Oswaldo Jarrín, coordinador

Memorias del seminario

La Red de Seguridad Andina

FLACSO ECUADOR
ILDIS FRIEDRICH EBERT STIFTUNG
IDRC CRDI

3

© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro
Quito – Ecuador
PBX.: (593-2-) 3238888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

ILDIS-FES
Av. República 500 y Diego de Almagro
Edif. Pucará, 4to. piso
Telf.: (593-2) 2562103
Fax: (593-2) 2504337
www.ildis.org.ec

IDRC-CRDI
PO Box 8500
Otawa, ON, Canadá K1G 3H9
250 Albert Srteet
Otawa, ON, Canadá
K1P 6M1
Telf: (+1-613) 236-6163
Fax: (+1-613) 238-7230
info@idrc.ca
www.idrc.ca

ISBN: 9978-67-101-3
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2005
1ª. edición: agosto, 2005

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

13609
BIBLIOTECA - FLACSO
BIBLIOTECA - FLACSO-EC
Fecha: noviembre 2005
Compra:
Donación:
Canje:
Donante: FLACSO-Ecuador

Índice

Presentación 9

Panel 1
La Red de Seguridad Andina:
Organización, ubicación y funcionamiento

Conformación y funcionamiento de la Red de Seguridad Andina 13
Oswaldo Jarrín

El proceso de conformación de la Red Andina de Seguridad
Aportes preliminares para la participación de la sociedad civil 35
Francine Jácome

Seguridad, cambio social y cohesión 47
Jorge Valdez

Comentarios:
Francisco Leal 67
Juan Ramón Quintana 70

Panel 2
Función de la REDSA en la política común de seguridad y prevención de conflictos

¿Por qué una Red de Seguridad? 75
Alexandra Guáqueta

Función de la REDSA en la política común de seguridad y prevención de conflictos 83
Andrés Serbin

Funciones de la Red de Seguridad Andina 89
Hugo Palma

La sociedad civil y la seguridad andina 99
Bertha García

La REDSA en el contexto político de la Región Andina 105
César Montúfar

Síntesis del Panel 1
La Red Andina de Seguridad: Organización, ubicación y funcionamiento 111
Pablo Celi

Síntesis del panel 2
Función de la REDSA en la política común de seguridad y prevención de conflictos 119
Alexei Páez

Conferencia
Paz, seguridad y fomento de la confianza 127
José Antonio García

Comentario 133
Oswaldo Jarrín

Mesa Redonda
Red de Seguridad Andina

Oswaldo Jarrín 139
Francisco Rojas 140
Wolf Grabendorff 147
Alcides Costa Vaz 150
Socorro Ramírez 152

Panel 2

Funciones de la REDSA en la Política Común de Seguridad y prevención de conflictos

¿Por qué una Red Andina de Seguridad?

Alexandra Guáqueta*

Reflexiones iniciales

La Decisión 587, Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina, estipula la creación de una Red Andina de Seguridad[1]. En el documento se mencionan propósitos generales: impulsar diálogos y acompañar el diseño e implementación de la política. Antes de preguntarse por posibles funciones más concretas, su organización y su agenda, es útil una reflexión del por qué y para qué dicha Red. Diferentes motivaciones pudieron llevar a los miembros de la CAN a crear una red compuesta, ante todo, por la sociedad civil. Es posible que los Estados miembro, entendiendo el carácter "multidimensional"[2] de las amenazas de seguridad, hubieran llegado a la conclusión de que la sociedad civil tiene un papel más activo que jugar en la prevención y mitigación de las amenazas de seguridad, de conflictos internos y de conflictos inter-estatales tradicionales. Por ejemplo, la sociedad civil es indispensable para instrumentos como las alertas tempranas.

---

* Directora académica, Fundación Ideas para la Paz, Bogotá.

1 "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."

2 Con frecuencia empieza a utilizarse este adjetivo para decir que las amenazas son trasnacionales, que el objeto de la seguridad son las personas, las instituciones democráticas y los Estados, que las fuentes de la inseguridad no son necesariamente de carácter estatal y que la seguridad rebasa la esfera de la militar.

