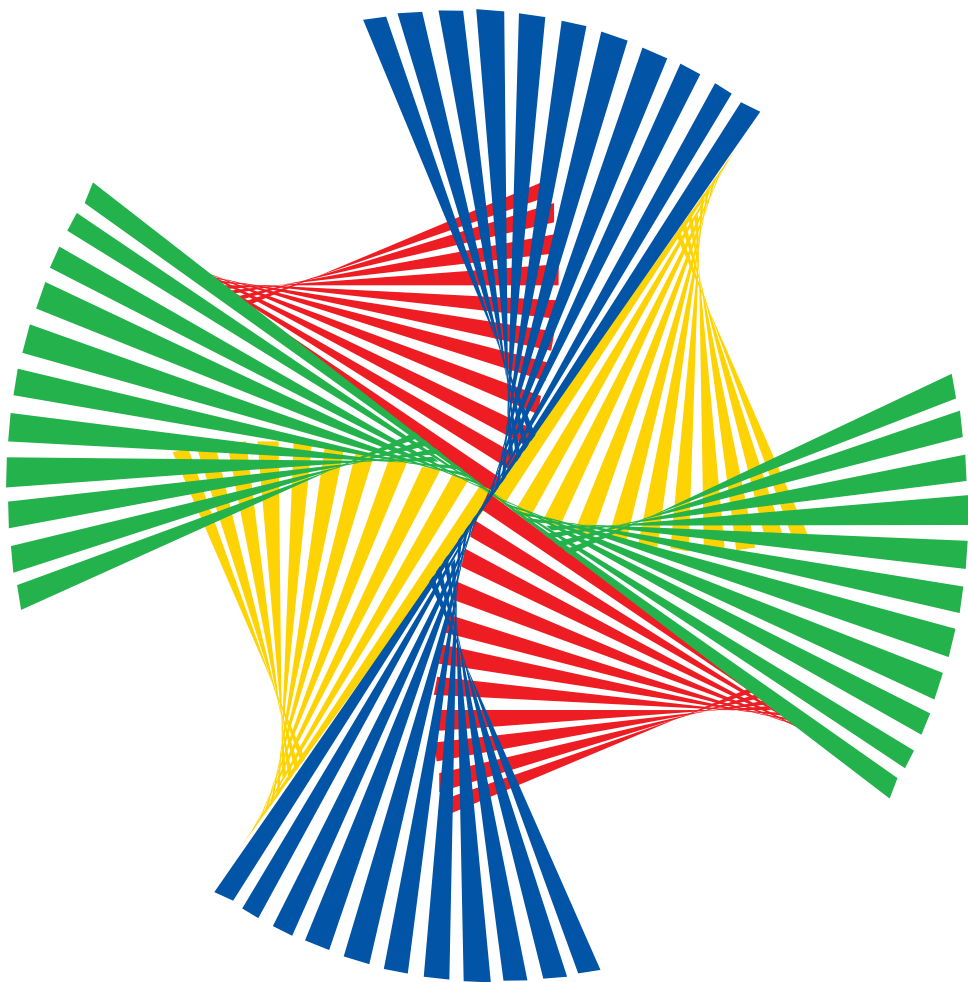


# Integración, seguridad y conflictos en la subregión andina



# **Integración, seguridad y conflictos en la subregión andina**



# **Integración, seguridad y conflictos en la subregión andina**

**Grupo de Trabajo en Seguridad Andina**

**Proyecto de Seguridad Regional de la  
Fundación Friedrich Ebert**

**Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS)**

# Índice

## 7 Introducción

### PARTE I

#### 11 Integración subregional y seguridad.

#### 13 Tendencias de seguridad en América del Sur, e impactos en la Región Andina.

#### 31 Situados en el Extremo Occidente: un análisis de las tendencias de seguridad en sudamérica.

Bertha García Gallegos

#### 43 El impacto de las políticas de seguridad en el área andina y las condiciones de la cooperación multilateral.

Pablo Celi

#### 67 Integración y seguridad.

Hugo Palma

#### 77 Perspectivas de integración subregional y seguridad.

Joaquín Hernández Alvarado

*Integración, seguridad y conflictos en la subregión andina*

Grupo de Trabajo en Seguridad Andina  
Proyecto de Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert  
Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS-FES)

