza, la solución pacífica de controversias, el respeto a la soberanía nacional y el cumplimiento de las obligaciones emanadas de los instrumentos jurídicos*

internacionales, así como de abstenerse de acciones contra la integridad territorial, la independencia política o la unidad de cualquiera de los Estados".

Estas aspiraciones se reflejan también en el propio Acuerdo de Cartagena, que en su preámbulo señala como sus fundamentos los principios de igualdad, justicia, paz, solidaridad y democracia.

Un eventual programa subregional para el fomento de la confianza debe reposar en los principios que inspiran la Política de Seguridad Común Andina, que a su vez recogen lo señalado por los Presidentes en la Declaración de Galápagos. Se trata de principios respecto de los cuales existe la obligación general asumida en el marco de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas y la Carta de la Organización de Estados Americanos.

La común voluntad de profundizar el proceso integrador y de desarrollar una Política de Seguridad Común, aconseja que tales obligaciones generales se asuman, esta vez de manera específica, en el marco andino. El Compromiso de Lima: Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos destinados a la Defensa Externa, reafirma el compromiso de los países andinos con la paz, seguridad la paz, la seguridad, la renuncia al uso o a la amenaza del uso de la fuerza, la solución pacífica de las controversias y el respeto al derecho internacional. En ese sentido, proporciona un invalorable punto de apoyo para el fomento de la confianza.

a. Principios para la solución de controversias.

Más allá de la situación específica que cada país pueda tener respecto del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, Pacto de Bogotá, resulta incontrovertible que sus principios y propósitos obligan, también de manera general a todos los países andinos.

Pero la subsistencia de controversias y la voluntad de llevar adelante y fortalecer el proceso de integración, hace necesario, en determinados casos, desarrollar las instancias propias del proceso de integración que puedan resolver las diferencias. Ese es el caso del Tribunal Andino de Justicia, así como de las facultades jurisdiccionales que el Acuerdo de Cartagena confiere al Secretario General.

Pero existen otras situaciones que no son competencia de esas dos instancias, pues nacen estrictamente de la relación bilateral entre los países y no propiamente de la marcha del proceso de integración. Tanto el desarrollo de una política de seguridad común, como un programa de MFC, requieren de un marco que permita garantizar un curso previsible para la solución de esas controversias. Para tal efecto, a continuación se enuncian postulados que pudieran servir como referente a partir del cual desarrollar un conjunto de principios que orienten dichos actos:

1. La reafirmación del compromiso de los países andinos de someterse al Derecho Internacional y la determinación para respetar en su totalidad los principios y provisiones de la Zona de Paz Andina.
2. De conformidad con los principios y obligaciones que emanan de las Cartas de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos y con los principios del Derecho Internacional; y de conformidad

con los aspectos relevantes del Acuerdo de Cartagena y de las Declaraciones de Galápagos (1989), del Compromiso de Lima (2001) y de la propuesta para la Zona de Paz Andina, los gobiernos de los países andinos se abstendrán de la amenaza o el uso de la fuerza para arreglar sus diferencias y buscarán la solución pacífica de las mismas.

3. El reconocimiento por los gobiernos de los países andinos que recurrir, solicitar o aceptar libremente someterse a un procedimiento de solución de controversias relacionado con diferencias existentes u otras que pudieran surgir, no constituye un acto inamistoso.

4. Los países andinos se comprometerán a realizar todo esfuerzo para prevenir conflictos y desarrollarán, utilizarán y -cuando sea necesario- mejorarán los mecanismos de prevención que se diseñen y pongan en aplicación en el marco de la Política de Seguridad Común Andina. Ello incluye, acuerdos y procedimientos de notificación previa y de consulta entre los Estados, particularmente cuando los actos de uno de ellos, pueda afectar los intereses de algún otro país andino.

5. Los Estados Parte directamente concernidas prestarán especial atención para no permitir que una controversia entre ellos pueda desarrollarse en amenaza a la paz y seguridad internacional y la justicia. Para tal efecto, tomarán especialmente en cuenta los "Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados" que desarrolla la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, así como todas las medidas apropiadas que permitan administrar la controversia hasta su solución definitiva. Ello incluye, entre otros aspectos, el tratar las controversias desde sus etapas iniciales; abstenerse en el curso de la controversia de emprender cualquier acción que pueda agravar la situación y dificultarla, o impedir su solución pacífica; buscar por todos los medios a su alcance resguardar el buen nivel de sus relaciones incluyendo, cuando fuese necesario, la adopción de medidas de excepción de carácter temporal, sin que ello afecte ni prejuzgue sus derechos jurídicos en la controversia.

6. De conformidad con los principios que inspiran el Acuerdo de Cartagena y la Zona de Paz Andina, los países andinos se comprometerán de buena fe y en ejercicio de la cooperación que los anima, a alcanzar soluciones rápidas y equitativas a sus controversias, basándose para ello en el Derecho Internacional. Utilizarán para este propósito la negociación, la consulta, los buenos oficios, la mediación, la conciliación, el arbitraje, los fallos del Tribunal Andino de Justicia u otros medios pacíficos que las Partes directamente concernidas puedan acordar. Para tal efecto, realizarán las consultas recíprocas necesarias desde las etapas iniciales de la controversia.

   En la eventualidad que por la vía directa de las Partes concernidas no pueda acordarse una solución a la controversia, éstas se comprometerán a acordar un procedimiento que responda a la naturaleza y características específicas del caso en cuestión.

   Cuando una controversia sea sometida a un procedimiento acordado, las Partes en la controversia aceptarán el arreglo resultante de dicho procedimiento, salvo previo acuerdo para reemplazarlo por otro diferente.

Las Partes, al aceptar el Procedimiento de Solución Pacífica de Controversias, también aceptan, en el marco de la Zona de Paz Andina, la obligatoriedad de someterse a un tercero cuando los intentos de solución directa no hayan podido alcanzar resultados y consideren que la controversia no podrá ser resuelta por otro medio.

b. Medidas para el Fomento de la Confianza

En Galápagos (1989) los Presidentes acordaron *"Establecer o perfeccionar medidas de fomento de la confianza encaminadas al establecimiento de procedimientos prácticos, incluidas consultas bilaterales inmediatas, para evitar o superar incidentes fronterizos; al intercambio de informaciones y a encuentros regulares entre las respectivas Fuerzas Armadas; a la coordinación de las políticas en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico; a la cooperación de las Fuerzas Armadas en proyectos de desarrollo de interés común; y a continuar celebrando reuniones a nivel de altos mandos militares a efectos de evaluar la aplicación de las medidas de fomento de la confianza".*

Algunas de estas medidas se vienen llevando a cabo en una dimensión bilateral, como lo han testimoniado los propios gobiernos de los países andinos en sus respuestas a los pedidos de información hechos por la Organización de Estados Americanos[6].

Un esfuerzo comunitario en la materia, desplegado a partir del Grupo de Alto Nivel establecido por el Compromiso de Lima, debiera apuntar a consolidar las prácticas existentes y profundizarlas, mediante acciones bilaterales, subregionales o comunitarias que amplíen, cuando fuese posible y necesario, el ámbito de ejecución en virtud de las nuevas circunstancias que confronta la subregión y de los requerimientos que se desprenden de las denominadas nuevas amenazas a la seguridad.

Ello supone integrar en el enfoque de las MFC algunas de las actividades que se vienen llevando a cabo dentro de procesos específicos, como por ejemplo las actividades desarrolladas en la lucha contra el terrorismo o aquellas relacionadas específicamente al problema de las drogas.

También debiera tenerse presente la necesidad de desarrollar herramientas que permitan medir el impacto de las medidas de confianza y determinar, a partir de ello, los espacios donde sería posible intensificarlas o fortalecerlas.

1. Tipología de MFC

Las MFC suelen estar referidos a un ámbito geográfico determinado, que en este caso es el territorio de los países andinos. Se trata de medidas de información, de contacto, medidas de observación y verificación, medidas de evaluación, medidas para la reducción de riesgos, medidas de comunicaciones y medidas de cooperación. Existen también medidas limitantes, o de naturaleza restrictiva, constituidas por aquellas en las cuales las partes respectivas acuerdan o se comprometen a no desarrollar determinado tipo de actividades o, no poseer determinados armamentos.

---

[6] Bolivia presentó el informe 1997 CP/CSH 32/96 add 8; Ecuador el 1997 CP/CSH 69/97 ad. A; Perú los informes 1997 CP/CSH 81/97; 1997 CP/CSH 32/96 add. 6; y 1999 CP/CSH 139/98 add. 5.; Venezuela el informe 1999 CP/CSH 32/96 add. 6;

Las medidas de información pueden comprender, entre otros, los siguientes asuntos, todos ellos con variado grado de profundidad o detalle:

- Datos relativos a fuerzas militares: organización militar y efectivos, así como planes de despliegue
- Datos relacionados con sistemas principales de armas y material,
- Información sobre el planeamiento de la defensa
- Notificación del calendario de actividades militares
- Notificación previa de actividades militares
- Información sobre presupuestos militares

Además, se debe contemplar la definición de procedimientos que faciliten solicitar y obtener información adicional, así como para la aclaración y para el establecimiento de un diálogo sostenido, en especial de los asuntos referidos al planeamiento de la Defensa.

Las medidas de contacto constituyen, entre otras:

- El contacto de funcionarios gubernamentales de los niveles de decisión política.
- El contacto de representantes de las fuerzas de seguridad y autoridades de la defensa con responsabilidades a nivel nacional o regional (zonas de frontera, por ejemplo), sea mediante intercambios o visitas
- Los contactos entre instituciones militares competentes

Las medidas para la observación y verificación, por su parte, comprenden medidas tales como:

- La observación de determinadas actividades militares
- Las visitas a bases e instalaciones
- La inspección, entendida como el derecho que adquiere un Estado de poder solicitar a otro una inspección, en la medida que pudieran existir dudas sobre el cumplimiento de las medidas de fomento de la confianza adoptadas.
- La verificación conjunta
- La demostración de nuevos tipos de sistemas principales de armas y material militar.

Las medidas referidas a reducción de riesgos militares comprenden:

- El establecimiento de mecanismos de consulta y cooperación en materia de actividades militares insólitas, entendiéndose como tales aquellas que no se encuentran previstas en el calendario de actividades respectivo, o que se realizan mediante el desplazamiento significativo de fuerzas a zonas distintas a su emplazamiento regular.
- La cooperación en materia de incidentes peligrosos de índole militar
- La acogida voluntaria de visitas a fin de disipar inquietudes relacionadas con actividades militares insólitas

Las actividades de cooperación comprenden

- La participación en cursos de formación o capacitación de funcionarios de seguridad u oficiales militares de otros Estados
- Los intercambios y contactos entre académicos y expertos en estudios de la seguridad y afines.
- Las maniobras conjuntas
- La participación conjunta en operaciones de mantenimiento de la paz u otro tipo de actividades.

Las actividades en materia de comunicación comprenden el establecimiento de una red de comunicaciones entre las capitales de los Estados concernidos para la transmisión de mensajes relacionados con la aplicación de las medidas de fomento de la confianza convenidas, así como la designación de puntos focales nacionales para el tratamiento de estos asuntos. Comprenden también el establecimiento a nivel local de medios de comunicación predeterminados que faciliten la comunicación en las áreas de frontera.

La enumeración efectuada tiene un propósito referencial y no pretende ser excluyente de otros tipos de medidas que se pueda adoptar. También es necesario destacar que, por su propia naturaleza las medidas de fomento de la confianza y su implementación tienden a ser de aplicación gradual pues, como puede apreciarse, son en muchos casos consecuencia de un grado de confianza ya alcanzado.

2. MFC en aplicación

Los países andinos han venido implementando bilateralmente diversas medidas destinadas al fomento de la confianza. Además, en el ámbito andino, sudamericano e interamericano, se han identificado medidas a ser desarrolladas.

El Compromiso de Lima, en su X sección, acordó once medidas específicas para el fomento de la confianza y en su acápite incorporó los denominados Compromisos para la limitación de los gastos de la defensa externa, el control de las armas convencionales y la transparencia, que constituyen también medidas prácticas destinadas al fomento de la confianza.

A lo reseñado se suma el que los países andinos se encuentren comprometidos con la erradicación dentro del espacio subregional de toda clase armas de destrucción masiva, incluyendo las armas nucleares, armas químicas, o bacteriológicas, así como con la erradicación de minas terrestres antipersonal, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Ottawa.

Todas estas medidas reflejan una tradición de cooperación, especialmente bilateral, enriquecida desde inicios de los años noventa, y muy en espacial con posterioridad al conflicto de Ecuador y Perú y los Acuerdos de Paz respectivos, de 1998.

Pero además del Compromiso de Lima, los países andinos son también parte de emprendimientos en el ámbito interamericano, y que se expresan especialmente en tres instrumentos específicos referidos al fomento de la confianza: La Declaración de Santiago (1995), la Declaración de San Salvador,

(1998) y el Consenso de Miami sobre medidas de fomento de la confianza y la seguridad, de 4 de febrero de 2003[7]. A ellos se suma el proceso de reuniones de Ministros de Defensa, convocada en la Primera Cumbre de Jefes de Estado de las Américas (Miami 1994) y que lleva ya cinco reuniones realizadas[8].

En los cuadros siguientes se reproducen los textos como se enuncian las diversas medidas en los documentos andinos e interamericanos. Para tal efecto, se han tomado en consideración aquellas que podrían tener una relación o aplicabilidad a los países andinos omitiéndose, por ejemplo, aquellas referidas específicamente a pequeños países insulares; y se han acomodado en función de si se trata de medidas de información, de observación, etc.

Estos cuadros permiten apreciar que existe un extenso listado de posibilidades y aunque no todas son medidas que se encuentren en aplicación, constituyen cuando menos un referente válido para la identificación de medidas que puedan emprenderse bilateralmente en un marco subregional. Si bien Santiago, El Salvador y Miami responden a una naturaleza declarativa y son por lo tanto expresión de voluntad mas no compromiso que vincule jurídicamente a los países, la Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos destinados a la Defensa Externa, como su nombre lo indica, es un Compromiso asumido en la ciudad de Lima por los gobiernos de los países andinos.

En ese sentido, estos cuadros pueden constituir un elemento de apoyo para la evaluación de aplicación por parte del Grupo de Alto Nivel constituido por el Compromiso de Lima.

Medidas de Información

Lima	Santiago	El Salvador	Miami
Acuerdos sobre notificación previa de ejercicios militares.	Gradual adopción de acuerdos sobre notificación previa de ejercicios militares.		Implementar, de considerarlo necesario, un programa de notificación y observancia de los ejercicios combinados y las operaciones de rutina.
Fomento de la elaboración y el intercambio de información sobre políticas y doctrinas de defensa.	Fomento de la elaboración y el intercambio de información sobre políticas y doctrinas de defensa.	Promover el intercambio de información, entre otros, por medio de la publicación de libros de la defensa o documentos	Elaborar e intercambiar documentos sobre política y doctrina de defensa (libros blancos de defensa) entre los

[7] OEA. Comisión Hemisférica de Seguridad. *Consenso de Miami declaración de los expertos sobre medidas de fomento de la confianza y la seguridad: recomendaciones para la conferencia especial sobre seguridad dispuesta por la cumbre*, (adoptado en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 4 de febrero de 2003.

[8] Williambsburg 1995, Bariloche 1996, Cartagena 1998, Manaos 2000, Santiago de Chile 2002.

Lima	Santiago	El Salvador	Miami
		oficiales, que permita una mayor transparencia en materia de políticas de defensa de cada país, así como sobre la organización, estructura, tamaño y composición de las fuerzas armadas.	Estados Miembros de la OEA, tomando en cuenta los lineamientos aprobados del Consejo Permanente de la OEA, antes de la próxima Reunión de Ministros de Defensa de las Américas, en 2004.
			Intercambio de información sobre funciones, procedimiento y organización de Ministerios de Defensa y organismos afines.
			Intercambiar información, entre los estados que estén en posibilidad de hacerlo, sobre la organización, estructura, volumen y composición de las fuerzas de defensa y de seguridad
Presentación oportuna y anual de informes sobre importaciones y exportaciones de armas convencionales al Registro de Armas Convencionales de NNUU (Res. AGONU 46/36 L (1991)	Intercambio de información y participación de todos los Estados miembros en el Registro de Armas Convencionales de la ONU y en el Informe Estandarizado Internacional sobre Gastos Militares.	Mejorar y ampliar la información que los Estados miembros remiten al Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas,	Suministrar información al Registro Internacional Normalizado de las Naciones Unidas e intercambiar dicha información con los Estados Miembros de la OEA.
Presentación oportuna de los informes normalizados sobre información objetiva en materia de armamento, incluyendo transparencia de los gastos de	Propender para que todos los países andinos ratifiquen la Convención Interamericana sobre la Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales	Con el propósito de promover la transparencia y con el apoyo técnico de organismos internacionales económicos apropiados, estimular la	

Lima	Santiago	El Salvador	Miami
defensa. Res, AGONU 35/142B (1980) (Reducción de presupuestos militares) y LA Res AGONU 48/62 (1994) (Reducción de los presupuestos militares: transparencia de los gastos militares). Intercambio de la información directamente entre Cancillerías andinas.	aprobada por la OEA en 1999.	realización de estudios tendientes a avanzar en el establecimiento de una metodología común que facilite la comparación del gasto militar en la región, teniendo en cuenta, entre otros, el Informe Estandarizado Internacional sobre Gastos Militares de las Naciones Unidas.	
Intercambiar anualmente, en el mes de febrero de cada año, y mientras entra en vigencia la Convención sobre Transparencia en Adquisiciones de Armas Convencionales de la OEA, la información relativa a las importaciones y exportaciones de: carros de combate, vehículos blindados de combate, sistemas de artillería de gran calibre, aviones de combate, helicópteros de ataque, naves de guerra y misiles o sistemas de misiles.			
Informar anualmente al SG ONU gastos militares del último año fiscal, antes del 30 de abril de cada año, conforme con la Res. AGONU 35/142 B" (1980)			Elaborar metodologías estandarizadas para la medición de los gastos de defensa entre Estados vecinos.
Intercambiar anualmente la información relativa a los gastos militares, antes de			

Lima	Santiago	El Salvador	Miami
su presentación a la ONU y a la OEA, y coordinar y homologar dicha información.			
			Establecer, emplear e intercambiar manuales de procedimiento y cartillas de seguridad entre las fuerzas armadas desplegadas en las zonas fronterizas.
			El intercambio de información crítica entre las autoridades de control fronterizo para fortalecer la capacidad de control fronterizo en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo;
			Intercambiar información sobre cuestiones de seguridad, como el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, y la no proliferación de los armamentos de destrucción masiva, dentro del marco de la OEA y la ONU, según el caso.
			Fortalecer la cooperación y el intercambio de información entre las autoridades policiales, judiciales y militares de los estados vecinos, de acuerdo con su situación fronteriza.