Por otro lado, es posible que la creación de la Red sea una expresión de la internalización de valores y procedimientos democráticos, que suponen la consulta y participación de la sociedad civil en la formulación e implementación de políticas públicas, incluyendo aquellas en seguridad. En los dos casos subyace la idea de la viabilidad política de las iniciativas de la CAN. Su éxito dependerá de la adecuada interpretación de las amenazas a las personas, las instituciones democráticas y los Estados, para lo cual será indispensable recoger información empírica sobre los problemas de seguridad en el terreno. De otra parte, su legitimidad dependerá de la aceptación de la sociedad civil, no solo de los gobiernos de turno. Esa aceptación se logra mediante el involucramiento de la sociedad civil en el proceso. Al respecto cabe una anotación. Para que el proceso sea útil, la sociedad civil no deberá servir de comodín para la legitimación de políticas con las que no está de acuerdo. Adicionalmente, la CAN deberá impulsar una mayor pedagogía entre la sociedad civil en los temas de seguridad, pues muchas veces, por la contraposición histórica que ha existido entre Estado y sociedad civil en la región, los temas de seguridad han sido demonizados y poco estudiados por la sociedad civil.

La brecha entre lo legal/formal y lo empírico

En sociedades con alto capital social, las redes se generan desde abajo hacia arriba y son frecuentemente informales. Distintos actores de la sociedad ejercen distintas funciones de acuerdo con su identidad e intereses temáticos. Sus acciones se entrelazan para formar una red, que puede tener o no un núcleo sólido. Por ejemplo, en el tema de seguridad, se puede decir que existe una red informal de expertos, académicos, ONG y funcionarios trabajando sobre la economía política de los conflictos armados. Esta red logró monitorear el sistema de sanciones de las Naciones Unidas y proponer medidas más adecuadas para cortar el flujo de dinero y bienes que alimentaban conflictos como los de Angola y Sierra Leone.

Unos hicieron investigación de campo, otros estudios analíticos y ambos se retroalimentaron. A su vez éstos se conectaron son los formuladores de política de quienes obtuvieron más información y con quienes comportieron su análisis; eventualmente surgieron iniciativas concretas y eficaces. La Red Andina de Seguridad se ha creado al revés, desde arriba hacia aba-

jo, a través de un recurso legal. Esto significa que la red, en este momento, no tiene un sustento empírico sólido. Dada las condiciones de bajo capital social en la Región Andina, uno de los retos principales será identificar los componentes de la Red en cada país y incluso fuera de la región, identificar roles y maneras de interacción y hacer que se construyan las condiciones e incentivos necesarios de participación.

La brecha entre lo teórico/académico y lo político

Es muy posible que los académicos entren a jugar un papel de liderazgo en la conformación y funcionamiento de la Red. Frecuentemente, los académicos en la región se han apartado del quehacer político e incluso de la recolección de datos empíricos en temas de seguridad. La Red, y los académicos dentro de la red, tendrán el reto de entender los procesos políticos a nivel regional y sobre todo nacional, para poder influir sobre ellos. Los miembros de la Red deberán identificar quiénes son los actores influyentes en la CAN y sobre todo en los Estados miembros, es decir, de quiénes dependen las decisiones en materia de seguridad.

Una sociedad civil heterogénea

El término sociedad civil ha sido ampliamente discutido. Cualquier acepción que se tome, revela que en la denominada *sociedad civil* hay una amplia gama de actores: ONG temáticas, académicos, gremios empresariales, empresas privadas como tal, periodistas, sindicatos, partidos políticos, iglesias, entre otros[3]. Cada grupo tiene ideas y percepciones distintas sobre la seguridad, las cuales están moldeadas por la formación profesional de las personas, su afiliación político-ideológica y sus intereses de grupo. La Red deberá tener en cuenta estas diferencias y con base en ellas entender el papel que cada elemento puede jugar. Adicionalmente, como se sugirió en el párrafo anterior, la articulación de la Red con la CAN y los Estados miembro tendrá como obstáculo el tradicional antagonismo que ha habido entre Estado y sociedad civil en la región.