ISBN  
1era. Edición  
Noviembre 2007  
Quito, Ecuador

Diseño gráfico: Gisela Calderón. PuntoyMagenta

Impresión:

ILDIS-FES y sus coeditores no comparten necesariamente las opiniones vertidas por los autores ni éstas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza citar o reproducir el contenido de esta publicación siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a ILDIS-FES.

- 83 **Problemas de la seguridad subregional andina.**
- 85 **Seguridad y democracia en los Andes**  
**Apuntes iniciales sobre la *securitización* del**  
**terrorismo/narcotráfico y la energía en la**  
**Región Andina.**  
César Montúfar
- 105 **El narcotráfico en Ecuador y Venezuela:**  
**casos paralelos de cadenas de valor trans-fronterizas.**  
Carlos Espinosa
- 115 **Impactos del conflicto colombiano en la Región**  
**Andina.**  
Francisco Leal Buitrago
- 121 **La posición del Ecuador frente al conflicto**  
**armado colombiano 2000-2005**  
Hernán Moreano Urigüen
- 139 **Autores**

La seguridad se ha convertido en un tema de trascendencia regional en el continente sudamericano. Los varios fenómenos y expresiones reales de la inseguridad se presentan en una coyuntura política que está influenciada por una preocupación generalizada sobre nuevas amenazas y viejos peligros. Sin embargo, en el sur del continente, la percepción en la población se ha alejado del eje de la preocupación predominante en los países andinos. Así se lo reconoce también en el análisis académico, que además, relaciona las percepciones variadas con la existencia de diferentes modelos políticos y de desarrollo.

El conflicto colombiano, la lucha contra el cultivo y tráfico de drogas y el rol de los Estados Unidos parecen ser menos relevantes en los países del sur y en Brasil que las expectativas que se han creado alrededor de eventuales actuaciones políticas de los gobiernos en Venezuela, Bolivia o Ecuador. Pero también la región andina, con toda su diversidad de expresiones políticas y populares busca un posicionamiento común frente a los últimos acontecimientos políticos y a los desafíos cambiantes en términos de seguridad. En la actualidad no está claro si algunos de los pasos previos e importantes que fueron realizados para llegar a una política regional de seguridad, como por ejemplo la “Carta Andina para la Paz y la Seguridad” u otros documentos de buena intención, van a tener una profundización más operacional. Todavía, las declaraciones y posiciones de los gobiernos en la región andina son demasiado controvertidas y diferentes, en especial en lo que se refiere al conflicto colombiano, sus orígenes y sus opciones para su limitación o solución.

En estas circunstancias parece ser evidente que fuese necesario profundizar aún más la discusión sobre seguridad en los diferentes

países, promover una mejor articulación democrática con la sociedad y buscar en forma participativa las alternativas de solución y cooperación, soluciones que sean sostenibles por ser viables y consensuales en un sistema democrático. Para dar un aporte en esta dirección y abrir un espacio abierto de diálogo sobre la problemática, el día 19 de septiembre del año 2006 se realizó en la ciudad de Quito/Ecuador un seminario internacional titulado “Tendencias de Seguridad en América del Sur e Impactos en la Región Andina”. El presente libro recoge una gran parte de las intervenciones en este evento y trata de impulsar por este medio una discusión democrática que recoge perspectivas, versiones, puntos de vista, discursos que coadyudan a un análisis sistemático en su contexto regional.

