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

Funciones de la Red de Seguridad Andina

Hugo Palma*

En Ecuador han visto la luz importantes compromisos de la Comunidad Andina vinculados a los temas de la seguridad. Basta hacer referencia a la Declaración de Galápagos Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación que ha cumplido ya tres lustros, a la Declaración Presidencial de 1995 sobre la Lucha contra las Drogas Ilícitas y los Delitos Conexos, la Declaración de Guayaquil sobre Zona de Paz Sudamericana, la Declaración de San Francisco de Quito sobre creación de la Zona Andina de Paz y particularmente a la Decisión 587 del Consejo Andino de Ministros que estableció la Política de Seguridad Externa Común Andina, éstas últimas aprobadas el año pasado.

Tenemos una base política importante. A los documentos ya mencionados se podría añadir un número significativo de pronunciamientos políticos muy relevantes a la seguridad. Desde su inicio, esta comunidad tuvo un propósito político que más de tres décadas de difícil recorrido no hacen sino confirmar. Su necesidad se explica porque no puede haber agrupación regional significativa si no consigue definir y tratar su problemática de seguridad. El desplazamiento de lo estado-céntrico y militar a lo multidimensional traducido en el reemplazo de hipótesis de conflictos por nuevas amenazas, la urgencia de atender los problemas de seguridad que derivan del mayor contacto de las sociedades por la integración y las obligaciones asumidas en materia de democracia, son también necesarios referentes actuales para la aproximación a nuestra problemática de seguridad. En conse-

* Centro de Estudios Internacionales, CEPEI - Perú.

cuencia, se hace indispensable constituir una comunidad democrática de seguridad partiendo del hecho que los países andinos son geográficamente contiguos, varios problemas de seguridad no pueden ser diferenciados y/o aislados y que la necesidad de consolidación democrática es muy evidente. Téngase presente además que no se trata solamente de incrementar la seguridad ahora claramente deficitaria, sino también de hacerlo en democracia y para la democracia, la sociedad y los estados. Esa exigencia singular de las evidentes condiciones andinas no puede ser desconocida o relativizada.

Lamentablemente, la visión compartida de seguridad que sustentó los planteamientos políticos efectuados en la materia se ha traducido en la práctica sólo en modesta medida. Ello se debe a que en el espacio andino, el tratamiento operacional de las cuestiones seguridad que afectan al conjunto de sus miembros ha sido generalmente eventual, fragmentado, puntual e inconsecuente, dificultando considerar la seguridad como un bien público internacional que debe comprometer a todos sus miembros en su obtención y garantía.

Hay razones para tal incumplimiento. A manera enunciativa se podría consignar que los estados no son actores racionales unificados y que tradicionalmente la coordinación real entre cancillerías y sistemas de defensa ha sido reducida. La región no fue pensada como un espacio estratégico. Ha habido amplia concentración en temas bilaterales y es notoria la tendencia a saltar del tratamiento bilateral al hemisférico, donde hay antiguas prácticas y no pocos compromisos institucionales militares en asuntos de seguridad y defensa, sin pasar por lo sub-regional. El concepto de seguridad está ausente del debate político y ciudadano y las oportunidades en que se aborda se hace de manera confrontacional y casi nada propositiva. La temática de seguridad ha sido prácticamente monopolio de los sectores de defensa y militares y la falta de sectores civiles informados y comprometidos en la temática hace patente la carencia de un pensamiento político-estratégico democráticamente desarrollado y formulado sobre seguridad y defensa. La carencia de planteamientos de los partidos políticos y de mecanismos efectivos de diálogo, así como la modesta actuación de los Congresos en estos temas, evidencian las dificultades de asumir políticamente la responsabilidad directa de los temas de seguridad y defensa. Subsisten visiones de guerra fría. Las agendas militares y policiales no se construyen a partir de las visiones políticas andinas. Se han adoptado pocas medidas de carácter militar.

No hay seguimiento por la sociedad civil de los compromisos en materia de seguridad.

Con relación a los temas que son materia de la convocatoria de este evento, la Decisión 587 en su sección V. Mecanismos Institucionales punto 3 señala: "La red andina de seguridad, constituida por organizaciones políticas, empresariales, académicas y otros actores de la sociedad civil, junto con las organizaciones gubernamentales e intergubernamentales de la Sub-región. Tendrá a su cargo impulsar diálogos nacionales intersectoriales y sub-regionales 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"

Esta indicación es el referente fundamental de la tarea que tenemos por delante. En consecuencia, conviene considerar algunos aspectos de lo que puede ser la función de la Red y, del mismo modo, lo que no debería ser.