3 Para una discusión en el marco de la Región Andina y el tema de seguridad véase: "Sociedad civil y seguridad regional: retos para una articulación democrática", Policy Paper 2, Fescol, 2004.

También cabe mencionar que los grupos de la sociedad civil de cada uno de los países miembro no tienen mucho contacto entre sí, y por lo tanto, no hay una conciencia colectiva, regional, de las amenazas de seguridad.

Los temas de la agenda

No se ha previsto tocar el tema sobre el contenido como tal de la agenda de la CAN o de la Red en seguridad y política exterior común. De todas maneras, es pertinente hacer mención, así sea breve, de los temas de la agenda – especialmente si se considera que la construcción de agenda será una de las funciones centrales de la Red, como se propone más adelante.

Un rápido repaso a la agenda de la CAN deja ver que los Estados miembro han logrado identificar una serie de fenómenos como amenazas, entre ellos el narcotráfico y delitos conexos, el tráfico de armas ligeras, las carreras armamentistas convencionales, las armas nucleares y biológicas y las posibles guerras entre Estados. Algunos documentos también hablan de la pobreza y la debilidad de las instituciones. Por fuera de la CAN, la Declaración sobre Seguridad en las Américas de 2003 de la OEA también ofrece un listado de amenazas que reflejan las distintas necesidades de cada uno de los Países miembro. Estos listados son muestra de que las nociones tradicionales de seguridad han cambiado. Sin embargo, al menos en el seno de la CAN, no se ve un esfuerzo por analizar y entender la cadena de nexos entre los fenómenos, sus causas próximas y sus causas estructurales. Este tipo de ejercicios ya se ha empezado a hacer, por ejemplo, en la ONU, y está implícito en los nuevos enfoques de prevención de conflictos. Estos están construidos sobre una serie de hallazgos empíricos sobre los vínculos que existen entre seguridad y desarrollo –tópico clave para la región. La CAN y la Red tendrán como tarea hacer una reflexión más rigurosa sobre la relación entre amenazas y las condiciones que las hacen posibles.

Las funciones de la REDSA

Ayudar a la CAN a construir una agenda coherente de la Política Común de Seguridad

Esta es una tarea conceptual, empírica y estratégica. Por un lado la Red podrá ayudar a los tomadores de decisión a comprender con mayor precisión cuáles son las manifestaciones de las amenazas de seguridad, cómo se conectan y bajo que circunstancias se presentan de manera más intensa y frecuente. Esto requiere de información y de análisis, y por eso la tarea es empírica y conceptual. La construcción de una agenda, sin embargo, es también una actividad política. Debe haber una estrategia para influir sobre los centros de toma de decisión regional y nacional para que éstos registren el análisis de la Red.

Ayudar a monitorear el desempeño de la implementación de la Política Común de Seguridad (ejercer control político)

Si hay algo que caracteriza a la CAN es la riqueza en términos de declaraciones e instrumentos formales que buscan hacer frente a los problemas de seguridad. Sin embargo, es evidente que los países miembro no son eficaces en la implementación de las medidas. Si lo fueran, habría menos volumen de narcotráfico y tráfico de armas, no habría carreras armamentistas y los posibles roces entre países (por ejemplo Colombia y Venezuela) se habrán disipado eficientemente. (También es posible que los instrumentos existentes no sean los más idóneos). Esto implica que una de las funciones principales para la Red será monitorear la voluntad y capacidad de los Estados de implementar medidas para prevenir y mitigar amenazas, y monitorear el resultado de las políticas. Para ello, la Red tendrá que tener la capacidad de hacer investigación empírica, rigurosa, objetiva e independiente. Así mismo, tendrá que tener la capacidad de formular recomendaciones prácticas; deberá ser propositiva en la solución, prevención, mitigación y manejo de problemas concretos.