Los organizadores principales del evento: la Fundación Friedrich Ebert (FES) y su Programa de Cooperación en Seguridad Regional, y con su oficina en Ecuador (ILDIS-FES también son los responsables de esta publicación.) Este Programa se está beneficiando de la existencia de una red de oficinas y proyectos de la Fundación en todo el continente sudamericano. Y, con este sostén institucional, fueron creados varios “Grupos de Trabajo sobre Seguridad Andina (GTSA)” en todos los países andinos, y también en Brasil y Chile. Los expertos participantes en los grupos alimentan el mencionado proceso de discusión por medio de publicaciones, talleres y seminarios. Como otros grupos de trabajo, también el GTSA de Ecuador publicó un *policy paper* sobre la misma temática que fue presentado en el seminario y es tema del libro presente.

Tanto el Programa Regional de la FES como su representación en Ecuador (ILDIS-FES) buscan contribuir a la evaluación y análisis de la relación entre los distintos elementos de las políticas de seguridad locales, estatales, regionales y globales, con el fortalecimiento del sistema institucional. Los objetivos del Programa se orientan en el enfoque de trabajo de la institución a nivel mundial. La FES que tiene su sede en Alemania, es una institución nogubernamental que ha venido fomentando la democracia y la equidad en

la mayoría de los países sudamericanos. En este sentido los temas de democracia, paz y seguridad forman parte permanente del diálogo que la institución está promoviendo en reconocimiento a que la seguridad democrática y la integración pacífica de los países aparecen como dos caras del mismo fenómeno.

Nuestro agradecimiento a los miembros del Grupo GTSA-Ecuador, a su coordinador Pablo Celi y Hernán Moreano por la realización exitosa del seminario y la edición posterior del libro. Sin su colaboración desinteresada y sus aportes de expertise, no hubiera sido posible publicar esta obra. También, queremos expresar el reconocimiento a la labor de Wolf Grabendorff, Director del Programa, quién con sus ideas y su experiencia logró impulsar esta línea importante sobre seguridad regional de la FES en Sudamérica.

Quito, noviembre de 2007

Michael Langer

Director del Instituto Latinoamericano  
de Investigaciones Sociales (ILDIS-FES) y  
Representante de la Fundación Friedrich Ebert en Ecuador

## Integración y seguridad

Hugo Palma

Para intentar una aproximación a los vínculos entre integración y seguridad en nuestras circunstancias latinoamericanas y especialmente andinas, se abordarán fundamentalmente dos asuntos. El primero es la distancia entre la visión, el discurso y los entendimientos políticos por una parte y, por otra, su ejecución en la práctica. El segundo concierne las posibilidades de abordar desde la perspectiva de la integración, la temática de seguridad multidimensional o las “nuevas amenazas, preocupaciones o desafíos”, como las denominó la Conferencia sobre Seguridad en las Américas celebrada en México en el año 2003.

Respecto al primer tema cabe señalar que la integración, al menos en el ámbito andino, siempre fue un proyecto político y estuvo y está de manera explícita o implícita vinculada a la seguridad. El Acuerdo de Cartagena de 1969 define la integración como “un mandato histórico, político, económico, social y cultural de sus países a fin de preservar su soberanía e independencia”. Obviamente, esta formulación concierne cuestiones esenciales de seguridad. En los documentos andinos que contienen acuerdos presidenciales o de cancilleres que se fueron adoptando a lo largo de años, la mención a temas como proyecto político, paz y seguridad, armas, seguridad y desarrollo, desarme sistemático, drogas, Tratado de Tlatelolco y Tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares, medidas de fomento de la confianza y la seguridad, cooperación de las Fuerzas Armadas, derecho internacional y otras aparecen recurrentemente, subrayando así la naturaleza política del proyecto integracionista.

Presidentes y Cancilleres andinos, pero también los del grupo de Río y del MERCOSUR se han referido en numerosas ocasiones a

temas de seguridad. De manera paulatina, los planteamientos acordados se hicieron más amplios en términos conceptuales pero también más específicos en términos operacionales. No es por accidente que consideraran, por ejemplo, al proyecto comunitario andino como una etapa superior de integración política, económica, social y cultural para la construcción de una Comunidad Andina de Naciones en un escenario de regionalismo abierto y de globalización y como un compromiso político que comprende futuro común, agenda compartida y marco institucional. En este compromiso, identificaron como valores compartidos el derecho internacional, la paz, la seguridad, la solución pacífica de controversias, el orden democrático, los derechos humanos y la solidaridad. Igualmente se indica que la seguridad se basa en el sistema democrático, el fomento de la confianza, la amistad, la buena vecindad y cooperación, incluyendo la cooperación fronteriza.