Medidas de Contacto

Lima	Santiago	El Salvador	Miami
Promover, a nivel bilateral, rondas de			Celebrar reuniones de alto nivel, con la

Lima	Santiago	El Salvador	Miami
conversaciones entre los Altos Mandos militares, intercambio de información e inteligencia y mecanismos de verificación de incidentes en las zonas de frontera.			participación de los ministerios de defensa y relaciones exteriores, a nivel bilateral, subregional y regional con el fin de entablar un diálogo franco y directo sobre la evaluación conjunta de varios aspectos de la defensa y seguridad, e intercambiar ideas y puntos de vista con respecto a los objetivos de la política de defensa nacional, así como medios comunes para abordar problemas comunes en esta materia.
Cooperación entre los legisladores andinos en torno a las medidas de fomento de la confianza y temas relacionados con la paz y la seguridad subregional, incluyendo la realización de encuentros, intercambio de visitas y reunión andina de parlamentarios sobre los asuntos relativos a la seguridad común.		Estimular contactos y cooperación entre legisladores sobre medidas de fomento de la confianza y temas relacionados con la paz y la seguridad hemisférica, incluyendo la realización de encuentros, intercambio de visitas y una reunión de parlamentarios, a fin de fortalecer este proceso	Propiciar el diálogo entre legisladores del continente dentro de foros existentes sobre medidas de fomento de la confianza y asuntos relacionados con la paz y la seguridad hemisféricas, incluido el intercambio de visitas, y la convocatoria de reuniones.
			Recomendar la posibilidad de celebrar de una conferencia de representantes de la sociedad civil del Hemisferio sobre medidas de fomento de la confianza y asuntos relacionados con la

Lima	Santiago	El Salvador	Miami
			paz y la seguridad hemisféricas, incluido el intercambio de visitas, de acuerdo con el proceso de la Cumbre de las Américas.

Medidas para la observación y la verificación.

Lima	Santiago	El Salvador	Miami
Invitación de observadores para ejercicios militares, visitas a instalaciones militares, facilidades para observar operaciones rutinarias e intercambio de personal civil y militar para formación, capacitación y perfeccionamiento.	Acuerdos sobre invitación de observadores para ejercicios militares, visitas a instalaciones militares, facilidades para observar operaciones rutinarias e intercambio de personal civil y militar para formación, capacitación y perfeccionamiento.		Emprender programas de visitas de defensa en las que los representantes de los Estados miembros de la OEA participantes visiten las instalaciones de defensa y las escuelas militares de los demás Estados miembros de la OEA,...
			Invitar al presidente de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA a observar los ejercicios combinados que se realizan en el Hemisferio.

Medidas de comunicaciones

Lima	Santiago	El Salvador	Miami
	Desarrollo e implementación de las comunicaciones entre las autoridades civiles o militares de países vecinos de conformidad con su situación fronteriza.		
			Una red privada virtual que facilite el intercambio, en el ámbito regional, de inteligencia e información sobre delincuencia y otras bases de datos pertinentes en la lucha contra la delincuencia y el terrorismo

Medidas de cooperación

Lima	Santiago	El Salvador	Miami
Reuniones y acciones para prevenir incidentes e incrementar la seguridad en el tránsito terrestre, marítimo, fluvial, lacustre y aéreo.	Reuniones y acciones para prevenir incidentes e incrementar la seguridad en el tránsito terrestre, marítimo y aéreo.		
Programas de prevención y cooperación en casos de desastres naturales sobre la base de la petición y autorización de los Estados afectados.	Programas de cooperación en casos de desastres naturales o para prevenir tales desastres, sobre la base de la petición y autorización de los Estados afectados		
		Identificar y desarrollar actividades que promuevan la cooperación entre países vecinos en sus zonas fronterizas.	

Lima	Santiago	El Salvador	Miami
		Desarrollar un programa de cooperación para atender las preocupaciones presentadas por el transporte marítimo de desechos nucleares y otros desechos, así como cooperar y coordinar en los foros internacionales pertinentes para el fortalecimiento de las normas que regulan este transporte y su seguridad.	
			Favorecer el intercambio de personal civil y militar con miras a la capacitación regular y avanzada entre los Estados miembros de la OEA.
			Planificación estratégica conjunta y cooperación en la lucha contra amenazas comunes.
Seminarios, cursos de difusión y estudios sobre medidas de fomento de la confianza mutua y de la seguridad, y políticas de fomento de la confianza con participación de civiles y militares.	Realización de seminarios, cursos de difusión y estudios sobre medidas de fomento de la confianza mutua y de la seguridad, y políticas de fomento de la confianza con participación de civiles y militares,...		Programas conjuntos de capacitación para permitir a las entidades existentes enfrentar los nuevos desafíos;
Programas de educación y cultura para la paz y de promoción y defensa de los derechos humanos.	Programas de educación para la paz.		Implementar los aspectos relevantes del programa de Educación para la Paz en el Hemisferio, adoptado por el

Lima	Santiago	El Salvador	Miami
			Consejo Permanente de la OEA por medio de la resolución CP/RES. 769/00.
Extender a los institutos de formación diplomática, academias militares, centros de investigación y universidades, los seminarios, cursos y estudios, sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, desarme y otros temas vinculados a la paz y la seguridad andina, con participación de funcionarios gubernamentales, civiles y militares, así como de representantes de la sociedad civil, en dichas actividades		Extender a los institutos de formación diplomática, academias militares, centros de investigación y universidades, los seminarios, cursos y estudios contemplados en las Declaraciones de Santiago y San Salvador, sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, desarme y otros temas vinculados a la paz y la seguridad hemisférica, con participación de funcionarios gubernamentales, civiles y militares, así como de la sociedad civil, en dichas actividades.	Ampliar a los institutos de formación diplomática, las academias militares, los centros de investigación y las universidades los seminarios, cursos y estudios previstos en las Declaraciones de Santiago y San Salvador sobre medidas de fomento de la confianza y la seguridad y otros asuntos relacionados con la paz y la seguridad hemisférica, con participación en tales actividades de funcionarios gubernamentales, civiles y militares, y de la sociedad civil. Asimismo, favorecer intercambios y contactos entre estudiantes, universitarios y expertos en estudios de defensa y seguridad.
			Realizar ejercicios combinados entre las fuerzas armadas y/o las fuerzas de seguridad pública, respectivamente, en cumplimiento de las leyes de cada Estado.
			Intercambiar y compartir experiencia e ideas sobre medidas de fomento de la confianza y la seguridad con otros

Lima	Santiago	El Salvador	Miami
			foros regionales de seguridad, como la OSCE, ASEAN (ARF) y la Unión Africana (AU).

Medidas de Limitación o Restricción

Lima	Santiago	El Salvador	Miami
La realización de acciones conjuntas para promover en el ámbito regional un proceso creíble y verificable de limitación de armamentos convencionales, teniendo en cuenta las necesidades de seguridad interna de cada país y los niveles actuales de gasto, que permita dedicar la mayor cantidad de recursos al desarrollo económico y social, conforme con los principios y propósitos consagrados sobre la materia en la Carta de la Organización de los Estados Americanos y la Declaración de Ayacucho. (Medida de Desarme)	Consideración de un proceso de consultas con miras a avanzar en la limitación y control de armas convencionales.	Continuar con las consultas e intercambios de ideas dentro del Hemisferio para avanzar en la limitación y el control de armas convencionales en la región	Continuar con las consultas e intercambios de ideas dentro del Hemisferio para avanzar en la limitación y el control de armas convencionales en la región.
Proscribir y/o restringir el empleo de ciertas armas convencionales consideradas como excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, de conformidad con el régimen contenido en la Convención			Identificar los excedentes de armas pequeñas y ligeras, así como los inventarios de armas pequeñas y ligeras que hayan sido confiscadas y, de conformidad con las leyes nacionales y acuerdos

Lima	Santiago	El Salvador	Miami
de las Naciones Unidas sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados de 1980 y en sus protocolos adicionales.			internacionales en que se participe, definir programas de destrucción de esas armas e invitar a representantes internacionales a presenciar la destrucción de estas armas. (Medida de Desarme)
Adherir a la Convención Sobre Ciertas Armas Convencionales y a sus protocolos, incluyendo el Protocolo II enmendado, así como al Protocolo IV de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados referido a las armas láser cegadoras.			
Suscribir y/o ratificar la Convención Interamericana Contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados, así como hacer los esfuerzos diplomáticos necesarios para asegurar la pronta entrada en vigor de esta convención.			
En los casos que			

Lima	Santiago	El Salvador	Miami
corresponda, el establecimiento de zonas de confianza mutua o de seguridad en las áreas de frontera, adecuando el número y potencia de las unidades y destacamentos militares, tomando en consideración las necesidades de seguridad interna y desarrollo de cada país.			

Además de lo señalado, en Miami se contempla una medida destinada a fomentar la seguridad, constituida por el llamado a considerar el establecimiento, en los casos que corresponda, de zonas de confianza mutua o de seguridad en las áreas de fronteras, "de acuerdo con las necesidades de seguridad, de la libertad de movimiento y de desarrollo económico y comercial de cada país". También se contempla una medida cooperativa de carácter especial que busca fomentar la capacidad regional para las operaciones de mantenimiento de la paz mediante la capacitación conjunta, ejercicios combinados y el intercambio de información sobre dichas operaciones.

Los cuadros anteriores describen la amplitud del marco operativo aceptado por los países andinos en los instrumentos mencionados. Del contraste de estas medidas con la realidad, el Grupo de Alto Nivel podrá extraer valiosas y muy variadas conclusiones. Pero, para efectos del presente trabajo, parecieran pertinentes las observaciones siguientes:

1. Es en el ámbito interamericano en el que se evidencia un mayor dinamismo en el desarrollo de MFC que podría atribuirse a la virtual exclusividad que hasta hace poco tiempo tenía la OEA para el tratamiento de la agenda de seguridad regional.
2. Se han venido aplicando medidas de fomento de la confianza tanto en el ámbito bilateral como en el multilateral, aunque en algunas ocasiones pareciera se perciben como tales solamente las bilaterales.

   Esa percepción evidencia que no existe aun la necesaria claridad y convicción sobre el valor intrínseco de las MFC. A partir de ello, las MFC podrían ocasionalmente ser consideradas como recurso circunstancial y no como lo que son, parte de un proceso sostenido en el que es el efecto acumulativo y la retroalimentación que ellas producen el resultado más significativo.
3. No existe un inventario cabal de las medidas que vienen aplicando los países andinos. La información que presenta la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica de la OEA no esta siempre completa, ni tampoco armonizada en los criterios de identificación, pues depende de informes nacionales cuya información no siempre puede ser homologable. Se entiende que la

Secretaría General de la Comunidad Andina se ha dirigido a los gobiernos solicitando conocer que medidas vienen aplicando, sin que en todos los casos haya recibido respuesta.

Esta situación puede reflejar una falta de prioridad de las MFC en las agendas políticas respectivas, tal vez porque no se tiene presente el alto valor de las mismas para priorizar adecuadamente las actividades en materia de seguridad y para el mejor desarrollo de las relaciones de vecindad. Cualquier programa de desarrollo de MFC requiere de un cabal cumplimiento del mismo garantizado por el compromiso de los más altos niveles de decisión política, a los que deberá darse cuenta de los avances registrados respecto de metas o mediciones de impacto.

4. El seguimiento en la aplicación de MFC reposa en informes nacionales. Como se ha señalado, éstos no responden a metodologías uniformes. Suele ocurrir que los países llevan a cabo MFC sin considerarlas como tales. Surge así la necesidad de mecanismos intergubernamentales de seguimiento y evaluación. En la dimensión andina, el Grupo de Alto Nivel establecido en el Compromiso de Lima, constituye un primer paso en ese sentido, sin embargo requeriría fortalecer su capacidad operativa para asegurar la frecuencia de sus reuniones y el soporte en el campo que les permita levantar la información necesaria.

5. Desde la Declaración de San Salvador, aparece como MFC la publicación de documentos doctrinarios sobre la defensa. Se trata de los denominados libros blancos que algunos países andinos ya han concluido, o se encuentran en proceso de elaboración y discusión nacional. Sería de la mayor importancia que en su preparación se tuviesen en cuenta criterios estandarizados, que permitan homologar la información y permitan que éstos actúen como mecanismos de transparencia informativa tanto hacia la ciudadanía, como hacia otros países.

   Además, no debiera descartarse que una metodología común facilite que puedan alcanzarse, en el largo plazo y a la luz del desarrollo de la Política de Seguridad Común, una edición andina. El Centro Regional de las Naciones Unidas para el Desarme, la Paz y el Desarrollo, se encontraría en la actualidad desarrollando una metodología que permita elaborar libros de la defensa, tanto a los países de América Latina como a los del Caribe. El desarrollo de ese proyecto podría bien contribuir al propósito señalado.

6. Es indispensable promover la participación de la sociedad civil, de los medios académicos y otros en el desarrollo, supervisión y aplicación de MFC. Para ello, resulta necesario también fortalecer la capacidad de estos sectores para atender estos importantes asuntos.

7. La sostenibilidad de estos procesos, en el marco de las deficiencias institucionales existentes, amerita un esfuerzo adicional dirigido a asegurar la participación de las fuerzas políticas nacionales en estos asuntos, pues ello contribuiría a desarrollar visiones compartidas acerca de su importancia y, además, a crear el vinculo democráticamente indispensable que vincule a esos sectores con la temática de la seguridad y la defensa.

8. El dialogo y la dinámica en torno a las MFC debiera servir también para iniciar conversaciones acerca de la naturaleza y composición de las fuerzas

armadas, con miras a iniciar en el futuro un diálogo que aspire a una reducción de fuerzas.

Conclusiones

a. El fomento de la confianza y la seguridad resultan procesos indispensables para proporcionar el capital social que requieren la Política Común de Seguridad, la construcción de la Zona de Paz Andina y la consolidación y profundización del propio proceso de integración. Ello justifica el diseño e implementación de un Programa Andino de MFC.

b. El fortalecimiento y la estabilidad de la democracia resulta fundamental para el fomento de la confianza. En ese sentido, cualquier programa de MFC se vería fortalecido si lo acompañan acciones destinadas a hacer frente y contrarrestar aquellos factores que inciden en un contexto propicio a la inestabilidad, así como a superar ambigüedades que puedan hacerse presentes respecto del papel que corresponde desempeñar a las fuerzas armadas. Pero principalmente incidiría en el mismo un programa que contribuya a desarrollar una cultura democrática sustentada en la confianza, la tolerancia y la participación.

c. El fortalecimiento de la confianza requiere también de medidas paralelas y simultáneas que intensifiquen la cooperación en otros campos como son el económico, el de la ciencia y la tecnología, del medio ambiente, de la educación, de la información y de la cultura en general.

d. La especificidad de cada uno de los cinco países andinos, aconseja considerar que un Programa Andino de MFC comprenda cuando menos acciones bilaterales, subregionales y regionales, las que serían evaluadas en su aplicación e impacto por el Grupo de Alto Nivel. Los resultados de dicha evaluación serían sometidos a la consideración de la Reunión Conjunta de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa, con las recomendaciones respectivas.

   Se entiende que tanto por su importancia en sus efectos, como por las posibilidades de implementación, son las medidas bilaterales las que resultan determinantes. En ellas deberá tenerse especialmente en cuenta las dimensiones nacionales y locales, en especial en las zonas de frontera.

e. El desarrollo de la confianza debe reposar también en la certeza de los procedimientos para la solución pacífica de controversias así como en la aplicación de los principios esenciales de las relaciones internacionales entre los países andinos. En ese sentido, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores podría encomendar a un Grupo ad-hoc la elaboración de una propuesta de procedimientos a ser observados para la solución de controversias que no sean competencia de los órganos jurisdiccionales del Acuerdo de Cartagena. Los principios delineados constituyen un aporte para ese propósito.

f. La necesidad de asegurar la participación de dirigentes políticos y representantes de la ciudadanía en estos procesos, hace necesario que cualquier eventual Programa de MFC considere la capacitación y el entrenamiento de personal civil y militar en estos menesteres.

Anexo C

LA LIMITACION Y CONTROL DEL GASTO MILITAR PARA DEFENSA EXTERNA[1] EN LOS PAISES MIEMBROS DE LA COMUNIDAD ANDINA: opciones para su estandarización*

En la Declaración de Galápagos los Presidentes andinos afirmaron el propósito de promover iniciativas regionales y subregionales que signifiquen una respuesta positiva de la región a las cuestiones que plantea la relación existente entre desarme y desarrollo, así como la adopción de medidas de fomento de la confianza en los campos de cooperación política, económica y militar, con especial incidencia en zonas fronterizas.

Tal enunciado recoge la aspiración de toda sociedad por reducir los gastos de la defensa y emplear esos recursos para promover el bienestar económico y social de sus integrantes mediante la inversión productiva, elemento cuya ausencia o limitación en la subregión andina incide en la presencia de un contexto político y social inestable, en el que se arraigan una serie de riesgos y amenazas.

Por ello, si bien existe a nivel regional una opinión generalizada en el sentido de que se requiere mayores recursos para combatir la pobreza y la exclusión social que caracteriza a todos los países latinoamericanos, cuando la reflexión se centra en las fuentes donde se pueden obtener estos recursos el consenso se vuelve más difícil. Una de las fuentes generalmente mencionadas es la reducción del gasto en defensa externa.

Por lo demás, la Declaración de Ayacucho (1974) en ocasión de la conmemoración de la batalla del mismo nombre, recogió esta aspiración de una región que, aunque sin la ausencia de conflictos militares, ha privilegiado históricamente el ordenamiento jurídico y los procedimientos diplomáticos para resolver sus controversias.

Pero la reducción y el control en el gasto militar dentro de programas concertados, -por lo tanto sin incrementar la percepción de vulnerabilidad frente a la capacidad militar de otros Estados- corresponden al ámbito de desarme. Sin embargo, se trata en esencia de procesos que fomentan y se nutren del desarrollo de la confianza. Después de todo, el gasto militar o en defensa es un indicador de intenciones, que fortalece percepciones al amparo de la poca precisión o transparencia con la que se informa de estos asuntos.

---

[1] Para propósitos del presente anexo se define la seguridad externa como la situación en la cual la integridad de la territorialidad nacional, la capacidad de autodeterminación de un Estado, el bienestar de la población, sus libertades y el entorno en que los ciudadanos desenvuelven sus actividades no se encuentran amenazados por factores externos.

* En la elaboración del presente anexo se ha utilizado como base el Informe *La Limitación y Control del Gasto Militar para Defensa Externa en los Países Miembros de La Comunidad Andina*, elaborado por el Dr. Alfredo Arizaga, con miras al Seminario Taller realizado los días 11 y 12 de febrero de 2004 en la sede de la Secretaría General de la Comunidad Andina y en el marco del Proyecto Iniciativa de Estabilización Regional Andina. El presente anexo pretende sintetizar el contenido de ese documento, para lo cual extrae, en la mayor parte de su contenido, los textos del mismo. En todo caso, la responsabilidad del anexo y de lo que en el se señala, corresponde exclusivamente al autor del presente trabajo.