La Red de Seguridad Andina será una importante novedad. Es cierto que nuestros países han organizado en oportunidades mecanismos de comunicación y concertación entre sectores públicos y privados, con la expectativa de mejorar la actuación conjunta en servicio de intereses generales tales como la modernización de la justicia o la promoción de exportaciones y otros. Sin embargo, toca ahora examinar la posibilidad de un mecanismo cuya tarea versará sobre un tema sumamente sensible de la agenda viva de los países, como es el de la seguridad. Adicionalmente, a diferencia de los mecanismos establecidos que tenían carácter nacional, se trata ahora de un mecanismo en el que participarán los países andinos en conjunto.

Para hacer viable y poner en práctica el concepto de responsabilidad y participación social en materia de seguridad será necesario, por una parte, que el estado abra espacio a la participación en la materia a los sectores sociales no solamente porque ello es democrático sino también porque está demostrado que no puede hacerlo sólo; y por otra parte, que la acción responsable de los sectores sociales demuestre que efectivamente están en condiciones de aportar al tratamiento y solución de los problemas de seguridad.

Aunque los Estados se han visto forzados a una admisión implícita de la imposibilidad de hacer frente solos a la problemática de seguridad, les es más difícil reconocer una situación de debilidad generalizada que incluye en ciertos casos la ausencia de pactos sociales básicos y hasta el cuestionamiento del Estado nacional por formas radicales de diferenciación, preten-

siones de separatismo, deficiencias evidentes de representatividad, mayor des-institucionalización y pérdida del monopolio de la fuerza, que llevan al debilitamiento de la democracia. La desafección con los regímenes políticos, las tendencias al autoritarismo y el déficit de participación unidos a los problemas económicos y sociales, hacen que la región sea considerada como de alta ingobernabilidad. Al igual que en todas las regiones, la problemática de seguridad andina no está autocontenida ni aislada de los problemas globales. Factores internacionales se traducen en una erosión continua de soberanía que lleva, entre otras cosas, a formas de internacionalización de las preocupaciones de seguridad.

No es por accidente que el tema donde más coordinación se ha producido sea el de la lucha contra la producción y tráfico de drogas ilícitas, en el cual el interés de Estados Unidos y un tratamiento más institucionalizado constituyen impulsos de que los otros temas importantes de seguridad y defensa han carecido.

Por otra parte, también se debe reconocer que la sociedad civil tampoco ha sido muy activa en la materia. Se advierte una falta de visión y acción regional, fragilidad, dificultad para dialogar con el Estado, poca estructura e impacto, escasa capacidad de propuesta y excesiva dispersión de temas. En consecuencia, para que sus aportes sean más significativos, debe ser estimulada a formar redes e involucrarse decididamente en cuestiones de paz y seguridad.

La peculiaridad del mecanismo, consiste también en que está constituido por sectores públicos y privados para tratar de una cuestión central que implica responsabilidades constitucionales y legales que no pueden ser delegadas. En tal virtud este mecanismo deberá legitimarse mediante una sinergia que incremente la confianza entre los diversos actores y demuestre la conveniencia de trabajar juntos. Será un reto encontrar los temas, procedimientos y oportunidades para abordar conjuntamente y de manera gradual, temas de especial sensibilidad que históricamente son del resorte exclusivo del Estado.

Esos son los elementos del contexto en que la Red deberá iniciar su actuación. Consecuentemente, se debe tener expectativas inicialmente moderadas y al mismo tiempo desarrollar un accionar gradual, incremental y consciente del carácter nuevo y experimental de este propósito. Es esencial que se encuentren los equilibrios indispensables entre propósitos y medios y para la actuación, hasta ahora inédita, de actores tan diversos. Obviamen-

te, se requerirá tiempo, tolerancia, apertura, transparencia y prudencia pero también decisión, para lograr que sean abordados de manera más abierta, dialogante y participativa.

Conviene precisar lo que no debe ser la Red. No es un mecanismo que esté fuera de los Estados ni de la Comunidad Andina de Naciones ni un sustituto de los sistemas de comunicación, tratamiento y solución de diferencias entre los países de la región. No reemplaza los organismos oficiales ni sustituye sus responsabilidades. La participación en la red de autoridades políticas no la convierte en el espacio para el tratamiento específico de las responsabilidades políticas que les incumben. La red no puede ser espacio para formas de negociación entre sectores sociales y representantes oficiales y, menos aún, de confrontación entre ellos.

Tampoco deberá ser una institución académica, aunque el tratamiento académico de los temas no deberá estar ausente, ni deberá inhibirse en oportunidades de promover y desarrollar investigaciones y análisis sobre determinadas cuestiones de seguridad. Finalmente, no podría ser un espacio de planteamiento de reclamaciones sociales en materia de seguridad, por legítimas que fueren, aunque obviamente deberá tener en cuenta las existentes o previsibles.