En su decurso histórico, la integración andina se ha ocupado de cuestiones de paz y estabilidad en América Central, la condición mediterránea de Bolivia, problemas de la democracia en Panamá, Perú y Venezuela y la seguridad económica. Tampoco faltaron planteamientos en materia de política exterior, asuntos jurídicos, asuntos de seguridad, asuntos institucionales y militares, incluyendo medidas de fomento de la confianza y la seguridad, zonas libres de armas nucleares, otras armas y desarme.

Numerosos documentos andinos sustentan esa conceptualización del proceso integrador como factor de seguridad y, correlativamente, el incremento de la seguridad como factor indispensable para el avance y consolidación del proceso. Entre los documentos de mayor significación cabría consignar:

- El Tratado de Tlatelolco, 1967, para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina, primer y único acuerdo formal latinoamericano de desarme y fuente principal de la confianza existente en la región;

- La Declaración de Ayacucho, 1973, que subrayó el principio de prioridad de la asignación de recursos al desarrollo económico y social antes que a la adquisición de armamentos; que fue seguido de sustantivas aunque lamentablemente frustradas negociaciones de limitación de armamentos convencionales y desarme;
- El acuerdo de cooperación para el afianzamiento de la Paz y la Amistad entre las Fuerzas Armadas de las Repúblicas de Bolivia, Chile y Perú, 1976, que cumple treinta años sin haberse aplicado;
- En México, 1978, se produjo una reunión sobre armas convencionales que no tuvo acuerdo ni seguimiento;
- El Compromiso de Acapulco, 1987, que incluyó el de “alentar la confianza recíproca y soluciones propias a los problemas y conflictos que afectan a la región”;
- La Declaración de Galápagos, “Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación de los Presidentes Andinos”, 1989, donde se reconoció el “Vínculo existente entre desarme y desarrollo”...convencidos que el sistema democrático es el más apto para asegurar los ideales de paz, DDHH y la cooperación y que ello contribuye a la seguridad regional...creación de un clima de comprensión y confianza ”;
- El año 2002 los cancilleres y ministros de defensa de la Comunidad Andina suscribieron el Compromiso de Lima, “Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación de los Gastos destinados a la Defensa externa”; en 2004 los Presidentes acordaron la Declaración de San Francisco de Quito sobre Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina. En la misma ocasión, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores adoptó la Decisión 587 sobre Lineamientos de la Política Externa Común Andina;



- En mayo de 2006 se adoptó la Declaración Conjunta de los Ministros de Defensa de los Países Andinos. Más recientemente, en julio de este año, se realizaron la Primera Reunión de Ministros de Defensa de la Comunidad Sudamericana de Naciones, la Primera Reunión de Ministros de Defensa sobre Defensa y Seguridad de la Amazonía de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica.

De estos compromisos se advierte una percepción de la problemática de seguridad que ha sido constante y consecuentemente desarrollada por las autoridades legítimas de los países andinos que, al mismo tiempo, han ido adoptando criterios más específicos sobre la manera de operacionalizar esta visión y decisiones en muchos casos muy puntuales.

Los documentos más recientes y especialmente la Decisión 587 sobre Política de Seguridad Externa Común Andina contiene elementos sustantivos en lo referente a objetivos, principios, fundamentos, criterios, mecanismos institucionales, instrumentos operativos, modalidades de acción y agenda de dicha política de seguridad. Adicionalmente, las disposiciones transitorias incluyen un Programa Andino de Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad y la propuesta de conformación de una Red Andina de Seguridad, así como de un programa andino de cooperación para combatir el lavado de activos.