En ese sentido, el presente anexo busca promover la reflexión y contribuir a identificar acciones que promuevan el avance de los países andinos hacia la reducción y el control del gasto en armamentos, atendiendo la voluntad explícita de sus Cancilleres y Ministros de Defensa expresada en el Compromiso de Lima. Algunos esfuerzos bilaterales han sido emprendidos a la fecha en esa dirección y aunque son aun incipientes, sin duda permiten ir identificando espacios y senderos para avanzar en este cometido.

Por lo demás, se trata de un proceso en el que deberá ir afirmándose progresivamente la indispensable confianza y en el que cada paso deberá tratar de atender los factores necesarios que permitan alcanzar el propósito enunciado. Por ello, la actividad andina referida al gasto de la defensa, debiera ir acompañado por un eventual Programa Andino para el Fomento de la Confianza, que se vería simultáneamente fortalecido en sus resultados por los avances específicos que se puedan conseguir en este campo.

Además, en este cometido resulta inevitable tomar en consideración que fenómenos que podrían ser de relevancia exclusiva para la seguridad interna de un país, tienen también impacto en la seguridad externa de sus vecinos. Ejemplo de ello son el terrorismo, el crimen organizado y la droga, por citar solamente algunos.

También será necesario tomar en consideración las dificultades existentes para establecer el valor social del gasto en defensa y seguridad. De hecho, la percepción sobre las amenazas no es similar para toda la población y reviste, por lo tanto, una alta dosis de subjetividad.

Si bien la defensa es un bien "superior", en el sentido conceptual que define como tales a los bienes y servicios cuya oferta no disminuye para la sociedad en su conjunto, por el uso o consumo de alguno de sus miembros, la realidad es que la seguridad externa no tiene el mismo valor para todos los ciudadanos de un Estado.

Tal falta de común denominador, conduce al problema de definición de la demanda por seguridad externa, lo que a su vez supone la definición democrática de las amenazas creíbles que pueden requerir la activación del sistema de defensa.

Hay así una consideración referida al costo de oportunidad y que relaciona inevitablemente a la defensa con la atención de demandas sociales insatisfechas y con el marco más amplio de la seguridad, que debe también tomar en cuenta la presencia y gravitación de fenómenos que aunque antiguos son hoy conocidos como las nuevas amenazas.

Desde una perspectiva de definición de política fiscal, el monto de recursos que un país destina a Defensa Externa dependerá de las funciones que la sociedad encargue al ente que tengan bajo su responsabilidad estas funciones, así como de las amenazas que se perciban como reales. A partir de estas dos categorías, la metodología tradicional de elaboración del presupuesto deriva en objetivos, que para ser alcanzados requieren de planes, proyectos y programas. Esta definición progresiva conduciría entonces a la estimación de recursos requeridos para cada uno de los programas y a la definición del gasto en defensa y seguridad. Para este propósito, es de capital importancia la

definición de las amenazas que se pretende conjurar con la aplicación de la política de defensa.

A la dificultad política que supone definir las amenazas, se suman los inconvenientes para establecer los niveles "adecuados" de gasto en materia de seguridad y defensa. Existe una gran dificultad para medir la cantidad y calidad del servicio que el Estado está brindando a la ciudadanía en términos de seguridad externa. Ni siquiera la ausencia de problemas, a pesar de la presencia de amenazas, puede demostrar la efectividad de la política de defensa porque siempre puede ser cuestionada la inminencia de un riesgo determinado.

Históricamente, ha tenido que llegarse a un conflicto armado entre países para que la efectividad de una política de defensa quede demostrada, por lo que el carácter disuasivo que con frecuencia se argumenta durante las decisiones para la asignación de recursos para el gasto de la defensa externa, no resulta fácilmente comprobable.

Pero existen otros inconvenientes en la determinación de los niveles de asignación presupuestal a la defensa y aunque estos pueden variar, de un país a otro, merece mencionarse los siguientes:

- En primer lugar, los criterios para definir el monto de los recursos asignados para la defensa, no surgen de la aplicación de mecanismos de oferta y demanda del mercado ni de de costos comparados. La defensa es un bien público absoluto que, a diferencia de lo que pudiese ocurrir en otros sectores, solamente puede ser producido por el Estado[2]. En sectores como el de la salud, por ejemplo, el Estado puede en determinadas circunstancias encontrar conveniente transferir la atención médica a empresas privadas. Salvo en tareas muy específicas, difícilmente generalizables, la defensa no deja lugar para ese tipo de aproximaciones.
- Resulta difícil establecer metas cuantificables o verificables -salvo en situaciones extremas- para la defensa, lo cual priva del acceso a un criterio cuantitativo de costo-beneficio, usualmente empleado para definir el monto de recursos a ser asignados a cualquier actividad.
- Hay una ausencia de propuestas y de debates para el establecimiento de consensos democráticos en la materia estimulada por estas dificultades para establecer el valor social del gasto en defensa, pero también por las percepciones -algunas veces ambivalentes- de la clase política, acerca del papel que deben desempeñar las fuerzas armadas y la afirmación del supuesto según el cual son las responsables de las políticas de seguridad y defensa[3].

---

[2] PALMA, Hugo. *"El Presupuesto de la Defensa; Consideraciones Políticas y Funcionales"* Documento elaborado en el marco del proceso de diseño y formulación de la Política de Defensa de la República de Guatemala. Abril de 2003.

[3] Al respecto resulta bastante elocuente e ilustrativo el desarrollo que expone Alfredo Arizaga en su Informe *"La Limitación y Control del Gasto Militar para Defensa Externa en los Países miembros de la Comunidad Andina"*, respecto de las relaciones entre el poder político y el sector militar, cuando dice:

En todos los Países Andinos, la definición de la política fiscal y la determinación del gasto público es una responsabilidad del Ejecutivo, con distintos grados de corresponsabilidad e intervención del Poder Legislativo, que fundamentalmente se refiere al mandato constitucional de considerar y aprobar anualmente el Presupuesto del Gobierno Central. Este presupuesto incluye, en algunos

Históricamente, el tema de la seguridad externa y la distribución del presupuesto de defensa han sido considerados como materia de exclusiva responsabilidad de los miembros de Fuerzas Armadas. La participación del Ejecutivo y Legislativo (cuyo grado de participación es incluso menor), ha estado limitada a definir el monto global de recursos que se asignan para este fin, en un contexto de grandes necesidades sociales insatisfechas y recursos fiscales siempre insuficientes. La sociedad civil, por otra parte, casi sin excepciones carece de una participación significativa en la discusión y el debate de estos asuntos.

En conclusión, el gasto en defensa expresa decisiones de política que resultan de la conjugación de factores estratégicos, políticos y fiscales[4] , en un contexto en el que la historia inercial del gasto suele gravitar y, con frecuencia, se convierte en un factor de presión que exacerba la limitada disponibilidad de

---

casos solo en forma parcial, el monto de recursos asignados a seguridad y defensa externa. Pero la revisión en el ámbito legislativo es superficial y su grado de influencia es más bien reducido.

Igual cosa sucede con respecto a la subordinación del estamento militar al poder político civil. La aprobación de ascensos a los grados más elevados de la jerarquía militar es un termómetro del grado de subordinación. En Bolivia esta es una facultad constitucional del Senado Nacional. En Colombia es también atribución de la Cámara de Senadores y es tal vez el país dentro de la subregión donde la práctica revela un mayor grado de subordinación de Fuerzas Armadas al poder político civil.

Pero la realidad en los demás países de la subregión dista mucho de una subordinación del estamento militar al poder político civil y ello se refleja en la carencia de un sometimiento del presupuesto en defensa a las definiciones de una política de seguridad externa definida por el poder político civil. Si esto no se da, tampoco se puede esperar que la sociedad civil tenga algún grado de influencia sobre la política de defensa y seguridad o sobre el presupuesto de defensa. Céspedes[3] concluye que a pesar de que las Constituciones actuales de los Países Andinos fueron aprobadas en la década de los noventa (Bolivia 1994, Colombia 1991, Ecuador 1998, Perú 1993 y Venezuela 1999) por lo que deberían responder al momento actual y a las tendencias y orientaciones modernas imperantes en el sistema internacional, distan mucho de ello. Como consecuencia, la participación de la sociedad civil y de los estamentos políticos que la representan es sumamente limitada en la definición de las políticas de seguridad y defensa externa y en la definición de su presupuesto.

Esta situación conduce a una real ausencia de las indispensables propuestas y debate para el establecimiento de consensos democráticos en torno a la identificación de amenazas y a la definición de objetivos que debería guiar la formulación de la política de seguridad y defensa externa. La participación de entes académicos en el análisis y la discusión de temas de defensa son más bien recientes en la subregión y las percepciones de la clase política acerca del papel que le corresponde a las Fuerzas Armadas están marcadas por un alto grado de aislamiento. Históricamente, el tema de la seguridad externa y la distribución del presupuesto de defensa han sido considerados como materia de exclusiva responsabilidad de los miembros de Fuerzas Armadas. La participación del Ejecutivo y Legislativo (cuyo grado de participación es incluso menor), ha estado limitada a definir el monto global de recursos que se asignan para este fin, en un contexto de grandes necesidades sociales insatisfechas y recursos fiscales siempre insuficientes. Esto ha conducido a una propuesta general, sin mayores detalles, sobre la conveniencia de limitar los recursos asignados a defensa y dirigirlos hacia inversión social y desarrollo; pero a muy limitados avances en este propósito.

Las experiencias históricas muestran períodos de alta tensión, en todos los países de la subregión, por la distribución de recursos fiscales. En algunas épocas, la inestabilidad democrática ha estado ligada a este tipo de tensiones. En este contexto, los incentivos para que la sociedad civil o los partidos políticos debatan la política de defensa externa y el nivel y distribución del gasto en defensa han sido más bien limitados. Pero la realidad económica de todos los países de la región impone un análisis del costo de oportunidad de asignar recursos a la defensa externa, frente a la necesidad de atender grandes demandas sociales insatisfechas. La mayor participación de la sociedad civil en este debate contribuirá con seguridad a identificar con mayor realismo las amenazas que cada país enfrenta y a legitimar la asignación de recursos para financiar la política de seguridad externa de cada país.

[4] PALMA, Hugo. Op. Cit.

recursos fiscales. La práctica presupuestaria revela que la asignación de recursos fiscales para defensa externa más bien parte del monto de recursos asignados y gastados en períodos anteriores, a lo cual se suma un valor por motivo de incremento de gastos como consecuencia de la inflación interna y/o externa, y se añaden recursos para cubrir nuevos proyectos. Esta práctica, por lo demás, no es inusual en las definiciones concernientes a otros sectores del Estado, lo que explica en parte el pobre impacto que se logra con muchas de las políticas sociales.

Pero como se ha mencionado, el gasto en defensa es también expresión de la intencionalidad de un país, factor que pocas veces puede ser contrarrestado por la poca transparencia en el gasto y en la ejecución presupuestal y por los proporcionalmente abultados montos que se le asignan en el presupuesto general respectivo.

Por ello, en particular cuando se pretende alterar incrementalmente la inercia en el gasto de defensa, se suele acudir a argumentos provenientes de una aproximación cuantitativa que busca comparar el gasto entre países como manera de determinar "lo adecuado".

Pero la definición de lo que constituye gasto en defensa plantea un nuevo dilema, pues depende del papel que se asigne a distintas entidades que participan en la seguridad externa de un país. Además, es frecuentemente utilizado como argumento para justificar los niveles de gasto en defensa, la larga lista de actividades cívicas que cumplen las fuerzas armadas, actividades que aunque importantes trascienden la misión para la cual existen, que es a la cual debiera estar estrictamente restringido el presupuesto militar.

La OTAN, por ejemplo, desarrolló una metodología de cálculo para evaluar la contribución a la defensa de sus países miembros, que comprende todo el gasto realizado en las fuerzas armadas, incluyendo el funcionamiento de los departamentos o ministerios de defensa y otras agencias comprometidas con proyectos de seguridad y el gasto en fuerzas de policía y fuerzas militares auxiliares organizadas, cuando se juzgue que estas deban ser entrenadas y equipadas para desarrollar actividades militares en caso de conflicto. Además, se contabilizan los costos de pensiones del personal, tanto civil como militar. En esta definición se excluyen los asuntos relacionados con la defensa y la seguridad civil, intereses sobre deudas de guerra y el pago de servicios a veteranos. El único País Andino que aplica esta metodología en su totalidad es Colombia[5], y su nivel de gasto incluida policía y sin tomar en cuenta el endeudamiento fue del 3,5 y 3,6 % del Producto Nacional Bruto para los años 2000 y 2001 respectivamente.

Otra dificultad se desprende de los variados orígenes de los recursos. En términos generales, se encuentra que pueden llegar a ser hasta cuatro las fuentes de origen de recursos para la defensa:

- Recursos de Tesoro
- Endeudamiento del Estado
- Ingresos por cánones específicos

[5] GUTIERREZ ROA, Luis Alberto. (2001), *"El Gasto Militar en el Conflicto Interno en Colombia",* Center for Hemisferic Defense Studies, Washington.

- Ingresos provenientes de actividades empresariales de las fuerzas armadas

Esta clasificación revela otro campo de debate con relación a las fuentes de financiamiento que debe tener el gasto en defensa. La subordinación del estamento militar al poder político civil, requiere que la principal fuente de financiamiento sea los recursos del tesoro y, en menor medida, el endeudamiento del Estado. Ambos rubros constan en forma explícita en los presupuestos de los gobiernos y por lo tanto están sometidos al debate político y a rendición de cuentas, a pesar de todas las limitaciones que tiene la participación de los respectivos poderes legislativos y la sociedad civil.

Pero también existen como fuentes de financiamiento cánones específicos, generalmente ligados a ingresos fiscales provenientes de la explotación de recursos naturales, como el caso del cobre en Chile y el petróleo en Ecuador. Esta preasignación automática de recursos reduce la transparencia del gasto y limita la participación del poder político civil en la determinación del gasto en defensa, por lo que no contribuye a una asignación de recursos basada en el establecimiento de prioridades para los problemas nacionales, ni a la evaluación de resultados obtenidos con los recursos públicos utilizados. Estos son elementos fundamentales de esclarecer para elevar la efectividad del gasto público y para promover la transparencia y la confianza.

Adicionalmente, en los países en que las Fuerzas Armadas desarrollan actividades empresariales, esta se convierte en otra fuente de recursos. Pero la incursión de miembros activos de Fuerzas Armadas en estas actividades les distrae de sus tareas específicas y crea un ambiente propicio para que cuando estas empresas atraviesen momentos de estrés financiero, estos sean solucionados mediante la aplicación de subsidios estatales, pocas veces revelados. Adicionalmente, toda actividad empresarial está sujeta a la evolución del entorno en que se desarrollan sus operaciones, por lo que esta se convierte en una fuente de recursos sometida al ciclo económico, que incrementa la volatilidad de los ingresos fiscales que financian el gasto de defensa. Esto por lo tanto no contribuye a la seguridad nacional.

En resumen, en el caso del gasto en defensa externa, se vuelve muy difícil aplicar los conceptos tradicionales que se utilizan para la formulación del presupuesto del Estado, pues no es posible evaluar su necesidad desde la perspectiva del bienestar colectivo. Tampoco es posible someter el nivel del gasto ni la política de defensa externa a un sistema de elección colectiva, así como tampoco se puede evaluar la función de defensa externa desde la óptica del funcionamiento de mercados eficientes.

Para contrarrestar estas circunstancias, se hace necesario, ante todo, la ya mencionada definición democrática y consensual acerca de las amenazas, nuevas y tradicionales, así como acerca de aquellos aspectos que deben constituir la misión exclusiva de las fuerzas armadas, que es a lo que en ultima instancia, debiera estar referido el presupuesto de la defensa.

Esfuerzos Internacionales para sistematizar la información acerca del gasto en la defensa.

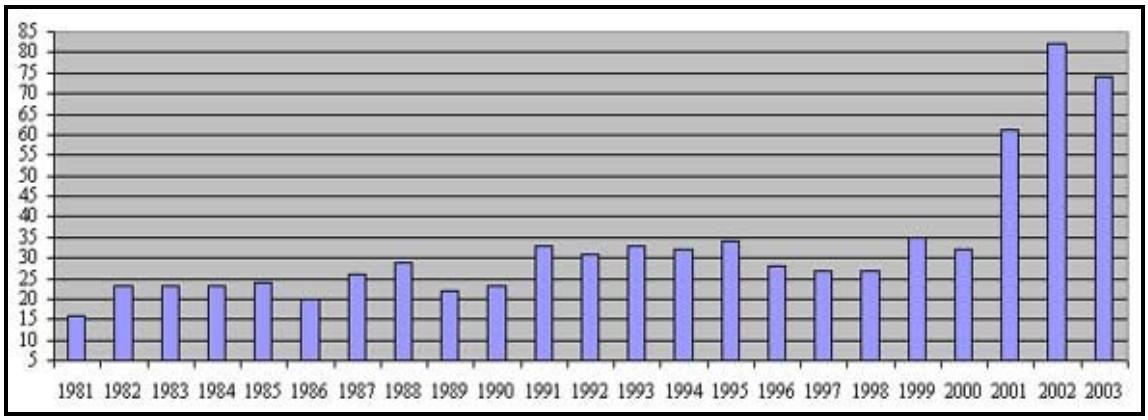
La Organización de las Naciones Unidas

El 12 de diciembre de 1980, la Asamblea General de la ONU adoptó la Resolución 35/142B, titulada "Reducción de Presupuestos militares", la cual dio lugar a la creación del sistema de las Naciones Unidas para reportes estandarizados de gasto militar. La resolución recomienda que todos los Estados miembros deberán hacer uso del formulario de reporte e informar anualmente a la Organización del gasto militar ejecutado. Simultáneamente, se solicitó al Secretario General que elaborase anualmente un informe consolidando la información recibida en la materia.

El formulario de reporte contiene información agregada y específica, tanto para lo concerniente a gastos en personal, como operaciones y mantenimiento, adquisiciones y suministros, construcción e investigación y desarrollo. Existe sin embargo un formulario alternativo que simplifica la información y solamente requiere datos agregados concernientes a personal, operaciones y suministros.

Desde que el sistema entrara en funcionamiento en 1981, solamente 110 Estados han presentado sus informes al menos en una oportunidad, lo cual indica un bajo nivel de cumplimiento con la Resolución. El nivel de participación promedia anual ha sido de menos de 30 países hasta el año 2000, lo cual demuestra las enormes limitaciones de una herramienta que, aunque no discrimina muchos de los aspectos que han sido antes vistos, pudiese haber sido un significativo aporte a la construcción de confianza. En todo caso, merece destacarse que en los últimos años se ha podido apreciar un incremento significativo en el número de informes anuales, aunque aun insuficiente, habiendo llegado a la cifra más alta en el año 2002 con un total de 82 países. El cuadro siguiente ofrece una visión gráfica de la evolución en los informes recibidos por el sistema.