Servir de bisagra cognitiva entre la esfera político-institucional y la sociedad civil

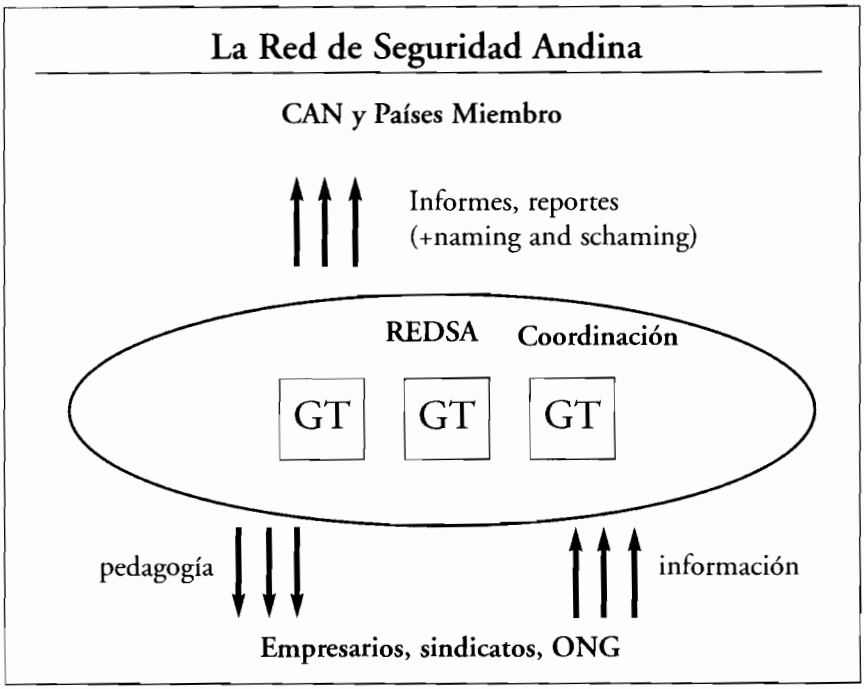
Como se explicó anteriormente, existe una importante brecha entre la CAN como organismo burocrático y los gobiernos de los países miembro, y la sociedad civil. La Red, en especial el componente académico y de expertos tiene la oportunidad (y la responsabilidad) de jugar un papel fundamental como bisagra. Por un lado, podrá procesar y analizar la información que emane de la sociedad civil y traducir dicha información y conocimiento a un formato ágil y con un lenguaje apropiado para los formuladores de política y tomadores de decisión. Por el otro lado, podrá hacer pedagogía para lograr una mayor concientización entre la sociedad civil sobre los retos de seguridad y la importancia de su participación en la formulación de políticas que les atañe directamente. La función de bisagra también contempla la articulación de distintos actores en iniciativas de prevención y manejo de problemas.

Estas tres funciones generales se harían por medio de las siguientes actividades concretas:

- Investigación para propender por un mejor conocimiento y entendimiento de los problemas de seguridad de la región.
- Investigación sobre la implementación de las políticas con el fin de evaluarlas y proponer, si es necesario, nuevas formas de proceder.
- Procesamiento de lecciones aprendidas internas a la sub-región o de otras regiones o instituciones.
- Tareas de pedagogía.

Organigrama, funcionamiento y financiación

La Red podrá operar a través de grupos de trabajo regionales, liderados por uno o varios académicos o expertos. Esto facilitará el diseño coherente de la investigación, recolección de datos y también las tareas de difusión de información a círculos más amplios (dada su experiencia metodológica). Así mismo, anclar los grupos de trabajo en universidades y centros de pensa-



miento facilitará la consecución de fondos. La Red no debería depender financieramente de partidas asignadas por la CAN, primero por la escasez de recursos y segundo, para mantener independencia con respecto a intereses burocráticos y políticos de los gobiernos de turno de los países miembro.

Los grupos podrán tener Comités Asesores compuestos por personalidades con influencia en la región, quienes ayudarán a conseguir información y a canalizar los estudios y las recomendaciones de la Red a los círculos de toma de decisión. Puede haber un Órgano Coordinador de la Red compuesto por funcionarios de la CAN, líderes de los grupos de trabajo, representantes de cada gobierno y otras personalidades.