En su momento, el Compromiso de Lima de los Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de los Países Andinos incluyó el de formular una política comunitaria de seguridad andina que eventualmente se tradujo en la ya descrita Decisión 587, pero también numerosos compromisos relativos a los gastos de defensa, control de armas convencionales, transparencia, proscripción de armas de destrucción en masa, erradicación del tráfico ilícito de armas de fuego, municiones y explosivos, erradicación de minas antipersonal

y ampliación y reforzamiento de medidas de fomento de la confianza. Por su parte, la Declaración de Zona de Paz Andina se inscribió en una línea abierta por la Declaración de Zona de Paz Sudamericana de 2002 y la Declaración sobre Zona de Paz del MERCOSUR, Bolivia y Chile de 1998.

En función de lo anterior, que como se ha visto, no representa apenas visiones de paz y seguridad que podrían ser expresiones de buena voluntad sino la concertación de compromisos estructurados, precisos y detallados, es legítimo preguntarse por las razones que han hecho que su aplicación sea sumamente modesta.

A este respecto, suele indicarse que los Estados no son “actores racionales unificados”, lo que implica en el ámbito histórico y político de los países latinoamericanos en general problemas de comunicación entre las Cancillerías y los sectores de Seguridad y Defensa, renuencia de los partidos políticos a asumir responsabilidades directas en estas materias, ambigüedad de los roles parlamentarios y otros factores de esta naturaleza. También se indica que los temas de seguridad y defensa tienen prioritariamente tratamiento hemisférico en función del tropismo del poderío norteamericano o en todo caso bilateral por la exigencia de circunstancias puntuales.

Ello ha despriorizado los tratamientos subregionales y regionales de temas de seguridad lo que explica, por ejemplo, que frente al evidente éxito, del Tratado de Tlatelolco, a pesar de las dificultades para materializarlo, no se pudiera concertar nada en materia de armas convencionales. Se indica, a este respecto, que hay carencia de obligaciones exigibles como serían las contenidas en tratados o convenios. Ello es verdad, pero no explica que compromisos de enorme significación como los relativos a las muy avanzadas medidas de fomento de la confianza y la seguridad aplicadas en Europa no están contenidos en tratados y son escrupulosamente observados.

Tampoco la seguridad ha sido tema prioritario al interior de los países y consecuentemente no solía ser objeto de planteamientos políticos ni debates en las campañas electorales. La paulatina e inacabada redemocratización de los países latinoamericanos al término de los gobiernos militares, inclusive contribuyó a despriorizar el tema que suele carecer de planteamientos auténticamente políticos. Esto está cambiando por la emergencia de la crisis de la seguridad ciudadana y pública pero no llega a abarcar el conjunto de la problemática. Finalmente, se cita también como factor coadyuvante del modesto o nulo cumplimiento de los acuerdos y compromisos políticos en materia de seguridad la relativa autonomía de las Fuerzas Armadas y otros sectores de seguridad y la falta de decisión política para asegurar su cumplimiento.

Lo anterior, sin embargo, debe ser objeto de permanente análisis en la medida que las novedades en este campo que estarían representadas por las reuniones de Ministros de Defensa ya no hemisféricas, sino subregionales, como las consignadas más arriba, rescatan y asumen las visiones y planteamientos anteriormente formuladas por los responsables políticos. Consecuentemente, se hace más difícil suponer que los acuerdos no son implementados, esencialmente por la renuencia explícita o implícita de las instituciones armadas y otros sectores de seguridad a darles cumplimiento. Esto obliga a mayor reflexión política y a decisiones operacionales que involucren no solamente a los Jefes de Estado, cancilleres u otros ministros, sino también a los responsables operativos que finalmente son los que deben aplicar en la práctica los acuerdos alcanzados.