Evolución en el número de países que informan al Sistema de Gasto Militar de la ONU



Además, existe el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas, creado en enero de 1992[6] y que compromete a los Estados suscriptores a entregar anualmente a la Secretaría General de la ONU información sobre

[6] Resolución 46/36 L del 9 de diciembre de 1991, titulada "Transparencia en Armamentos".

importación y exportación de armas convencionales, en el marco de una Resolución que buscaba limitar el crecimiento de las tenencias de armas con el objeto de promover la estabilidad y fortalecer la paz y la seguridad internacional.

En la actualidad 151 gobiernos, de los cuales 147 son Estados Miembros, han reportado al menos una vez sus estadísticas; pero solo 90 estados reportan regularmente en forma anual. Esto incluye los principales productores y exportadores de armas convencionales, por lo que las estadísticas capturan la mayor parte de este flujo. En el futuro cercano, se reportará también las existencias de armamento en cada país y la producción local de armas.

La Organización de Estados Americanos

En el ámbito regional americano, La Organización de Estados Americanos ha mantenido hasta no hace mucho tiempo, una casi virtual exclusividad en el tratamiento de los temas relacionados con la defensa y la seguridad.

Con la Resolución 1607 (XXIX-0/99), la Asamblea General de la OEA adoptó la Convención Interamericana sobre Transparencia en las adquisiciones de Armas Convencionales., que busca fortalecer la estabilidad regional a través de medidas de confianza. Esta resolución exige a los países miembros entregar reportes anuales sobre las compras de armamento.

Pero la preocupación por la transparencia en el gasto militar también se encuentra presente en la Resolución de la Asambleas General 1623 (XXIX-0/99), referida al Fomento de la Confianza en las Américas, en especial su párrafo 9 que incide en la importancia de que los países miembros de la OEA cumplan con suministrar a esa organización los informes anuales que envían a la ONU.

En las Declaraciones de Santiago y de San Salvador, también se alude a estos asuntos. En el primer caso, se enuncia el interés por la pronta y más amplia participación interamericana en la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales, mientras que en la segunda, se dice *"Con el propósito de promover la transparencia y con el apoyo técnico de organismos internacionales económicos apropiados, estimular la realización de estudios tendientes a avanzar en el establecimiento de una metodología común que facilite la comparación del gasto militar en la región, teniendo en cuenta, entre otros, el Informe Estandarizado Internacional sobre Gastos Militares de las Naciones Unidas".*

Resulta significativo el énfasis que ya en San Salvador hacía la OEA respecto de la necesidad de disponer de una metodología única que haga posible resolver muchos de los problemas a los que se ha aludido en el presente trabajo. Ese es un proceso que se ha iniciado en marcos bilaterales y sobre el cual se hace referencias más adelante. No se trata de homologación de gastos sino de un paso previo a cualquier esfuerzo en ese sentido, cual es la simple estandarización metodológica que permita a quienes participen de ella, entender lo mismo respecto de cada concepto o rubro, pudiendo a partir de esa situación llevar a cabo análisis comparativos de manera más acertada.

Los informes de otras fuentes

Existen, además de los Informes de las Naciones Unidas otras entidades que, por estar dedicadas a los estudios de la paz y el conflicto, o por tener responsabilidades en el ámbito de la economía internacional, también publican

información sobre gasto en defensa. Se trata de el Fondo Monetario Internacional, que publica anualmente el *"Government Finance Statistics Yearbook"*; El Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, con sede en Londres, que publica "*The Miliytary Balance"*; el Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz, SIPRI; y la ex Agencia para el Control de Armamentos y Desarme de los Estados Unidos, hoy Bureau para el Control de Armas de los Estados Unidos.

Además, se ocupa del seguimiento de la transferencia de armas el Servicio de Investigaciones del Congreso de los Estados Unidos.

Pero si bien los reportes de estas instituciones permiten acercarse a una estimación comparativa del gasto de defensa entre distintos países, la medición más o menos exacta de los gastos de defensa a nivel internacional, presenta dificultades que elevan la complejidad de la elaboración de análisis comparados.

Como reseña Scheetz[7] (1994,1999) la calidad y precisión metodológica de las cuatro principales fuentes en el ámbito internacional, el International Institute for Strategic Studies [IISS], el Fondo Monetario Internacional [FMI], el Stockholm International Peace Research Institute [SIPRI] y el U.S. Bureau of Arms Control (antes U.S. Arms Control and Disarmament Agency de los Estados Unidos) deriva en la producción de informaciones divergentes. Las diferencias entre serie y serie son grandes (a veces hasta 300% del valor reportado) y las tendencias entre ellas también varían entre fuente y fuente.

El Proceso en la CEPAL para la estandarización del Gasto Chileno Argentino en la Defensa

Entre el último trimestre de 1999 y agosto de 2001, la CEPAL realizó por pedido de los gobiernos de Argentina y Chile, como parte de los esfuerzos mutuos por fortalecer las medidas de confianza, un estudio técnico conducente a elaborar una propuesta de metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa, que facilite la comparación del gasto militar entre los dos países. Cuando la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL agradeció el encargo encomendado por los dos gobiernos, manifestó su esperanza de que el trabajo a realizarse sirva de punto de partida para una iniciativa regional con el mismo propósito.

Este ha sido un proceso pionero a nivel mundial y constituye hasta la fecha el único en aplicación.

Los gobiernos de Argentina y Chile aprobaron, en noviembre de 1999, una definición de defensa que se resume como "...el conjunto de actividades cuyo efecto es salvaguardar la soberanía nacional. Su objetivo es alcanzar una condición de seguridad externa de modo que el país pueda lograr sus Objetivos

---

[7] Ver comparación y crítica de las cuatro fuentes para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y el Perú en SCHEETZ, Thomas, "Gastos militares en América del Sur", en "Proliferación de Armamentos y Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad en América Latina", editado por el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Lima, Perú, 1994.

Nacionales. Concordante con lo anterior, gasto en defensa es aquel en que incurre el país para materializar el objetivo planteado en el párrafo anterior"[8].

Se trata en consecuencia de una definición que refiere la defensa -y todo lo que a ella concierne- a objetivos que no están necesariamente explicitados y, por lo tanto, deja espacio para la interpretación. Desde la perspectiva del fomento de la confianza al que deben contribuir estos procesos, la incorporación de conceptos sujetos a interpretación es un aspecto que debiera evitarse en todo lo posible,

Otro elemento es el ámbito de cobertura de la defensa al que los reportes de defensa se refieren. El acuerdo entre Argentina y Chile involucra la defensa externa o el resguardo de los límites de cada país frente a amenazas foráneas. Por ello, en la metodología de la CEPAL, al igual que en la de la OTAN, se excluye del gasto los rubros destinados a seguridad interior. No obstante, la definición de nuevas amenazas hace más difícil de mantener esta clasificación y cualquier esfuerzo por definir una metodología futura debería partir por una definición de los objetivos de la defensa y las amenazas que pretenden ser conjuradas.

Por otro lado, la metodología trata de utilizar "criterios comunes y procedimientos que faciliten calcular los Gastos de Defensa en ambos países, que permitan compararlos adecuadamente"[9]. Este es un procedimiento que evita introducir reformas a las prácticas presupuestarias y contables existentes en cada país y debería ser tomado en cuenta dentro del esfuerzo que los países andinos puedan llevar a cabo para volver comparables sus estadísticas de gasto de defensa.

La medición estandarizada del gasto en defensa más bien se planteó a través de la introducción de procedimientos analíticos específicos. Para ello, se señaló que el gasto en defensa es el ejecutado por los Ministerios de Defensa de cada país, pero existen algunas diferencias institucionales. Por ejemplo, en Chile el Ministerio de Defensa Nacional incorpora a los Carabineros, la Policía de Investigaciones y la Dirección General de Deportes y Recreación (DIGEDER), que son instituciones no dedicadas a funciones de defensa, pero sí a la seguridad interior y a lo social respectivamente. Esta realidad obliga a identificar la estructura institucional en cada país con el objetivo de depurar la información presupuestaria.

De igual forma, se definió que los datos a ser considerados debían reflejar una contabilidad con criterio de caja, en lugar de gasto devengado, porque se consideró que reflejaba de mejor manera el impacto estratégico del gasto en defensa y permitía una mejor comparación entre los dos países. Asimismo, la metodología de la CEPAL definió tres diferentes niveles de gasto a partir de la cobertura del concepto utilizado.

Se estableció así un primer nivel denominado G1 o Básico, en el que se consideran los gastos gubernamentales en toda la gestión de la defensa militar, incluida la administración, supervisión y gestión de las fuerzas de defensa militar

---

[8] CEPAL "Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa", Santiago. 2001. P. 17

[9] Ibid, p.18.

de tierra, mar y aire, ingeniería, transportes, comunicaciones, información y otras fuerzas y mandos no combatientes, fuerzas de reserva y auxiliares vinculadas al sistema de la defensa y abastecimiento de equipo, así como la investigación y desarrollo relacionados con la defensa. Además, se incluyó a la defensa civil.

El segundo nivel, G2 o Ampliado, incluye el Nivel G1, Básico y las Pasividades Netas de la seguridad social de miembros de Fuerzas Armadas de Argentina y las Prestaciones Provisionales Netas de miembros de Fuerzas Armadas de Chile.

El G3 o Total, constituye una medición estandarizada final para Argentina y Chile; y se calcula agregando al Nivel G2, gasto ampliado que incluye los gastos previsionales netos del personal de las Fuerzas Armadas, el gasto correspondiente a investigación y desarrollo de seguridad y defensa, así como el gasto en actividades industriales o productivas que realizan instituciones de Fuerzas Armadas.

Se trata en consecuencia de una aproximación metodológica que reúne dos aspectos de interés: de una parte, contribuye a hacer más transparente la gestión gubernamental, incluida la referida a la defensa de la soberanía; y, de la otra, que pone en evidencia la voluntad recíproca, en este caso de los gobiernos de Chile y Argentina, de profundizar sus relaciones bilaterales en aspectos hasta ese entonces inéditos.

Sin embargo, con el invalorable aporte que supone, debiera tenerse presente que la consideración exclusiva de la defensa externa, no resulta suficiente para los países andinos, pues como se ha señalado, no puede dejar de considerarse el papel de la defensa respecto de fenómenos que aunque de naturaleza interna o doméstica, tienen repercusiones regionales. Si se tomase el caso colombiano, por ejemplo, se podría apreciar que el incremento en el gasto de la defensa del 2 al 4 por ciento del PBI en los últimos años, sin contar con la ayuda externa, ha provocado una considerable reducción en el número de ataques terroristas, delitos, e inclusive en una reducción de los índices de pobreza, lo cual contribuye a explicar ese incremento. Pero el inconveniente justificado exclusivamente en fenómenos que no pertenecen al ámbito de la defensa externa, no dejan de tener repercusiones en la percepción de países vecinos, asunto que en un contexto de la seguridad cooperativa requiere ser atendido.

El Proceso de la CEPAL para la Medición Estandarizada de los Gastos de Defensa entre el Perú y Chile.

En agosto de 2002 los gobiernos del Perú y Chile suscribieron los “Términos de Referencia para la Medición estandarizada de los Gastos de Defensa entre el Perú y Chile”, atendiendo así la decisión que en ese mismo sentido habían anticipado, en julio del año anterior, los Presidentes de ambos países.

En este ejercicio, ambos gobiernos habían acordado otorgar un carácter referencial al documento en el que CEPAL detalla la Metodología elaborada para atender el encargo chileno-argentino, a la vez que

Al hacerlo, se acogió la definición de defensa anteriormente utilizada por Chile y Argentina y encomendar tanto a la CEPAL como al Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, la realización del estudio respectivo.

Una importante modificación efectuada con respecto al estudio hecho anteriormente por la CEPAL, la constituye el pedido para que en esta oportunidad se "procure identificar los gastos operacionales de las Fuerzas Armadas destinados a actividades que tengan el propósito de garantizar la seguridad interna", los que deberán quedar registrados como un gasto de seguridad interna complementario a los de nivel básico (G1 bis ó G4).

Al igual que en el antecedente se excluyen los gastos referidos a la seguridad de la vida humana en el mar y la seguridad de la navegación, el control del tráfico aéreo orientado a la seguridad de la aeronavegación, administración aeroportuaria y otras actividades que puedan tener las fuerzas armadas asociadas a la aviación comercial.

Se tiene conocimiento que autoridades de los gobiernos de Colombia y del Perú han sostenido conversaciones con miras a llevar a cabo un estudio equivalente y que una propuesta en el mismo sentido ha sido alcanzada por el Gobierno del Perú al Gobierno del Ecuador.

En todo caso, la CEPAL estima que a finales de este año o inicios del año 2005, se tendrá una propuesta metodológica para el estudio.

CONCLUSIONES

1. El objetivo de reducir el gasto militar a través de la generación de medidas de confianza mutua entre los países que integran la CAN es plausible. Como el proceso de construcción de confianza entre países vecinos es gradual, los esfuerzos para encontrar mecanismos que permitan reducir el gasto en defensa deberían partir por espacios que se presentan propicios para alcanzar este objetivo, como es la Comunidad Andina. La homologación o equiparación en el gasto militar, sea con miras a reducirlo o controlarlo, solamente podrá producto de un proceso que previamente busque la estandarización metodológica de la contabilidad del gasto de defensa.

2. Otra área de acción que permitiría la reducción del gasto en defensa es la coordinación de acciones en la lucha por la pacificación al interior de los países de la región, así como la prevención y eliminación del crimen organizado, la droga y el terrorismo. Esto requiere superar la percepción de que la intervención en la lucha contra los movimientos subversivos y el crimen organizado es lo que involucra a un país en el conflicto. Esta posición con frecuencia argumentada por los medios de comunicación y distintos sectores de opinión pública en algunos países de la subregión, puede ser equivocada.

   La presencia de violencia en los países vecinos, más aun cuando se ha avanzado en el proceso de integración como se ha hecho entre los Países Andinos, afecta a todos los países del entorno. La decisión de participar o no en acciones coordinadas de combate contra estos movimientos terroristas y el crimen organizado es por lo tanto una opción que provocará distintos resultados, pero que no altera el hecho de que un país vecino experimenta consecuencias provenientes de la situación interna imperante en otro país.

3. La búsqueda de esquemas de seguridad cooperativa y el fomento de la confianza requieren sean superadas estas barreras que impiden mantener un

registro comparable de gasto militar en los países de la subregión. A partir del trabajo pionero realizado por la CEPAL para Argentina y Chile se puede avanzar en la homologación de reportes de gasto militar en los países de la Comunidad.

4. Se debe tener conciencia de que la presencia de cooperación externa puede perturbar el potencial de las acciones cooperativas internas.
5. La estandarización de la información referida al gasto en defensa, en lugar de plantearse como una reforma a las prácticas contables de cada país o de su esquema institucional militar, puede ser planteada como una tarea técnica de recopilación y estandarización de información sobre el gasto fiscal, a ser desarrollada por la Secretaría General de la CAN, a la luz de los avances que realza la CEPAL para el caso Peruano-Chileno.
6. La aplicación de la estandarización metodológica, al proporcionar una mayor transparencia al gasto de la defensa contribuiría también a facilitar la legitimidad del mismo, a la vez que a promover la participación de la sociedad civil y de estamentos políticos en los procesos de toma de decisiones respectivos.
7. Para ello, resulta indispensable analizar si existen impedimentos legales a la divulgación de información militar al interior de cada país. En general no solo es importante tener información financiera sino complementarla con información programática. Solo así se construirá confianza mutua entre los países.
8. Esta tarea podría incorporar todas las áreas del gasto fiscal, de forma que los países de la subregión cuenten con un instrumento para mejorar la planificación del gasto público a base de la comparación mutua, en beneficio de las condiciones de vida de la población. Frente a la magnitud de las necesidades insatisfechas entre la población de la subregión, el uso apropiado de los escasos recursos disponibles tiene alta prioridad.

Anexo D
La Seguridad Colectiva Global

Seguridad Colectiva

Un sistema de seguridad colectiva tiene como propósito prevenir la guerra. En términos formales, se basa en un tratado internacional que prohíbe la violencia, cuando menos entre los Estados que lo suscriben, penalizando cualquier infracción a esta prohibición mediante la obligación de la acción colectiva -con medidas militares o no militares- para sancionar al trasgresor hasta que se restablezca la paz en la comunidad respectiva.

Se trata, en consecuencia, de mecanismos de seguridad que, al reposar en la renuncia al empleo individual de la fuerza -o la amenaza de hacerlo- entre los Estados que forman parte del mecanismo y en la consiguiente adhesión a los principios de solución pacífica de las controversias, adquiere connotaciones propias de un sistema de seguridad militar, toda vez que busca eliminar potenciales conflictos caracterizados por la violencia física, entre los Estados que son parte del mecanismo.

Esta característica en la seguridad colectiva y la vinculación de ésta con las políticas de seguridad de los Estados, ha determinado la tendencia a la militarización de la seguridad, dando así cabida al eventual reconocimiento prioritario de intereses extra - estatales, bajo la hegemonía de un poder regional o global.

Aunque pueden existir acuerdos regionales que definan espacios definidos de seguridad, la seguridad colectiva debe, en lo posible, tener un carácter global. De no ser así, el sistema puede derivar -de manera deliberada o inadvertida- hacia una alianza respecto de terceros, alienándose de uno de sus propósitos primordiales: prevenir la guerra. Por ello, para evitar que esto suceda, en caso de pertenecer a una dimensión regional, el sistema debe ir acompañado por mecanismos destinados a prevenir confrontaciones con países que no lo integren, promoviendo la cooperación y la confianza con ellos.

Pero en el debate académico hay quienes postulan que la existencia de un mecanismo internacional de sanciones es una condición necesaria y suficiente para que se configure un sistema de seguridad colectiva -lo que no deja de proporcionar una connotación de "alianza superior" al sistema de seguridad colectiva-, mientras que otros, desde una visión opuesta, consideran que un sistema basado únicamente en la punición es insuficiente y, aproximándose más a un concepto de Estado global o regional, señalan que para que exista un sistema de seguridad colectiva, deben también estar presentes otros elementos, como pueden ser mecanismos de solución pacífica de controversias de curso forzoso y, principalmente, una poderosa organización militar bajo comando centralizado.

Estos dos puntos de vista ponen en evidencia los importantes matices que pueden estar presentes en la consideración y referencias a la seguridad colectiva global. En todo caso, parecería incuestionable que la intencionalidad

de que se contemplen sanciones debe cumplir el propósito de disuadir una agresión. De hecho si ésta -la agresión- llegara a producirse, el sistema de seguridad colectiva no habría cumplido el propósito primordial de ser elemento disuasivo y, por lo tanto, resultaría indispensable complementar sus mecanismos por otros para la solución pacífica de controversias, para nivelar estándares económicos y erradicar desigualdades, para proteger a las minorías, para fomentar la confianza y la seguridad, para controlar y reducir las existencias de armamentos, entre otros aspectos.

La seguridad colectiva, en todo caso, no es la única forma de internacional de sistematizar la seguridad. Se diferencia de las alianzas porque un sistema de seguridad colectiva incluye a los potenciales rivales. Se trata de un mecanismo en el que cada parte busca desarrollar la seguridad respecto de las demás partes, mientras que en las alianzas el rival potencial no participa de ella; y quienes la integran, buscan seguridad respecto de un tercero. Las alianzas incrementan el dilema de seguridad, mientras que la seguridad colectiva debe reducirlo.

También se diferencia la seguridad colectiva de los conciertos de naciones. La seguridad colectiva incluye a todos los Estados del mundo, o de una determinada región de seguridad. Al menos en la teoría, todos sus miembros poseen los mismos derechos y obligaciones, mientras que en los conciertos solamente participan las potencias centrales, para definir el orden mundial. Son los sujetos de ese orden. Los Estados medianos y pequeños, no participan del concierto y, por lo tanto, son sujetos de ese orden. El concierto, de esta manera, busca simplemente prevenir la confrontación entre las grandes potencias.

Igualmente, puede diferenciarse la seguridad colectiva de la denominada Seguridad Común, desarrollada y promovida hace algunas décadas por el ex Primer Ministro sueco Olor Palme, en el contexto de la guerra fría. Como tal, la seguridad común partía del reconocimiento de la existencia de dos alianzas poderosas, la OTAN y el Pacto de Varsovia, adaptando el concepto y funcionalidad del concierto a esa bipolaridad.

La seguridad colectiva y el multilateralismo.

Pero tal como ha sido descrita, -y como lo ejemplifica la historia- la seguridad colectiva podría reposar en amenazas definidas a partir del interés de una potencia específica, en desmedro de los intereses de Estados medianos y pequeños. Por ello, para que un sistema de seguridad colectiva sea funcional a los intereses de estos últimos, debe fundarse en normas claramente definidas y en procesos de toma de decisiones en los que se haga presente una auténtica representatividad de todos sus integrantes. De no ser así, sus miembros podrán estar expuestos a la arbitraria interpretación para beneficio propio por parte de la potencia.

Se trata en consecuencia de crear un orden que regule previsiblemente el funcionamiento del sistema, condición indispensable para que éste tome en cuenta el poder relativo de los Estados, -en espacial de los medianos y pequeños- y les sirva, a su vez, de protección frente al poderoso.

Ello supone que los sistemas de seguridad colectiva posean una institucionalidad fuerte, propia de un marco multilateral. De no ser así, el sistema

estaría sometido a la una suerte de debilidad subjetiva, pues dependería exclusivamente de la lealtad de sus miembros[1]. Por ello, mientras más débil sea la institucionalidad, mayores serán las posibilidades que el sistema no cumpla su cometido.

Pero un sistema multilateral, a su turno, debe funcionar de manera que los intereses de un Estado en particular, no puedan ponerse por encima de los del conjunto. Un sistema de seguridad colectiva, en consecuencia, debe tener capacidad institucional de decisión, eliminando el consenso o el veto, por ser condiciones que perturbarían su eficacia.

Antecedentes de la seguridad colectiva

Usualmente se considera al concepto de seguridad colectiva como producto del siglo XX. De hecho, el término surge como tal y se inserta en el léxico de las relaciones internacionales, a partir de la Liga de las Naciones. Sin embargo, sus fundamentos pueden encontrarse en instituciones tan antiguas como la anfictionía griega[2].

Más adelante es el poder imperial, el que bajo su autoridad pretendía establecer un orden único o concertado. Pero es recién a partir del Tratado de Westfalia, (1648), que se da término a la función coordinadora del Imperio en el mundo europeo, reemplazando al Sacro Imperio Romano Germánico -luego de su disolución- por aproximadamente 350 Estados independientes.

Westfalia trajo consigo la semilla del concepto de equilibrios entre potencias, pero principalmente el de la soberanía[3], rasgo esencial para la afirmación de independencia respecto de la autoridad religiosa, tal vez la característica más saltante del nuevo orden.

Se ponía así fin a la preeminencia del espíritu imperial, aunque la disolución del Sacro Imperio Romano Germánico condujo, durante los 150 años siguientes, a que las guerras religiosas recayeran en príncipes y monarcas que buscaban fortalecer sus economías mercantilistas y su base territorial. En ese proceso fue surgiendo el Estado-Nación y, a partir de la revolución francesa, los conflictos pasaron a ser entre naciones,[4] que buscaban la supremacía sobre otras, con miras a alcanzar un único orden mundial.

El Congreso de Viena, (1815) representó la búsqueda del multilateralismo como la forma de asegurar la paz y estabilidad en Europa. Con la primera Guerra Mundial concluyen -al menos formalmente, las políticas de imperio en el Mundo y la Liga de las Naciones fue la expresión de la convicción de que solamente

---

1 La debilidad objetiva sería la superioridad del Estado agresor respecto del conjunto.

2 Aunque las anfictionías griegas estaban restringidas a una sola función, al menos la de Delfos desarrolló reglas integrales de seguridad que van en la dirección de la seguridad colectiva: No destruir ninguna ciudad de la Liga, no cortar el suministro de agua en paz o guerra, respetar los sitios sagrados; y, castigar colectivamente al que rompa estas reglas.

3 Soberanía, poder o autoridad que posee una persona o un grupo de personas con derecho a tomar decisiones y a resolver conflictos en el seno de una jerarquía política. El hecho de poder tomar estas decisiones implica independencia de los poderes externos y autoridad máxima sobre los grupos internos. En las democracias, la soberanía reside en el pueblo y se ejerce por medio de sus órganos constitucionales representativos.

4 HUNTINGTON, Samuel P. *"The Clash of Civilizations"*. 1996. p. 52 Simon & Schuster, Nueva York.

mediante la concertación multilateral, podríamos alcanzar la seguridad de todos y no solamente la que se desprenda de la fuerza del poderoso.

Tal vez el más importante de los 14 puntos propuestos por el Presidente Wilson al término de la I Guerra Mundial, junto con los elementos para el armisticio, fue el establecimiento de un sistema de seguridad colectiva, en cuyo centro se situaba la propuesta Sociedad de Naciones. Pero su Carta constitutiva nunca llegó a ser ratificada por el Senado de Estados Unidos, al oponerse al Artículo X, que obligaba a respetar la integridad territorial de los demás Estados, incluso en el caso de acciones conjuntas en respuesta a una agresión. De esa situación se desprende una importante lección: un sistema de seguridad colectiva no podrá adquirir la eficacia requerida si es ajeno a las potencias más poderosas.

La Revolución Soviética y el surgimiento del fascismo, junto con la subsistencia de las democracias liberales, introducen un nuevo elemento en la confrontación entre naciones: la ideología. Esta habrá de perdurar, en un caso hasta el fin de la II Guerra Mundial y, en el otro, hasta el derrumbe de la Unión Soviética. A la derrota del fascismo, surgen las Naciones Unidas, con miras a administrar un sistema de seguridad colectiva internacional mediante la institucionalización de un mecanismo de acción conjunta, inclusive militar, que busca desalentar o contrarrestar cualquier acción de agresión de terceros en contra de un Estado que forma parte del mecanismo.

La Organización de las Naciones Unidas

Las Naciones Unidas son expresión de una aspiración colectiva para establecer un orden internacional que garantice la paz, la seguridad y el bienestar y, por lo tanto, reposa en principios cuya validez nace de su universalidad y no del poderío militar, toda vez que el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales exigen, ante todo, la renuncia a la amenaza del empleo de la fuerza o de su utilización.

Sin embargo, el realismo político impregnado en su diseño estableció la figura de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad (P5) y la institución del veto, en reconocimiento al poderío militar de las potencias, desvirtuando así, en el diseño institucional, los principios que la inspiran.

De esta manera, el sistema de seguridad colectiva adquirió una fisonomía en la cual un subsistema, bajo la modalidad del concierto representado por los P5, adquiría la capacidad determinante en las decisiones. La guerra fría impactó negativamente el funcionamiento de ese concierto, pues los miembros permanentes no siempre estaban en condiciones de consentir entre sí y las funciones prácticas de la ONU se vieron en la práctica limitadas a situaciones periféricas.

Pero la aspiración de paz que simboliza la ONU, difiere significativamente del papel que cumplía el Consejo de la Sociedad de Naciones. Efectivamente, la función primaria del Consejo en la Liga consistía en defender y proteger a un Estado víctima de la agresión. En la medida que el concepto de la paz se materializa como propósito de la ONU, no es ya la víctima de agresión la que debe ser protegida, sino la paz la que debe ser alcanzada.

Ello significa que para lograr la paz el Estado agredido podrá asumir determinados costos -por ejemplo a través del establecimiento de líneas

separación de fuerzas en su territorio- pues el fin del sistema no es protegerlo sino alcanzar esa paz.

De esta manera queda también planteado un potencial conflicto o contradicción entre el legítimo derecho a la defensa, y el sistema de seguridad colectiva, situación que resuelve el Artículo 51° de la Carta, subordinando este derecho de todo Estado a las funciones del Consejo de Seguridad.

La Carta de la Organización resulta siendo lo más próximo a una Constitución de la comunidad internacional, una comunidad fracturada, con significativas y crecientes disparidades entre sus miembros, en cuyo diseño, como se ha mencionado, no están ausentes los criterios inherentes a políticas de poder.

Efectivamente, las aspiraciones valorativas de paz, seguridad y bienestar mencionadas, se sitúan de manera predominante en dos dimensiones clara y asimétricamente diferenciadas: la paz y el orden internacional, por una parte; y el bienestar de la humanidad y los derechos del individuo, por la otra. No es que la paz sea intrínsecamente ajena al bienestar de la humanidad, pero este último expresa, específicamente en el contexto del presente documento, calidad de vida y oportunidades de desarrollo material y espiritual.

La asimetría en ambas dimensiones está referida al peso de cada una de ellas en las preocupaciones que dieron lugar a la Carta de San Francisco. La paz reflejaba el sentimiento luego de dos guerras que habían devastado Europa. El desarrollo, a pesar de la insistencia latinoamericana[5], era aun interpretado como un problema de "atraso" y por tanto en una perspectiva de temporalidad que lo alejaba de sus causas estructurales y más aún de un sistema internacional poco propicio al mismo. Ese enfoque aun subsiste y prevalece en muy amplios sectores de las sociedades desarrolladas.

Es así, como el sistema de seguridad colectiva fue provisto de mecanismos de participación limitada, con capacidad decisoria de naturaleza vinculante y obligatoria para todos los Estados miembros de la Organización, característica singular del Consejo de Seguridad; mientras que a las decisiones del Consejo Económico y Social, o de la propia Asamblea General, a pesar de su enorme peso moral, solamente se les otorgó un carácter indicativo o recomendatorio. Quedo así consagrado que el Consejo de Seguridad tendría cinco miembros permanentes provistos de capacidad de vetar sus decisiones.

De esta manera, las Naciones Unidas constituyen el sistema de seguridad colectiva global, en el que la Organización asume el monopolio para el uso legítimo de la fuerza exceptuando de ello, la defensa frente a actos de agresión[6].

Pero este monopolio en el empleo de la fuerza confiado a la ONU fue complementado en su empleo con otros principios, adicionales a la renuncia al empleo de la fuerza, que son: el principio de que los Estados resolverán sus controversias por medios pacíficos, sin poner en peligro la paz y la seguridad internacional y la justicia; el principio de no intervenir en los asuntos que son de

---

[5] Debe recordarse que en aquel entonces la participación de otros continentes en desarrollo era aun exigua pues prevalecía el sistema colonial.

[6] Solamente hasta que intervenga en el asunto el Consejo de Seguridad

la jurisdicción interna de los Estados; la obligación de los Estados de cooperar entre sí; el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos; el principio de la igualdad soberana de los Estados; y, el principio de la buena fe en el cumplimiento de las obligaciones.

Se trata de principios que se interrelacionan, por lo que su observancia debiera ser integral, conforme lo dispone la "Declaración sobre los Principios del Derechos Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y la Cooperación entre los Estados"[7] y aunque no siempre se les ha tenido presentes, resultan indispensables para la propia preservación de la paz en el mundo. Después de todo, la noción de la paz en las relaciones internacionales no supone la ausencia de oposición o conflicto entre necesidades, aspiraciones u objetivos de los Estados, pero limita la búsqueda de la solución a la incompatibilidad de esos objetivos e intereses a procedimientos que prescinden del uso de la violencia.

Pero la guerra fría desarrolló sus propias reglas. El funcionamiento del Consejo se veía frecuentemente obstaculizado por el empleo del veto, -o más aun por la amenaza del mismo- trasladando al movimiento no alineado la responsabilidad para preservar los espacios de la organización.

La confrontación entonces gravitante, se sustrajo de la Organización y las negociaciones para la prevención de conflictos o para el desarme entre los Estados Unidos y la Unión Soviética se situaron al margen de la ONU. El Consejo de Seguridad adquirió así una fisonomía que hacía de el un mecanismo para la administración de conflictos más que para solucionarlos alcanzar la paz.

Este sistema de seguridad colectiva, así entendido, junto con la cooperación internacional para el desarrollo y la búsqueda de mecanismos y normas de gobierno global, constituyeron los cimientos del sistema internacional multilateral durante la guerra fría, un período en el que comenzaron a emerger las tensiones entre la Asamblea General -formalmente el órgano máximo de la ONU- y el Consejo de Seguridad.

La ONU y el fin de la guerra fría

Después de la guerra fría podía esperarse mejoras en el funcionamiento de la organización. Después de todo, la desaparición del bipolarismo significaba el desajuste del sistema internacional de alianzas y de esferas de influencia, de organismos multilaterales regionales y mundiales y del equilibrio entre las potencias que aseguraba la disuasión nuclear.

Pero los P5, lejos de consolidar el papel del Consejo como la institución para mantener la paz mundial, entendieron desde un primer momento esta nueva circunstancia como la oportunidad de incrementar su libertad de acción, inclusive buscando autorizaciones anticipadas para la acción militar, entre otros.

De esta forma, el panorama de la seguridad colectiva, ha sido radicalmente transformado en la última década sin que la ONU haya ajustado su sistema colectivo para hacer frente a los cambios que se han expresado en confrontaciones étnicas y culturales que permanecían acalladas por las

---

[7] Aprobada mediante Resolución 2625 de la Asamblea General el 24 de Octubre de 1970.

superpotencias. Ello puede apreciarse en situaciones como la que surgiera entre Burundi y Ruanda, en Somalia o en Kosovo, las que se añaden a la incapacidad de la Organización para atender otro tipo de conflictos de larga duración, aunque más conocidos, como son los de Cachemira que involucran a India y Pakistán y, ciertamente, el del Medio Oriente.

La desaparición del balance de poder, se caracterizó esta vez por la ausencia de límites impuestos por las potencias a su propio comportamiento, -como había ocurrido en otros períodos de la historia- que fue lo que hizo que el sistema de Viena fuese relativamente eficaz. En efecto, durante la era post-napoleónica, por ejemplo, Rusia se impuso límites en su comportamiento en razón del balance de poder y de consistencia con el orden internacional trazado en 1815.

Durante la década de los año 90, el comportamiento de los miembros de la OTAN, por ejemplo, tanto mediante su expansión, como por tomar decisiones prescindiendo del Consejo de Seguridad, como son sus acciones en Yugoslavia y Kosovo, han provocado una natural preocupación en las dirigencias rusas, comportamiento que contrasta con el que tuviera la Rusia Imperial en el período post-napoleónico. El comportamiento de la OTAN, en buena cuenta, no resulta siendo verdaderamente colectivo ni tampoco promueve en el largo plazo la seguridad.

En cuanto al Consejo de Seguridad, es posible trazar una línea que interconecta muchas de sus decisiones durante los años 90 y que resulta abiertamente reveladora. Desde la Resolución 665,[8] de agosto de 1990, presentada en su oportunidad como un "nuevo símbolo" de la cooperación soviético-

[8] Se trata de una Resolución frecuentemente inadvertida por la que el Consejo de Seguridad, sin invocar el Capítulo VII de la Carta, ni tampoco su Artículo 51°, solicita a los Estados Miembros que cooperan con el gobierno de Kuwait y que estén desplegando fuerzas marítimas en el área para que empleen medidas proporcionales a las circunstancias específicas, según sea necesario, bajo la autoridad del Consejo para detener todo navío entrante o saliente, con miras a inspeccionar y verificar su carga y destino y asegurar la estricta implementación de la Resolución 661 (1990). Se trataba de un mandato que no colocaba esas fuerzas bajo la ONU ni de un comando unificado dependiente de ésta. Ese mismo día los Estados Unidos iniciaron el bloqueo naval de Irak. Ante la insistencia soviética en la necesidad de prevenir el uso de la fuerza y las decisiones unilaterales, dejando de lado los esfuerzos colectivos y los mecanismos propios de la ONU, el Secretario de Estado norteamericano emitió una declaración señalando que "…algunos de nosotros disponemos de la autoridad legal necesaria para establecer un embargo o bloqueo, siempre que el pedido provenga del legítimo gobierno de Kuwait". Este punto de vista no fue compartido por China, Canadá, el Reino Unido y otros siete miembros del Consejo, que sostenían que esta resolución solamente autorizaba el monitoreo de las cargas marítimas que entraban y salían. Dos días después, el 12 de agosto, el Secretario de Estado Baker anunció que los Estados Unidos procederían a perseguir (interdictar) el comercio marítimo iraquí, amparado en una solicitud kuwaití al amparo del Artículo 51° de la Carta y de conformidad con la Resolución 661 (NYT.'Security Council's Rare Unity May Be Threatened Over US Warships in the Gulf' 11 de agosto de 1990). El 13 de agosto el Secretario General de la ONU señaló que la palabra "bloqueo" no era correcta enfatizando que "solamente las Naciones Unidas, a través del Consejo e Seguridad, podrían autorizar un bloqueo".

Resulta evidente el propósito de los Estados Unidos de evitar una presencia soviética en la zona a través de la ONU, interpretando la delegación de facultades por el Consejo que no compartían los demás miembros. Las consultas posteriores, en las que el Movimiento no alineado intentó infructuosamente definir una responsabilidad operativa para el Secretario General para el propio Consejo, concluyeron con modificaciones en el texto original y fueron tal vez la primera expresión concreta de un nuevo nivel de cooperación entre los Estados Unidos y la entonces Unión Soviética.

norteamericana[9], hasta llegar finalmente al problema mayor que representó la decisión de invadir Irak, prescindiendo del Consejo. A partir de esa Resolución, (665) es cada vez mas frecuente el número de decisiones en las que el Consejo, presionado por la amenaza norteamericanas de optar por la acción unilateral, interpreta su propio mandato y facultades y se expresa también con respecto a otros conflictos como han sido en la ex - Yugoslavia y Bosnia Herzegovina, en Somalia, en Haití, en Rwanda, en Kosovo, entre otros.

Sucumbiendo de esta forma a las presiones de Washington, el Consejo de Seguridad procuraba conciliar el propósito de la potencia, para evitar la acción colectiva, pero simultáneamente proporcionándole la legitimidad para sus acciones. Al ceder creó, a través de sus interpretaciones, una nueva figura jurídica, no prevista ni contemplada en la Carta que se refiere exclusivamente a la acción colectiva.