El segundo tema, seguridad multidimensional, empieza por reconocer que el término se ha incorporado al lenguaje cotidiano y es objeto de tratamiento en todos los encuentros políticos, cualquiera que sea su nivel. La dinámica antigua de la seguridad, concernía esencialmente tratamientos bilaterales y hemisféricos pero bastante circunscritos a los ámbitos de defensa, dentro de la visión “clásica”

que es la que informa las Cartas de Naciones Unidas y la OEA, y sigue absorbiendo los mayores recursos y preocupaciones de los estados. La incorporación de nuevos temas, sin embargo, no ha conseguido extraer totalmente del referido ámbito de defensa la temática de la seguridad.

Esto hace que, generalmente, como lo demuestran los Libros Blancos de defensa publicados en últimos años, la conceptualización de seguridad por amplia o multidimensional que sea, sigue siendo hecha desde la perspectiva de la defensa, haciendo que las visiones ampliadas de la seguridad que incorporan creciente número de temas no lleguen a estar claramente diferenciadas para su abordaje y tratamiento de las funciones de defensa que por su propia naturaleza, deben ser más bien específicas y restringidas.

Lo anterior hace necesario definiciones pero también decisiones más precisas para que el abordaje de un concepto ampliado de seguridad como pretende ser el multidimensional, encuentre espacio en un nivel más elevado de la estructura del Estado de donde puedan salir las políticas, asignación de responsabilidades y decisiones específicas que convengan a una problemática ampliada y compleja.

Las manifestaciones de la dificultad para enfocar debidamente la problemática de la multidimensionalidad pueden variar de país a país pero lo que es aparente sería la incapacidad del Estado de precisar las cuestiones que efectivamente interesan al concepto de seguridad teniendo en cuenta el carácter polisémico del vocablo y, más aún, la asignación de las responsabilidades diferenciadas; pero también la identificación de los mecanismos de coordinación y creación de sinergias que serían indispensables. La “securitización” es un fenómeno que ha sido admitido con cierta facilidad en América Latina y también en el hemisferio en la medida en que la Declaración de la Seguridad en las Américas de la mencionada conferencia de México, 2003, consigna una larga lista de “nuevas ame-

nazas, desafíos y preocupaciones” de seguridad. La misma Declaración considera que para las amenazas tradicionales son de aplicación los mecanismos jurídicos y políticos de seguridad y eventualmente el ejercicio de la legítima defensa y, por otra parte, señala que para los demás temas y problemas de seguridad lo que se requiere son nuevas formas de cooperación internacional.

En tal sentido, admitiendo que las cuestiones relativas a drogas, medio ambiente, migraciones, aduanas, justicia, etc. conciernen los nuevos temas, cabría preguntarse si efectivamente se están adoptando políticas y medidas para hacer efectiva la cooperación internacional y especialmente regional en la materia. Téngase presente que si, en principio, algún país podría atender la cuestión clásica de la seguridad mediante su sistema de defensa, es absolutamente imposible que cualquier país, por poderoso que fuere, atienda de manera exclusiva los nuevos temas de seguridad. Estos, por su propia naturaleza, exigen formas de concertación y cooperación internacional con un alcance y profundidad que hasta ahora no se han alcanzado. Consecuentemente, no se advierte como podría avanzarse en este asunto sin llevar a la práctica los planteamientos de cooperación en seguridad que ya han sido adoptados y precisados.

Es cada vez más aparente que las preocupaciones principales de seguridad de las sociedades están cada vez menos referidas a las posibilidades de conflicto clásico que está siendo considerado anacrónico, incomprensible y absurdo y cada vez más focalizadas en los problemas que atañen la seguridad de los grupos sociales. No es por accidente que la atención se focalice en cuestiones de seguridad ciudadana y pública y los nuevos referentes de la seguridad humana, dando especial relevancia a los temas de inseguridad urbana, producción y tráfico de drogas ilegales y sus delitos asociados, armas pequeñas y livianas, migraciones internas y externas, tráfico de personas y órganos, determinados temas ambientales, etc.

Abordar la seguridad multidimensional implica, consecuentemente, dar relevancia especial a peligros diarios y concretos frente a peligros supuestos y algo abstractos. Es obvio que, en América Latina nadie piensa que será víctima de un conflicto clásico pero la mayoría de las personas piensa que puede ser víctima de uno o varios de los peligros que ahora ocupan la escena de seguridad. Al mismo tiempo, la transferencia de lo “nacional” a lo cotidiano y local, coloca al núcleo de la defensa que es la utilización de la fuerza armada en una situación que va de lo improbable a lo impensable. La legítima defensa como acción del Estado individual se descoloca frente a la nueva necesidad y prioridad de la cooperación internacional sin la cual no puede tratarse ninguna de las nuevas amenazas y problemas de seguridad. En otras palabras, sin la cooperación y la integración ninguno de los problemas de la multidimensionalidad tiene la menor probabilidad de éxito puesto que, por su propia naturaleza, son complejos, difusos, transfronterizos y no estatales.

El referente europeo en el cual la seguridad habría sido abordada solamente después de avances enormes en materia de políticas económicas y sociales de integración, es relativo en la medida que las amenazas que confrontamos son muy diferentes de las que existieron en ese ámbito caracterizado por la división del mundo en bloques y la conformación de grandes alianzas militares y concentraciones de tropas y armamentos de destrucción masiva. En nuestras circunstancias podríamos o no tener procesos de integración y, de hecho, se afirma que todos ellos están enfrentando gravísimas crisis. Sin embargo, no podremos tener seguridad si no la abordamos de manera conjunta y cooperativa. Tener agendas diferentes podría teóricamente ser una opción pero no es necesariamente la más adecuada. Además, debe reconocerse que si la agenda de seguridad no ha avanzado más ha sido también por incapacidad política de desarrollarla.

En consecuencia, aún como agenda específica, la seguridad tiene que ser abordada en común sin esperar a que los países alcancen

acuerdo total en todos los demás aspectos políticos y económicos. La especificidad de las problemáticas de seguridad impone y exige esa concertación así como muy dinámicas, creativas y avanzadas formas de cooperación en materia de policías, aduanas, justicia, migraciones, sanidad y medio ambiente.

Importa entonces distinguir las coyunturas de las tendencias y cuando a lo largo de décadas la visión y el discurso político ha sido consecuente, es porque están traduciendo efectivamente las necesidades y anhelos de los pueblos. Si los Ministros de Defensa rescatan y adoptan en fechas recientes el lenguaje de la política, lo que están diciendo es que está faltando precisar la manera de operacionalizar los entendimientos y no definir en qué estamos de acuerdo.

En todo caso, la integración sigue siendo el contexto más apropiado para la búsqueda de la seguridad que importa y necesitan nuestras sociedades. Buscarla fuera de ese ámbito no hará más fácil una tarea que es ya suficientemente compleja, ni aportará a la democracia ni al desarrollo.

Desde la Posguerra fría, el sistema internacional se ha vuelto más complejo e inestable, en la medida en que el poder mundial se encuentra fraccionado en sus dimensiones económica (EEUU, Europa, Japón y China) y militar en donde los Estados Unidos mantienen una hegemonía unipolar. Dentro de este contexto, que empieza a exigir la reformulación de las políticas de los organismos multilaterales, los países ensayan diversas estrategias de posicionamiento de sus objetivos. En el caso de América del Sur es relevante observar desde comienzos de los años noventa una tendencia sostenida hacia una convergencia en materia de seguridad e integración, liderada por Brasil y Argentina, con capacidad de influir de manera notable en los países del cono sur e incluso en los países andinos.

Por tal motivo la presente obra abre una discusión plural e interdisciplinaria para que los partidos políticos, la academia, los medios de comunicación y la sociedad en general se involucren en la creación de una agenda de política exterior y seguridad común, y contribuyan a llenar el vacío de información y participación existente. A la vez, ayuda a orientar la investigación por parte de las universidades hacia escenarios útiles para ampliar el panorama desde el cual se trazan las políticas públicas, y ofrece alternativas de acción.