Una de las consecuencias de esta situación se expresa en la desconfianza de la membresía hacia el Consejo de Seguridad y la cada vez más clara diferenciación dentro de la Organización entre los Estados que lo conforman, particularmente los P5 y el resto de la membresía, pero también porque se inicia el abuso en el empleo de las normas para la seguridad colectiva bajo estas interpretaciones.

Este abuso es resultado de un ejercicio irrestricto del poder por la única potencia a la vez que su empleo selectivo del camino unilateral como curso de acción. Irak es tal vez el caso más clamoroso y de pública atención en ese sentido

Pero además, el Sistema está demostrando su pobre eficacia para responder adecuadamente a las nuevas amenazas. En una era de globalización y creciente interdependencia, un sistema de seguridad colectiva tendría que ampliar la definición de seguridad, aproximándose a la seguridad humana, así como en una redefinición del concepto de interés nacional para acomodarlo con los intereses de la comunidad internacional. En un mundo tan diverso, en el que las amenazas tienen expresiones tan variadas, es obvio que los organismos regionales y subregionales están llamados a desempeñar un papel más activo que el que puedan haber tenido en el pasado para promover la paz y seguridad internacional.

La Carta fue concebida buscando la paz pero teniendo en mente la guerra entre Estados. Los conflictos intra-estatales son extremadamente difíciles de encarar por la comunidad internacional, pues el Derecho Internacional no los contempla más allá de ciertas normas y provisiones muy puntuales y limitadas.

Tomar una decisión para el empleo de la fuerza militar en el marco de la seguridad colectiva -como le correspondería exclusivamente al Consejo de Seguridad- requiere una clara diferenciación entre victimas y agresores, situación no siempre perceptible en situaciones en la que la mayor parte de las víctimas, como resultado de la acción de las partes en conflicto, suelen ser civiles inocentes.

---

[9] SCIOLINO, Elanie. 'Putting Teeth in an Embargo: How US Convinced the UN', *New York Times*, 30 de agosto de 1990

Además, tales situaciones solamente podrán ser encaradas si es que la ONU adopta, primordialmente una actitud preventiva, como lo anticipa el Artículo 1° de la Carta cando señala "*para tomar medidas colectivas eficaces para la prevención y eliminación de las amenazas a la paz".*

En realidad, el concepto de prevención de conflictos ha sido considerado en diversos ámbitos y niveles en los últimos años. En el año 1999 el Consejo de Seguridad celebró un debate en la materia. El G-8 , en su reunión de Berlín de diciembre de 1999, acordó dar prioridad a la prevención de conflictos.

De todas estas discusiones realizadas a la fecha, resulta evidente que cuando más se anticipe la intervención preventiva y no militar, más factible será que las partes en conflicto puedan acudir al diálogo y no al empleo de la fuerza. También será más factible la intervención de un tercero, de manera que el conflicto pueda ser resuelto pacíficamente y que sus causas sean comprehensiva y efectivamente resueltas.

En ese sentido, además de la necesidad de desarrollar nuevos mecanismos de información y consulta, la ONU necesita también encarar la realidad que representa que muchos de los "nuevos conflictos" no podrán ser eficazmente prevenidos si no se dan esfuerzos sistemáticos para atender las causas sociales y económicas en las que muchas veces se arraigan esos conflictos. Este factor, al que usualmente se alude como "construcción de la paz" se refiere a esfuerzos multidimensionales que deben llevarse a cabo bajo mandatos políticos específicos para prevenir la erupción de un conflicto o su recurrencia. Ello, sin embargo, requiere un esfuerzo de coordinación sistémica que la ONU está lejos de alcanzar.

Requiere también que la ONU fortalezca y articule sus esfuerzos para trabajar con organismos regionales y subregionales en todos estos cometidos.

El 11 de septiembre, los Estados Unidos y las Naciones Unidas

Los trágicos sucesos de setiembre de 2001 coincidieron con un momento en el que la política exterior norteamericana se encontraba en el medio de una transformación diplomática sin precedentes. Esa transformación no ha concluido aun y esta determinada por las distintas tendencias existentes en Washington. No puede, por lo tanto, adelantarse aún como habrá de concluir.

En todo caso, por ahora parece percibirse que se estaría produciendo un cambio en los sistemas de alianzas y la re-evaluación de las relaciones con sus otrora aliados y enemigos.

No hay lugar a dudas que en lo que concierne a las Naciones Unidas los trágicos acontecimientos del 11 de setiembre del 2001, han producido el mayor reto de la organización en su historia. Como conciliar las necesidades de desarrollar mecanismos eficaces con la tendencia unilateral que acentúa a partir de ese momento el gobierno norteamericano, se convierte en una causa para la supervivencia de la propia organización.

En su presentación de la Doctrina de Seguridad Nacional, en junio de 2002, el Presidente Bush formalizó la doctrina de la prevención militar, figura ciertamente distinta a la diplomacia preventiva. La defensa preventiva no es parte del Derecho Internacional y contraviene de manera expresa las disposiciones de la

Carta, que no la contempla y limita el ejercicio a la defensa a los casos en que hubiese ocurrido un acto de agresión efectiva(Artículo 51°).

Es cierto que el Consejo de Seguridad había pasado por alto al menos en dos ocasiones en la historia acciones preventivas por Israel[10], pero la acción militar de carácter preventivo abre espacio a la arbitrariedad y el abuso por el poderoso, desvirtúa el carácter universal de la seguridad colectiva y representa una amenaza a la paz y seguridad.

Resulta evidente entonces que el aspecto más apremiante -y también difícil de resolver- reside en la incompatibilidad de un enfoque norteamericano esencialmente basado en el ejercicio del poderío militar, con un ordenamiento universal que se sustenta primordialmente en la renuncia al empleo de la fuerza, elemento central y el punto de partida del sistema de seguridad colectivo de las NNUU, (Artículo 2(4) de la Carta) que constituye norma imperativa del Derecho Internacional, esto es, normas de las cuales los Estados no pueden desviarse, aún cuando haya acuerdo entre ellos

Ello plantea un dilema esencial que podría conducir al fin de la ONU, o transformarla en un sistema en el que el poder físico pueda ser ejercido sin ninguna clase de limitación, sea jurídica, moral o de cualquier otra índole.

Tampoco constituye solución el poco digno escenario en el que el Consejo de Seguridad sirva para endosar las iniciativas de la potencia y transforme a la Organización en una suerte de policía global. En ese caso, no del todo improbable, se arribará a una organización sesgada y sin funcionalidad alguna para alcanzar los ideales que la inspiran.

Pero sin duda los Estados Unidos irán progresivamente descubriendo que la eficacia letal de sus militares no es suficiente para garantizar su seguridad. Necesitarán también de la buena voluntad de otros gobiernos la que, a su vez, dependerá del temperamento y las actitudes que adopten, tanto en el ámbito doméstico como alrededor del Mundo. En todo caso hoy, a pesar de los enormes recursos que se destinan al equipamiento militar, no hay ciudadano en el mundo que pueda decir que se encuentra más seguro que hace una década.

La Crisis en Irak y las Naciones Unidas

Cuando un grupo de Estados toma medidas militares en contra Irak, careciendo de la autorización expresa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, pone en riesgo el sistema de seguridad colectiva, al punto de amenazar la propia existencia de la Organización.

Hasta ese momento, se había empleado la fuerza al margen del Consejo de Seguridad solamente en Yugoslavia, para prevenir el genocidio en Kosovo, pero invocando en ese caso razones humanitarias de emergencia, lo cual hizo posible para el Consejo procesar posteriormente esa situación.

En el caso de Irak no fueron razones humanitarias las que se invocaron, no obstante que el entonces gobierno iraquí, comprometido por todas las Convenciones y Tratados de Derechos Humanos, no cumplía con las mismas al

[10] En un caso se trato cuando el Ejército de Egipto se desplegaba pero aun dentro de territorio egipcio (1967). El segundo fue con ocasión del bombardeo de una instalación nuclear iraquí (1982).

no proveer información acerca del paradero de los prisioneros de guerra y civiles internados, su repatriación o devolución, ni restaurar la propiedad saqueada. Maltratos de su población civil y de las minorías lo colocaba también en una posición de contravención abierta a estos acuerdos.

El Consejo de Seguridad ha clasificado a las violaciones serias de derechos humanos como amenazas a la paz mundial y ha autorizado la acción militar basada en dichas violaciones. Ejemplos de ello son Somalia, Ruanda y Zaire (hoy el Congo). Esto ha expandido el concepto de paz bajo la Carta de la ONU.

Aquello de lo que se acusaba a Irak, - o mejor aun aquello que se le demandaba formalmente- incluía varios elementos. En primer lugar, la demanda por el cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución del Consejo de Seguridad 687 (1991); esto es, la renuncia a las armas de destrucción masiva y la destrucción correspondiente; el desmantelamiento internacionalmente supervisado de los programas de desarrollo relevantes y la cooperación con los inspectores internacionales.

Todas esas acusaciones, de haberse probado ciertas, constituían amenazas a la seguridad internacional, lo cual facultaba al Consejo de Seguridad a intervenir, como de hecho lo venía haciendo. Pero no toda intervención del Consejo requiere ser militar y es su prerrogativa llevar a caso la evaluación respectiva. La intervención militar exige una determinación explícita por el Consejo y en este caso en particular algunos miembros del Consejo sostenían que todavía no se había concluido con las evaluaciones respectivas.

De esta manera, la acción militar en Irak, al margen del Consejo, implicó la abierta violación de la Carta. Pero el desarrollo de los acontecimientos esta poniendo en evidencia que existen límites a la capacidad del poderoso y que, aun con la desproporcionada capacidad militar norteamericana, las Naciones Unidas continúan siendo un recurso válido para alcanzar la paz en el mundo.

Condiciones para la reforma de la ONU

Evidentemente, no puede haber un nuevo sistema de seguridad colectiva, que responda a los desafíos del siglo XXI y restañe las lesiones producidas en la ONU por la guerra en Irak, si es que no es resultado de una reforma de la Organización.

Los países miembros, sin embargo, se han mostrado incapaces hasta ahora de abordar este asunto eficazmente, habiendo limitado sus propuestas a pretendidas redefiniciones de las funciones del Consejo y todo lo que involucra: membresía, veto, vínculos con la Asamblea General, etc. Son procesos de muy lento avance, sin que exista claridad que puedan conducir a algún resultado.

La falta de consensos es reemplazada por sentidos desencuentros. Hay países que están de acuerdo con una ampliación de los miembros permanentes. Otros se oponen, por citar solamente uno de los puntos que frecuentemente se discuten. Hay problemas de interpretación en lo referente al uso del veto y la desconfianza de la Asamblea General respecto de las atribuciones que se irroga el Consejo es cada vez más crítica.

Pero en todas esas aproximaciones siguen prevaleciendo enfoques que miden los efectos de esos criterios en términos del poder global que se busca adquirir

o perpetuar, desconociéndose que la variedad en la naturaleza y características de las amenazas que confrontan hoy las distintas regiones del mundo hace virtualmente imposible un modelo global que pueda atender todas las posibilidades en su respectiva particularidad.

Se requiere así de una reforma en la que se produzca la convergencia de esquemas de seguridad regionales y subregionales y en el que se determinen marcos globales para el funcionamiento de los mismos. El Artículo 52° de la Carta reconoce el papel que puedan desempeñar los acuerdos regionales en el logro de los propósitos de la ONU, pero ello no articula los trabajos de esas entidades con las de la Organización.

No cabe duda que si se llegara a articular los trabajos de la ONU con los de los organismos subregionales y regionales, los mecanismos de prevención y alerta temprana serían bastante más eficaces y la ONU, lejos de orientarse a ser el "policía global" como la han caracterizado algunos columnistas, adquiriría una mayor eficacia.

Una articulación como la que se sugiere, además de ofrecer un modelo que podría ajustarse a las peculiaridades de cada región, facilitaría también encontrar mejores niveles de representatividad en los procesos de toma de decisiones, aspectos fundamental para asegurar la universalidad de las decisiones que se adopten y, con ello, revitalizar la Asamblea General.

Otro aspecto que debe residir en el núcleo de una reforma es la vinculación entre las agendas internacionales de seguridad y de desarrollo, que deben ser entendidas como agendas cuya implementación debe servir para el refuerzo mutuo entre las mismas y para que la Organización alcance los propósitos que la inspiraron en su creación. Después de todo, la paz debe ser entendida no solamente como la ausencia de acciones militares. Una amenaza a la paz existe si es que los elementos esenciales del orden legal internacional que establecen las condiciones para una paz duradera son violados.

No cabe duda que la protección de los derechos humanos es uno de estos elementos esenciales, como lo es también el derecho a una vida digna y en libertad que asiste a cada persona.

Cualquier pretensión de desplazar las preocupaciones del desarrollo por las de la seguridad -como ha venido ocurriendo hasta la fecha- conducirá a que la Organización repare que si bien la seguridad global es de importancia trascendente para toda la humanidad, mucho más inmediato resulta para la mayor parte de los habitantes del planeta las condiciones de pobreza y marginación en las que viven, haciendo que para ellos las verdaderas amenazas adquieran expresiones de mayor crudeza que las que derivan de la violencia física, como consecuencia del hambre y las pandemias que los afligen.

En ese sentido el Consejo Económico y Social no puede quedar al margen de una reforma y sus funciones deben servir para el fortalecimiento recíproco con las actividades en materia de seguridad.

Esos son los verdaderos desafíos que confronta la seguridad del mundo globalizado y resulta evidente que la eficacia en su tratamiento no se obtendrá, ni dentro de la arquitectura para la seguridad colectiva diseñada en 1945, ni en

la medida que la potencia mundial pretenda seguir manteniéndose al margen de esta realidad.

¿Es posible una reforma?

Evidentemente las NNUU no son un fin en sí mismas sino un instrumento para lograr fines comunes. Por ello, como lo señalara el propio Secretario General de la Organización, su fuerza y eficacia depende del apoyo que reciba de los Estados miembros y de la existencia de un consenso sobre sus objetivos fundamentales.

Ello no significa que todos los países tengan que estar de acuerdo en todos los asuntos, pero si que deben estar acerca de para que van a emplear la organización de manera que ésta alcance objetivos comunes que respondan a los intereses nacionales de todos. Entonces, más allá del deber moral y de la propia preservación de interés de países medianos y pequeños por buscar un mundo de equilibrios y balances, cabe preguntarse ¿es posible lograrlo?; y ¿cómo?

Hay cuando menos dos planos que debieran ser tomados en cuenta: uno político y uno jurídico. Políticamente toda posibilidad de recuperar un sistema que repose sobre principios universalmente legítimos, reside en conseguir que la potencia mundial reconozca su interdependencia con los demás Estados.

Los Estados Unidos tienen hoy un poderío económico, militar y tecnológico incontestado en el mundo. EEUU gasta en este año el 50 por ciento del gasto mundial total en defensa. Evidentemente, introducir equilibrios o balances frente a ese poderío es un desafío que no podrá llevarse a cabo sin el concurso y la voluntad del liderazgo político norteamericano y de los demás miembros permanentes del Consejo. Después de todo, la Carta obliga a que cualquier reforma o modificación de la misma sea sancionada por dos tercios de los miembros de la Organización, incluyendo los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad (Art. 108°).

Para quienes no viven en los Estados Unidos parecería obvio que ese país, necesita de la comunidad internacional para seguir adelante, para prosperar y continuar ofreciendo a sus habitantes los irrepetibles niveles de consumo que han alcanzado. No pueden prescindir de las manufacturas asiáticas, ni de los demás mercados para su producción de bienes y servicios. Además, todo poder tiene límites, inclusive en sus posibilidades de crecimiento sin llegar a comprometer su propia existencia. Es en esos aspectos donde reside el poder de los demás países para conducir hacia situaciones en las que todos puedan percibir que son ganadores y no víctimas de una arbitraria redefinición del concepto de soberanía, como pareciera ocurrir algunas veces.

Además, para que la lucha contra el terrorismo sea sostenible, los Estados Unidos necesitan de una relación positiva con Europa, Rusia, América Latina y países de otros continentes, que se articule positivamente con nuevos mecanismos de seguridad regional, en los que pueda ser apreciado el liderazgo, más no la posición hegemónica norteamericana. De no ser así, el sistema global podría involucionar hacia un sistema anárquico en el que las potencias mundiales y regionales, indistintamente, puedan embarcarse en emprendimientos unilaterales con consecuencias para los demás Estados.

Lamentablemente, las señales que se reciben de Washington en estos días no permiten ser optimistas a este respecto, al menos en el corto plazo. Tal vez en la medida que las emociones desatadas por los terribles sucesos del 11 de setiembre del 2001 y 11 de marzo pasado vayan cediendo paso a la reflexión menos apasionada, se extiendan las posibilidades de confluir los enfoques y las actitudes indispensables para una alianza interamericana que represente los intereses de todos los pueblos del hemisferio.

Los países andinos y la Reforma de la Organización

No cabe duda que la reconstrucción de la credibilidad del sistema de paz y seguridad, sobre bases de probada eficacia, resulta un imperativo para los países andinos y para la casi totalidad de naciones del Mundo. Por ello, junto con el urgente mandato moral de comprometer todo esfuerzo para detener la violencia, esa debiera ser tarea prioritaria en una agenda inmediata que se implemente a través de la Política Exterior Común.

El grupo de Río, en la Declaración de sus Cancilleres en Trujillo y de sus Presidentes en el Cuzco, fijó como objetivo la construcción de un sistema multipolar sustentado en el multilateralismo, la primacía del Derecho Internacional y en el compromiso con la solución pacífica de las controversias. Además,

No cabe duda que la Política de Seguridad Común Andina esta llamada a ser una herramienta que facilite la participación de los países andinos en el marco del Grupo de Río e impulse ese proceso. Después de todo, la construcción de la Zona de Paz Andina constituiría un esfuerzo por articular hacia un propósito común, las agendas de seguridad y de desarrollo y, con ello, una contribución decisiva a la estabilidad regional y a la paz y seguridad internacional.

Anexo E

La Seguridad Hemisférica: nuevas visiones y posibilidades[132]

El concepto de la cooperación interamericana para abordar una agenda económica y de seguridad se remonta al primer Congreso Interamericano, celebrado en Washington en 1889. Desde entonces, a pesar de la multiplicidad de instituciones que conforman el Sistema Interamericano y del importante papel que desempeñan algunas de ellas, no ha habido un éxito consistente en la cooperación para atender las preocupaciones mutuas en materia de seguridad.

Acciones militares unilaterales de los Estados Unidos en diferentes ocasiones destinadas a defender sus "intereses vitales" han sido una de las características de la incapacidad del sistema para prevenir el conflicto a través de la negociación y la acción conjunta. Además, las percepciones respectivas respecto de las amenazas se fueron acrecentando a lo largo de la guerra fría, llevando así la noción de la seguridad hemisférica a la dimensión de utopía inalcanzable.

A fines de octubre del presente año se realizó en México la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica. Producto de un largo proceso realizado por la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos, la Conferencia adoptó "Declaración sobre Seguridad en las Américas" o Declaración de México.

En un documento elaborado con anterioridad a la Conferencia Especial de México, la Secretaría General de la Comunidad Andina enfatizaba que ésta representaba la oportunidad para dar inicio a un proceso de construcción, a partir de convergencias subregionales, de un sistema genuino de seguridad hemisférica, representativo de los intereses de seguridad de todos los países. Para ello, señalaba la Secretaría General, resultaba indispensable que en México se pudiera *"estructurar un marco conceptual común que proporcione de manera puntual los principios rectores y especifique los mecanismos institucionales a través de los cuales puedan definirse y delimitarse cursos de acción previsibles, de manera que pueda también establecerse un diálogo con la potencia hegemónica tendiente a privilegiar la coincidencia de intereses y se facilite el ámbito indispensable para alcanzar consensos en políticas referidas a materias de seguridad."*

La necesidad de esta precisión se desprendía del análisis de los riesgos inherentes a una aproximación al concepto de la seguridad hemisférica en la que la ambigüedad que pudiera dar cabida a amenazas potenciales a la soberanía e independencia de los propios países andinos, especialmente por el grado de inserción relativa de la subregión dentro de los esfuerzos por combatir las amenazas que perciben los Estados Unidos a su seguridad nacional y por las

---

[132] Esta sección del documento se ha elaborado tomando en cuenta el desarrollo del seminario-taller sobre Seguridad Hemisférica realizado los días 20 y 21 de noviembre de 2003 en el marco del Proyecto Iniciativa de Estabilización Regional Andina. El documento base para la discusión en dicho seminario taller, en el que participaron representantes gubernamentales, de la sociedad civil y expertos a título personal, fue presentado por el doctor Pedro Luis Echeverría.

definiciones doctrinarias vigentes en Washington, al amparo de la extendida percepción que sitúa a los países andinos como el espacio más conflictivo del hemisferio. Tan posible escenario otorgaba natural relevancia al riesgo de definir la seguridad hemisférica sin alcanzar precisiones sobre principios rectores y mecanismos institucionales que definiesen y delimitaran los cursos de acción previsibles. En ese sentido, la Declaración de México no es suficientemente categórica, en sí misma, como para disipar cualquier posible -y comprensible- aprehensión. Por ello la profunda significación y trascendencia de las acciones que en lo sucesivo puedan emprender los países andinos para confrontar este escenario.

Pero por otra parte, la Declaración de México sienta las bases para la construcción de un sistema de seguridad moderno, con nuevos contenidos que añada a las acciones comunes contra las amenazas tradicionales las nuevas amenazas, preocupaciones y retos que plantean los tiempos actuales. Es decir, se trata de una concepción multidimensional de la seguridad que contiene, entre otros, aspectos políticos, sociales, económicos, culturales, del medio ambiente, defensa y salud; y se fundamenta en la promoción del respeto y observancia del derecho internacional, en la protección los derechos humanos y en el fortalecimiento y defensa de la democracia como el factor principal de paz y estabilidad para el hemisferio.

En ese sentido, el nuevo concepto de la seguridad en el hemisferio, alcanzado por la Conferencia de México, se aproxima a la noción de la seguridad integral, la que debe ser entendida como una posición esencialmente jurídica y de principio y que, por lo tanto, exige de la claridad en los principios rectores que debe observarse en su aplicación. Redunda en tal reflexión el que la seguridad se haya subordinado históricamente en nuestro hemisferio casi exclusivamente a políticas de defensa, propias del ámbito militar, lo que podría peligrosamente conducir, ante la falta de precisiones, a una militarización de la política, similar a la que se vivió en décadas pasadas y opuesta a los principios rectores que debe impulsar la gobernabilidad democrática.

Por ello, resulta de la mayor importancia enfatizar que la naturaleza multidimensional adquirida por la seguridad, trae implícito el riesgo de la potencial “securitización” a la que se ha aludido anteriormente. Fenómenos de tanta gravitación como son la pobreza y la exclusión que caracterizan a las sociedades andinas, deben ser entendidos como factores que alientan o promueven un contexto propicio para la inestabilidad, más no constituyen amenaza en sí mismas. Se trata, en consecuencia de problemas a ser resueltos a través de una agenda proyectada al largo plazo y que solamente debieran ser incorporados al análisis conceptual, más no al operativo de la seguridad, -aquel que se expresa en las políticas de seguridad- en tanto lleguen a constituir amenazas directas a la misma.

Pero además, la seguridad hemisférica tendría que fortalecer la capacidad del Estado nacional respectivo, mediante la cooperación, para atender el conjunto de amenazas de naturaleza y alcance transnacional que gravitan, cada vez con mayor impacto, en la propia gobernabilidad de los países, como son, entre otras, el lavado de activos y activos, el terrorismo internacional, el tráfico ilícito de drogas y estupefacientes, el crimen organizado, el tráfico ilícito de armas o

el tráfico de personas, todas las cuales requieren de políticas nacionales autónomas respaldadas mediante el desarrollo y el fortalecimiento de la cooperación internacional para la acción coordinada.

Por otra parte, su agenda, deberá contemplar la prevención de posibles conflictos entre Estados de la región que pudieran significar el uso de la fuerza, promoviendo para ello mecanismos eficaces para la solución pacífica de controversias, previniendo el riesgo moral que estos mecanismos algunas veces producen, e intensificando la cantidad y calidad de las medidas para el fomento de la confianza.

De esta manera, la Declaración de México evidencia que la respuesta a los problemas de la seguridad hemisférica no se agota con la indispensable revisión del TIAR para determinar su conveniencia a la luz de los parámetros señalados, sino que exigen considerar los problemas de la seguridad contrastando la perspectiva de los Estados Unidos con los requerimientos que en materia de seguridad puedan desprenderse de los intereses de los países andinos.

Desde esa perspectiva, la Conferencia de México abre algunas importantes posibilidades que merecen ser tomadas en consideración. El inciso e) del párrafo 4 contribuye a contextualizar la seguridad al señalar que "...*el fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana. La seguridad se fortalece cuando profundizamos su dimensión humana. Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre*. De otro lado, el mismo párrafo, en su inciso l) señala que *"Los Estados del Hemisferio reconocen diferentes perspectivas sobre las amenazas y prioridades a su seguridad. La arquitectura de seguridad en nuestro Hemisferio deberá ser flexible y contemplar las particularidades de cada subregión y de cada Estado"*, lo que se ve complementado por la referencia que hace el literal n) al papel que desempeñan los procesos de integración regional y subregional para la estabilidad y seguridad del hemisferio.

En ese sentido y aun cuando el mismo párrafo 4 establece que "*Corresponde a los foros especializados de la OEA, interamericanos e internacionales desarrollar la cooperación para enfrentar estas nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos con base en los instrumentos y mecanismos aplicables",* aludiendo con ello tanto a los fenómenos de naturaleza transnacional, como a aquellos asociados a problemas estructurales de las respectivas sociedades, resulta evidente que la declaración abre el espacio para una evolución de la caracterización de seguridad hemisférica hacia conceptos que se sitúan próximos a las propuestas que el Canadá ha venido formulando en los últimos años con relación a la seguridad humana; y que, en ese sentido, pudiera resultar conciliable la aspiración de un marco hemisférico para la seguridad, en tanto ésta se construya desde aproximaciones plurales definidas a partir de ámbitos subregionales y regionales, interpretando correctamente el reconocimiento que hace la propia Declaración al papel que están llamados a desempeñar los procesos de integración en el logro de la seguridad hemisférica.

Pero desde el final de la guerra fría, por diferentes factores que hacen a la ausencia de amenazas comunes y de percepciones compartidas, se ha ido acentuando, cada vez más, la fragmentación de la seguridad en América Latina. El Establecimiento del Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica añadió un nuevo elemento a estas tendencias centrífugas y condujo a una mayor fragmentación en el ámbito latinoamericano. Esta fragmentación se consolida con la creación del Comando Norte, en el que participan Canadá, los Estados Unidos y México, pero que extiende su influencia hacia América Central y el Caribe.

Simultáneamente, en el espacio sudamericano se fueron produciendo diferenciaciones en las respectivas agendas de defensa y seguridad del Cono Sur y la subregión andina. Mientras que para la mayor parte de los gobiernos andinos las fuerzas armadas tienen una responsabilidad en la lucha contra el narcotráfico, en el Cono Sur la transición democrática ha sido particularmente cuidadosa de involucrarla en este tipo de tareas que atribuye, principalmente, a las respectivas fuerzas policiales. Además, las políticas de defensa y seguridad en el Cono Sur se han caracterizado por sus compromisos con la preservación de las instituciones democráticas en un grado o intensidad que no se aprecia aun en los países andinos.

De esta manera, se pierde progresivamente la noción de comunidad en el ámbito latinoamericano, en el que se configuran tres escenarios: un espacio en el norte del hemisferio, en el que solamente México participa formalmente, pero que, como se ha dicho, comprende a toda la región centroamericana; un espacio relativamente pacífico -aunque no necesariamente estable- en Sudamérica, comprendido por Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay y Chile; y, una subregión andina caracterizada por conflictos arraigados en deficiencias estructurales y por la presencia gravitante del narcotráfico internacional, de grupos guerrilleros y la comisión de actos de terrorismo.

De esta manera, la Comunidad Andina representa un espacio claramente definido y diferenciado, con una agenda propia delineada por situaciones que le son propias y cuya solución debiera apuntar, además, a la conformación de un gran espacio de paz sudamericano. Por ello, el ámbito subregional, representa a su vez un espacio a través del cual se puede fortalecer los respectivos esfuerzos nacionales para avanzar a través de definiciones y acciones específicas en los diferentes campos que han sido abordados en la Declaración sobre Seguridad en las Américas, y proyectar esos avances a los foros del ámbito interamericano mediante la Política Exterior Común Andina y los mecanismos de coordinación y ejecución que esta contempla.

Desde esa perspectiva, un eventual y futuro instrumento interamericano de seguridad contendrá los principios rectores indispensables y especificará los mecanismos institucionales a través de los cuales se definen y delimiten los cursos de acción previsibles ante cualquier eventualidad, restándose posibilidades a la arbitrariedad o discrecionalidad de la potencia hegemónica. Naturalmente, ello supone también afinar las diferencias de la post guerra fría que se aprecian en el ámbito de las prioridades de política exterior -inclusive al interior de la subregión andina-, las cuales producen efectos heterogéneos sobre las políticas de seguridad de la región. Mientras que algunos países de la

región han asimilado la idea de una transformación cualitativa del orden internacional, otros parecieran interpretar que la asimetría básica de distribución del poder mundial permanece inalterada. De esta manera, coexisten preferencias por enfoques de seguridad autónomos, que buscaban desarrollar la cooperación con miras a alcanzar una seguridad colectiva regional, los cuales contrastan con la preferencia de alineamientos con las prescripciones de seguridad de los Estados Unidos.

Lo anterior plantea un doble desafío para los países andinos. Exige de ellos la exitosa ejecución de la Política de Seguridad Común Andina para desarrollar una visión conjunta y hacer frente a todas las amenazas a las que se alude en la Declaración de México; y, además, proyectar sus intereses hacia el ámbito hemisférico, utilizando de manera efectiva los mecanismos de la Política Exterior Comunitaria, en especial con miras a las responsabilidades conferidas a la Comisión de Seguridad Hemisférica y al eventual proceso de examen y evaluación del TIAR y del Pacto de Bogotá, así como para la definición de los cursos de acción que corresponda emplear respecto situaciones previsibles.

En ese sentido, las reuniones periódicas de los coordinadores de la Política Exterior Común debieran comprender la revisión y elaboración de recomendaciones para las delegaciones de los países andinos en las reuniones de la Comisión de Asuntos Hemisféricos de la Organización de Estados Americanos, así como previamente a las Reuniones Anuales de los Ministros de Defensa del Hemisferio.

En tales reuniones, resulta indispensable tener presente un aspecto que muchas veces no se tiene presente al confrontar estos asuntos, cual es que en las Américas hoy día hay dos países en guerra, uno de los cuales es la principal potencia en el mundo, mientras que el otro es un país andino. Estados Unidos está en guerra, y no puede pasarse por alto el impacto que esa circunstancia está llamada a tener en las definiciones que se puedan adoptar. De igual manera, Colombia está en guerra y el impacto que tiene la guerra en Colombia es muy grande para todo el hemisferio, pero de manera particular, para los colombianos la subregión andina. Este debe ser el punto de partida para construir la paz en el hemisferio pues si no hay paz, se ve afectado el ejercicio de cualquier derecho.

Anexo 20

LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD COMÚN ANDINA

EL CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES,

VISTOS: Los artículos 16 y 17 del Acuerdo de Cartagena, codificado mediante Decisión 563, la Decisión 458 -Lineamientos de la Política Exterior Común-, las Declaraciones del Consejo Presidencial Andino de Galápagos, Carabobo y Quirama, y el Compromiso de Lima -Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos destinados a la Defensa Externa-; y,

CONSIDERANDO: Que los Jefes de Estado de los Países Miembros de la Comunidad Andina han reafirmado, en diversas oportunidades, su compromiso de afianzar la paz, la seguridad y la cooperación en la subregión, como requisito indispensable para promover el desarrollo integral de los pueblos andinos;

Que, con ese propósito, encomendaron al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que, con el apoyo de la Secretaría General, elabore los lineamientos de política de seguridad común andina, teniendo en cuenta el objetivo de establecer una zona de paz en la Comunidad Andina, en desarrollo de los parámetros del Compromiso de Lima;

Que, en cumplimiento de esos mandatos, la Secretaría General realizó, entre otras, las actividades previstas en el Compromiso de Lima, con la participación de representantes gubernamentales, expertos y amplios sectores de la sociedad civil de los Países Miembros de la Comunidad Andina;

Que la Decisión 458, contempla como una de sus áreas de acción la adopción de medidas conjuntas para el fomento de una cultura de paz y para la solución pacífica de controversias, el fomento de la confianza, especialmente en las zonas fronterizas, la limitación de armamentos y el desarrollo de nuevas concepciones regionales de seguridad democrática.

Que, desde una perspectiva andina, la seguridad tiene un carácter multidimensional y es 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.

Que la Declaración sobre Seguridad en las Américas, adoptada en octubre de 2003, en el marco de la Organización de los Estados Americanos, reconoció el carácter multidimensional de la seguridad y señaló la contribución que los procesos de integración subregional y regional están llamados a desempeñar para la estabilidad y seguridad en el Hemisferio;

Que la formulación de una Política de Seguridad Común Andina reafirma el compromiso de los Países Miembros de continuar avanzando en la profundización de la cooperación política para la consolidación de la identidad y de la cohesión de la Comunidad Andina, así como de fortalecer la participación de sus países en los mecanismos de la seguridad hemisférica y mundial; y,

Que la Secretaría General ha presentado la Propuesta XXXX sobre Lineamientos de la Política de Seguridad Común Andina.

DECIDE:

Artículo 1.- Aprobar los siguientes Lineamientos de Política de Seguridad Común:

I. Objetivos

1. Prevenir y erradicar cualquier forma de violencia física deliberada u organizada, de origen o efecto transnacional, en la Comunidad Andina.
2. Desarrollar y consolidar la Zona de Paz Andina, promoviendo mecanismos que aseguren la solución pacífica de controversias, fomenten la confianza recíproca y contribuyan a superar los factores susceptibles de generar violencia en la subregión andina.
3. Contribuir a la consolidación y profundización de la Zona de Paz y Cooperación Sudamericana, en el marco de la conformación del Espacio Sudamericano de Integración.
4. Promover la participación comunitaria de los Países Miembros en las definiciones y procedimientos correspondientes a la seguridad colectiva, hemisférica y mundial.

II. Principios

La Política de Seguridad Común Andina se basará en los siguientes principios:

1. La preservación del Estado de Derecho y la democracia como sistema de gobierno.
2. La promoción y protección de los derechos humanos.
3. La aplicación del derecho internacional humanitario.
4. La abstención del uso o la amenaza del uso de la fuerza en sus relaciones recíprocas.
5. La solución pacífica de las controversias.
6. El respeto a la integridad territorial y a la soberanía de cada uno de los Países Miembros.
7. La no intervención en asuntos internos.
8. El respeto al derecho internacional y a las obligaciones internacionales.
9. La prohibición del desarrollo, la fabricación, posesión, despliegue y utilización de todo tipo de armas de destrucción en masa, así como su tránsito por los Países Miembros.
10. La observancia de los sistemas de seguridad colectiva de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.
11. La cooperación para el desarrollo.
12. El fortalecimiento del proceso de integración.

III. Fundamentos

1. La paz y la seguridad como bienes públicos que el Estado debe garantizar a su ciudadanía.
2. La identidad andina y la comunidad de intereses.
3. La continuidad territorial del espacio comunitario.
4. La solidaridad.

IV. Criterios

La Política de Seguridad Común Andina será:

1. **Una opción de paz**. Su propósito es prevenir y erradicar la amenaza o el empleo de la violencia física organizada y deliberada en todas sus formas, de origen y efecto transnacional, 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.
2. **Multidimensional**. Comprende las amenazas inherentes tanto al ámbito de la defensa, como a la institucionalidad democrática y de la seguridad ciudadana.
3. **Integral**. Los planes y programas a ser desarrollados en el marco de la Política de Seguridad Común Andina, se complementan y refuerzan mutuamente con acciones destinadas a atender las necesidades 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.
4. **Complementaria**. Se trata de un instrumento comunitario dirigido a robustecer la aplicación de las políticas nacionales de seguridad y a propiciar, cuando corresponda, su convergencia y armonización.
5. **Cooperativa**. Busca desarrollar un sistema de relaciones que permita fortalecer la capacidad y efectividad de cada uno de los Países Miembros, alcanzar mayores niveles de confianza, prevenir la generación de tensiones o confrontaciones y promover el control y limitación del gasto militar.
6. **Flexible**. Su aplicación se adapta a la dinámica del contexto andino, regional, hemisférico y mundial, así como los cambios en las percepciones y concepciones en la materia, preservando la coherencia de sus objetivos y acciones.
7. **Gradual**. Permite abordar de manera progresiva las prioridades de las agendas de seguridad comunitaria, regional, hemisférica y mundial, conforme a los intereses comunes.
8. **Preventiva**. Busca erradicar, a través de mecanismos de alerta temprana y de la solución pacífica de controversias, cualquier forma de violencia física en la subregión.
9. **Participativa**. Reconoce que la seguridad es tarea de la sociedad en su conjunto, sin perjuicio de la responsabilidad fundamental que corresponde al Estado, por lo que debe brindar espacios para la activa participación de los diversos actores y agentes, públicos y privados, en el proceso de toma de decisiones destinado a su diseño, ejecución seguimiento y verificación.

V. Mecanismos Institucionales

1. El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores es el órgano responsable de la definición, coordinación y seguimiento de la Política Comunitaria de Seguridad Andina.
2. La Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, de Defensa y de Interior o Gobierno, como foro de diálogo y concertación. Se reunirá, por lo menos, una vez al año.
3. El Comité Ejecutivo de la Política de Seguridad Común Andina, en el cual tendrán asiento Altos Funcionarios de Relaciones Exteriores, de Defensa y de Interior o Gobierno de los cinco Países Miembros, responsable de diseñar las propuestas de marcos operativos de dicha Política y de otra normativa derivada de ésta, en

coordinación con la Secretaría General de la Comunidad Andina y otros Comités Andinos con atribuciones en temas vinculados con la problemática de la seguridad. Estará facultado para crear los subcomités técnicos especializados que estime pertinentes. Se reunirá cada seis meses.

4. La Red Andina de Seguridad. Constituida por organizaciones políticas, empresariales, académicas y de otros actores de la sociedad civil, junto con las organizaciones gubernamentales e intergubernamentales de la subregión. tendrá a su cargo impulsar diálogos nacionales intersectoriales y subregionales en los que organizaciones públicas y privadas acompañarán el diseño, la implementación y la evaluación de avances en el desarrollo de la Política de Seguridad Común Andina. Las entidades que formen parte de la Red Andina de Seguridad, asumirían responsabilidades en el funcionamiento del Observatorio Andino de Seguridad a que se refiere el numeral 9) de la sección VI del presente Artículo.
5. La Secretaría General de la Comunidad Andina, será responsable de la coordinación, el seguimiento y la verificación de la ejecución de la Política de Seguridad Común Andina, incluidos la Red y el Observatorio Andino de Seguridad.
6. El Secretario General de la Comunidad Andina. Además de las atribuciones que le confiere el Artículo 34° del Acuerdo de Cartagena, tendrá a su cargo hacer del conocimiento de los gobiernos de los países andinos aquellas circunstancias de naturaleza transnacional que a su criterio pudiesen constituir riesgo de amenaza a la seguridad de los países andinos, así como recomendar a éstos el curso de acción a seguir al respecto.

VI. Mecanismos Operativos

La Política de Seguridad Común Andina tendrá los siguientes mecanismos operativos:

1. La Política Exterior Común, en tanto mecanismo destinado a promover las condiciones internacionales conducentes al cumplimiento de los objetivos que señala la Política de Seguridad Común Andina.
2. El Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos. Decisión 505 y los Programas Operativos que se adopten en ese marco.
3. El Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos. Decisión 552.
4. La Cooperación Aduanera.

También se incorporará a los mecanismos operativos los siguientes instrumentos:

5. El Plan Andino de Lucha contra el Terrorismo.
6. La Cooperación Legal, Policial y Judicial.
7. El Marco Andino para la Solución Pacífica de Controversias y para el Desarrollo del Fomento de la Confianza y la Seguridad.
8. El Proyecto Andino de Estandarización de normas y procedimientos concernientes al gasto militar.
9. El Observatorio Andino de Seguridad. Mecanismo encargado de compilar y analizar la información que sustente un sistema de alerta temprana. Contará para ello con los aportes que pueda proporcionarle la Red Andina de Seguridad.
10. Otros planes y programas que puedan establecerse en lo sucesivo, en particular con miras a combatir la corrupción, el contrabando y el tráfico de personas que afectan a la subregión.

VII. Modalidades de Acción

La agenda de la Política de Seguridad Común Andina se desarrollará mediante las siguientes modalidades de acción:

1. **Comunitarias**: las acciones emprendidas por los países andinos a través de o por intermedio de los órganos comunitarios del proceso de integración;
2. **Subregionales**: las acciones emprendidas de manera común por dos o más Países Miembros como resultado de la coordinación subregional;
3. **Bilaterales**: las acciones emprendidas por dos países andinos con miras a cumplir las metas y objetivos nacionales en consistencia con la Política de Seguridad Común Andina;
4. **Nacionales**: las acciones que realice un país andino en su respectivo territorio en el marco de la coordinación andina, con miras a cumplir las metas y objetivos de los programas comprendidos en la Política de Seguridad Común Andina.

VIII. Agenda

La agenda de la Política de Seguridad Común Andina comprenderá los siguientes temas:

1. La solución pacífica de controversias.
2. El fomento de la confianza.
3. La limitación y control del gasto de defensa.
4. La reducción de efectivos para lo cual se realizarán consultas acerca de la composición, tamaño y emplazamiento de las fuerzas armadas.
5. La lucha contra el terrorismo.
6. La lucha contra el crimen organizado, contribuyendo a combatir su actividad y manifestaciones en perjuicio de la seguridad ciudadana y del Estado.
7. El problema mundial de las drogas y los delitos relacionados.
8. El lavado de activos.
9. La lucha contra la corrupción.
10. La prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos.
11. El tráfico de personas.
12. La prevención de amenazas a la estabilidad e institucionalidad democrática.
13. La seguridad colectiva, hemisférica y mundial.
14. Otros asuntos que puedan ser decididos por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

Artículo 2.- En los ámbitos sudamericano, hemisférico y mundial, la Política de Seguridad Común Andina se ejecutará a través de los mecanismos de la Política Exterior Común.

Disposiciones Transitorias

Artículo 3.- Los Países Miembros adoptarán, en el más breve plazo, un conjunto de principios y procedimientos a ser observados en sus relaciones recíprocas con miras a alcanzar la solución pacífica de las controversias que no sean en la actualidad competencia de los órganos jurisdiccionales del Sistema Andino de Integración.

Artículo 4.- Encomendar al Grupo de Alto Nivel la elaboración de un Programa Andino de Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, tomando en cuenta 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). Dicho Programa deberá tener como objetivo a mediano plazo la planificación conjunta de la paz y la seguridad en la subregión e incorporará modalidades que permitan la participación conjunta de los países andinos en operaciones de mantenimiento de la paz bajo el mandato de la Organización de las Naciones Unidas. Para ello contemplará acciones en los ámbitos bilateral, subregional, regional, hemisférico y mundial.

Artículo 5.- Solicitar a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe que, en colaboración con la Secretaría General de la Comunidad Andina, elabore una metodología que haga posible la medición estandarizada de los gastos de la defensa en los países andinos, la cual deberá, entre otros aspectos, permitir identificar los gastos operacionales de las fuerzas armadas destinados a actividades que tengan el propósito de garantizar la seguridad interna.

Artículo 6.- Encomendar a la Secretaría General para que, en coordinación con las autoridades nacionales competentes, organismos internacionales especializados y otras fuentes de cooperación, elabore una propuesta de programa andino de cooperación para combatir el lavado de activos.

Artículo 7.- Encomendar a la Secretaría General de la Comunidad Andina la elaboración de una propuesta de indicadores que podrían contribuir al funcionamiento del sistema de alerta temprana constituido por el Observatorio Andino de Seguridad. Para ello promoverá, en coordinación con el Comité Ejecutivo de la Política de Seguridad Común Andina, la realización de diálogos nacionales y subregionales, con la participación de representantes de las entidades gubernamentales correspondientes, de los partidos políticos, instituciones académicas y de la sociedad civil, dirigidos a diseñar dichos indicadores y se conformar la Red Andina de Seguridad.

Dada en la ciudad de Quito, Ecuador, a los xxx días del mes de julio del año dos mil cuatro.

Anexo 21

PLAN ANDINO DE COOPERACION PARA LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

EL CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES:

VISTOS: Los artículos 16 y 17 del Acuerdo de Cartagena, codificado mediante Decisión 563, el Compromiso de Lima -Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos destinados a la Defensa Externa-, y la Declaración del Consejo Presidencial Andino de Quirama;

CONSIDERANDO: Que todos los Países Miembros se encuentran comprometidos, entre otros, a no proporcionar ninguna forma de apoyo, activo o pasivo, a entidades o personas involucrados en actos terroristas y a tomar las medidas necesarias para prevenir la comisión de actos terroristas, incluyendo el proporcionar a otros Estados información preventiva, así como denegar refugio, asilo o amparo a quienes financien, planifiquen, apoyen o comentan actos terroristas, en aplicación de los siguientes instrumentos internacionales:

- Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas,

- Resolución 58/81, 58/187 y otras pertinentes de la Asamblea General de Organización de las Naciones Unidas,

- Resolución para el Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo (RC.23/RES.1/01) adoptada por la 23 Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización de Estados Americanos,

- Convenciones y Protocolos internacionales vigentes relacionados con la prevención y supresión de actos de terrorismo, en particular la Convención Interamericana contra el Terrorismo;

Que la existencia de un conjunto de instrumentos jurídicos internacionales que definen conductas terroristas específicas que deben ser prevenidas, reprimidas y sancionadas por todos los Estados constituye la tipificación de dichos delitos, subsanando la ausencia de una definición internacionalmente consensuada en la materia;

Que los actos de violencia terrorista, cualquiera sea la causa que pretendan invocar, resultan injustificables, por lo que resulta irrelevante distinguir jurídicamente entre terrorismo internacional y actos de terrorismo acaecidos localmente;

Que todo Estado tiene un Derecho inherente para defenderse individual o colectivamente de conformidad con la Carta de la Organización de las Naciones Unidas;

Que las acciones terroristas, deben ser prevenidas y ante su ocurrencia, sus responsables perseguidos y sancionados, de conformidad con las normas del Derecho Internacional;

Que el combate al terrorismo debe desarrollarse dentro del más estricto respeto de los derechos humanos, del Estado de Derecho y del debido proceso y sin menoscabo de la soberanía de los Estados;

Que los actos de violencia terrorista representan la flagrante violación de los principios del Derecho, de los Derechos Humanos y de la solución pacífica de controversias, constituyendo grave amenaza para los valores democráticos y para la paz y seguridad internacionales;

Que la respuesta a los actos de violencia terrorista demanda de un elevado grado de compromiso y participación, en el marco de las políticas de Estado, de los partidos políticos -de gobierno y oposición- en el diseño e implementación de las estrategias antiterroristas;

Que los actos de violencia terrorista que puedan ocurrir en el territorio de un país determinado constituyen una amenaza a la paz y seguridad regional, pues propician el desplazamiento de poblaciones civiles y promueven la violencia transfronteriza;

Que el desarrollo de programas de educación y el fomento de una cultura de paz son necesarios para deslegitimar el recurso a la violencia como instrumento de lucha política;

Que la Secretaría General ha realizado un proceso de amplias consultas con representantes de los gobiernos, expertos de la Subregión y representantes de la sociedad civil de los Países Miembros, con miras a identificar los ámbitos y modalidades en los que pueda desarrollarse la cooperación andina para combatir y prevenir los actos de violencia terrorista; y,

Que la Secretaría General presentó la Propuesta XXXX sobre Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra el Terrorismo.

DECIDE:

Artículo 1.- Aprobar el Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra el Terrorismo:

I. Objetivos

1. Contribuir a prevenir, combatir y erradicar del espacio andino los actos terroristas cualquiera sea su origen;
2. Prevenir la presencia de individuos responsables de perpetrar actos de terrorismo internacional en los Países Miembros;
3. Prevenir y administrar los posibles efectos que pueda producir la lucha contra la violencia terrorista en un País Miembro en otros países de la Comunidad Andina
4. Prevenir el resurgimiento de organizaciones que en el pasado estuvieron asociadas a la comisión de actos terroristas y el surgimiento de nuevos organizaciones de la misma naturaleza.
5. Contribuir a prevenir, combatir y erradicar las actividades del crimen trasnacional organizado, especialmente el tráfico ilícito de drogas, el lavado de activos y el tráfico ilícito de armas, asociados con la comisión de actos terroristas.

II. Principios

El plan se regirá, de conformidad con los Lineamientos de la Política de Seguridad Común Andina, por los siguientes principios:

1. La preservación del Estado de Derecho y la vigencia del orden democrático;
2. El respeto a los propósitos y principios del Derecho Internacional consagrados en las Cartas de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos;
3. La defensa y promoción de los derechos humanos y la aplicación del derecho internacional humanitario;
4. La paz y seguridad subregional e internacional y la solución pacífica de controversias;
5. El respeto a la integridad territorial y a la soberanía de cada uno de los Países Miembros;
6. La no intervención en asuntos internos;
7. La identidad común andina;
8. La solidaridad y la cooperación;
9. El desarrollo social y económico de los Países Miembros; y,
10. La profundización de la integración andina y regional.

III. Criterios

La formulación y ejecución del plan se rige por los siguientes criterios:

1. **Es gradual**: permite abordar progresivamente los temas que contempla el presente Plan, conforme a los intereses comunes;
2. **Es integral**: implica una visión comprehensiva del conjunto de factores involucrados en la lucha contra el terrorismo;
3. **Es flexible**: permite la adaptación del plan a la dinámica del entorno subregional, regional, hemisférico y mundial, preservando la coherencia de sus objetivos y acciones;
4. **Es complementaria**: es un instrumento comunitario para abordar de manera cooperativa y coordinada la prevención y el combate a los actos de terrorismo en el espacio subregional andino, robustecer la aplicación de las políticas nacionales -propiciando, cuando corresponda, su convergencia y armonización-, y facilitar el cumplimiento de los acuerdos internacionales en la materia.

IV. Mecanismos Institucionales

1. Comité Andino de Lucha contra el Terrorismo. Integrado por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa, Interior o Gobierno y Justicia, así como las autoridades encargadas de conducir otros aspectos de la lucha contra el terrorismo. Se reunirá por lo menos una vez cada seis meses, con los siguientes propósitos:

   a. Elaborar los programas de trabajo respectivos y evaluar el cumplimiento de metas y de los objetivos del presente Plan;
   b. Favorecer el intercambio de información y experiencia, así como la coordinación de políticas en los siguientes ámbitos: inteligencia policial y militar; inteligencia financiera (lavado de activos; inversiones en empresas y utilización de personas jurídicas para favorecer o financiar actos terroristas; unidades de información y

análisis financiero); cooperación fronteriza (migraciones, aduanas, documentos de viaje); y, estrategias de paz y desarrollo;
c. Promover la comunicación fluida y eficiente entre las autoridades de los países andinos, así como la creación o fortalecimiento de los mecanismos de coordinación bilateral o multilateral en zonas de frontera; y,
d. Identificar los efectos potenciales en los países de la subregión como consecuencia de la lucha contra los grupos que cometen actos terroristas, coordinar a nivel comunitario las respuestas a que hubiere lugar y administrar de manera concertada los problemas suscitados, solicitando para ello, si fuere necesario, el concurso de los organismos internacionales competentes.

2. Puntos de Contacto Nacionales.

3. Mecanismos de coordinación entre el Comité Andino de Lucha contra el Terrorismo y otros Comités e instituciones del Sistema Andino de Integración.

V. Líneas de acción

1. En el ámbito jurídico:

a. Considerar la pronta ratificación, cuando corresponda, de los instrumentos internacionales sobre la materia que figuran en el anexo a la presente Decisión;
b. Adecuar la legislación interna a tales instrumentos internacionales;
c. Armonizar la legislación nacional respectiva de los Países Miembros;
d. Promover la asistencia y la cooperación en todo lo referido a las investigaciones policiales y judiciales para prevenir, combatir y erradicar el terrorismo; y,
e. Desarrollar mecanismos para la extradición, traslado de personas bajo custodia y traslado de sentenciados por terrorismo, así como compromisos para la denegación de asilo y refugio para quienes estuvieren vinculados a la comisión de actos terroristas.

2. En el ámbito operativo:

a. Desarrollar un manual de procedimientos operativos que facilite y homogenice la actuación de los funcionarios judiciales y servidores públicos en los Países Miembros;
b. Elaborar una Cartilla de procedimientos operativos para las actuaciones policiales y militares en las zonas de frontera;
c. Desarrollar en el marco de la Política de Seguridad Común Andina un sistema de alerta temprana sobre las situaciones de riesgo o amenaza terrorista en cualquier País Miembro;
d. Elaborar y poner en marcha una base de datos andina de las personas que cuenten con orden de arresto judicial por actos de terrorismo en cualquier País Miembro; y,
e. Establecer un sistema para el intercambio de funcionarios policiales y judiciales.

3. En el ámbito de la coordinación externa:

a. Coordinar la actuación político-diplomática de los países andinos frente a terceros países y ante los organismos internacionales especializados, asegurando, cuando fuera necesario, posiciones conjuntas sobre el fenómeno del terrorismo y promoviendo el apoyo a los esfuerzos de los Países Miembros para combatirlo; y,

b. Organizar reuniones anuales entre el Comité Andino de Lucha contra el Terrorismo y representantes de los Estados Unidos, la Unión Europea, el MERCOSUR y Panamá, entre otros, para intercambiar conocimientos y fortalecer la cooperación en la lucha contra el terrorismo.

4. En el ámbito de las políticas públicas y del desarrollo de la conciencia ciudadana

a. Desarrollar a nivel escolar y universitario andino programas educativos orientados a demostrar los efectos negativos de la violencia terrorista como instrumento para cualquier fin y promover una cultura de paz que afirme las ventajas prácticas de la convivencia democrática, la solución pacífica de los conflictos y el respeto de los derechos humanos;
b. Estimular la reflexión académica y política sobre el fenómeno del terrorismo y de las circunstancias que contribuyeron a la ocurrencia de actos terroristas en la Subregión Andina; y,
c. Establecer un mecanismo de coordinación entre partidos políticos de los Países Miembros para propiciar el intercambio de experiencias sobre el papel del liderazgo civil y democrático en la lucha contra el terrorismo.

Dado en la ciudad de Quito, a los XXXX días del mes de julio del año dos mil cuatro.

ANEXO

RELACION DE INSTRUMENTOS LEGALES INTERNACIONALES VINCULADOS CON LA PREVENCIÓN Y REPRESIÓN DE ACTOS TERRORISTAS

a. Convenio sobre las Infracciones y Ciertos Otros Actos Cometidos a Bordo de Aeronaves – suscrito en Tokio el 14 de setiembre de 1963, en vigor desde el 4 de diciembre de 1969.

b. Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves – suscrito en La Haya el 16 de diciembre de 1970, en vigor desde el 14 de octubre de 1971.

c. Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil – suscrito en Montreal el 23 de setiembre de 1971, en vigor desde el 26 de enero de 1973.

d. Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos – aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1973, en vigor desde el 20 de febrero de 1977.

e. Convención Internacional contra la Toma de Rehenes – aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979, en vigor desde el 3 de junio de 1983.

f. Convenio sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares – suscrito en Viena el 3 de Marzo de 1980, en vigor desde el 8 de febrero de 1987.

g. Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos de Violencia en los Aeropuertos que Prestan Servicios a la Aviación Civil Internacional, complementario del Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil – suscrito en Montreal el 24 de febrero de 1988, en vigor desde el 6 de agosto de 1989.

h. Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima – suscrito en Roma el 10 de marzo de 1988, en vigor desde el 1 de marzo de 1992.

i. Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental – suscrito en Roma el 10 de marzo de 1988, en vigor desde el 1 de marzo de 1992.

j. Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los fines de Detección – suscrito en Montreal el 1 de marzo de 1991, en vigor desde el 21 de junio de 1998.

k. Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas – aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1997, en vigor desde el 23 de mayo de 2001.

l. Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo – suscrito por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1999, en vigor desde el 10 de abril de 2001.

m. Convención Interamericana contra el Terrorismo – suscrita en Barbados el 3 de junio de 2002, en vigor desde julio de 2003.

* * * * *