La Red debe entenderse como un mecanismo de acompañamiento de las políticas de seguridad formuladas por las autoridades competentes. La decisión 587 establece que le corresponden funciones de apoyo y asesoramiento que contribuyan a generar los consensos sociales con miras a superar los factores que afecten la seguridad y consoliden y difundan la cultura de paz. En función de ello, será tarea de la Red apoyar y asesorar al Comité Ejecutivo de la Política de Seguridad Externa Común Andina, las autoridades nacionales competentes y la Secretaría General, contribuyendo a la armonización y articulación de las agendas de los países, a la adopción de políticas públicas y consensos transfronterizos que materialicen las visiones políticas, a la educación y pedagogía política y conceptual en temas relacionados a la cooperación en seguridad y fomento de la confianza.

En este período formativo, corresponde apoyar al Comité Ejecutivo de la Política de Seguridad Externa Común Andina en su tarea de elaborar una propuesta de conformación de la Red. Señala la Decisión 587 en las Disposiciones Transitorias artículo 3 b) que la tarea de la Red deberá incluir el

diagnóstico de situaciones potencialmente conflictivas, funciones 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 promoverá la realización de diálogos nacionales y sub-regionales con la participación de representantes de las entidades gubernamentales correspondientes, de los partidos políticos, instituciones académicas y de la sociedad civil.

Con tal fin es importante, más que dividir y compartimentalizar responsabilidades desde el inicio, identificar y abordar temáticas de una manera dialogante que no quiere decir negociar, tarea que no le corresponde a la Red; e ir creando los consensos y perspectivas comunes que faciliten su tratamiento. Con este espíritu, el Secretario General de la Comunidad Andina de Naciones, Embajador Allan Wagner, hizo un llamado a la sociedad civil a que se incorpore a la Red para: "...promover un ejercicio participativo y una interacción con el sector oficial y de la ciudadanía, en los trabajos destinados a hacer de la seguridad un bien común". Consecuentemente, esta podría tratarse de una especial oportunidad para intentar una diplomacia de carriles múltiples y movilizar la voluntad ciudadana y política.

En relación con los temas de seguridad y las posibles áreas de competencia de la Red, son conocidas la amplitud y vastedad de los pronunciamientos políticos hechos en el ámbito de Jefes de Estado y Cancilleres y también en la reunión conjunta que sostuvieran estos últimos con los Ministros de Defensa en Lima el año 2002 en la que se adoptó el Compromiso de Lima, Carta Andina para la Paz y la Seguridad y la Paz, Limitación y Control de los Gastos Destinados a la Defensa Externa. Si se tiene en cuenta el modesto e insuficiente cumplimiento que han tenido muchos de esos entendimientos y acuerdos, una de las tareas prioritarias y principales de la Red podría ser la de encontrar los procedimientos adecuados para acortar la brecha entre los compromisos asumidos en altos niveles políticos y que ciertamente responden a los anhelos de las sociedades y su falta de realización, incluyendo el examen y la actualización de tales planteamientos con miras a su efectiva puesta en ejecución.

Del mismo modo, la Red podrá también plantear iniciativas que puedan ser desarrolladas por los órganos competentes del sistema y contribuir a la temprana identificación de posibles problemas o tendencias que puedan afectar a la seguridad y participar en el diagnóstico de las que puedan

devenir conflictivas. En este sentido, podrá examinar temas como las transformaciones globales que modifican concepciones y políticas de seguridad; la discusión conceptual y operativa sobre prevención de conflictos; la significación de los compromisos jurídicos en la prevención de conflictos y la vasta aplicación de procedimientos de arbitraje, mediación y negociación que explican nuestra seguridad más que el concepto de disuasión; la manera como se entiende la seguridad *en* y *de* la región; la percepción y la actuación de Estados Unidos; la necesidad de diálogos transfronterizos de autoridades locales y sociedad civil; el papel de los medios de comunicación social; el potencial del espacio andino como ámbito de seguridad; las conceptualizaciones de seguridad: cooperativa, defensiva, democrática, humana y sus interrelaciones; la seguridad ciudadana; la delincuencia transnacional organizada; los ámbitos de seguridad relacionados al espacio andino: Amazónico, Caribe, Pacífico, Ístmico y los posibles focos de tensión; las dimensiones externas de la seguridad andina: América del Sur, hemisferio, Naciones Unidas; la seguridad y gobernabilidad democráticas; el significado y potencial área andina como Zona de paz; el papel de la región andina en el marco de la seguridad hemisférica; la vigencia de los Derechos Humanos y libertades fundamentales; etc.

La Decisión 587 y la Declaración de Lima, por su parte, proporcionan igualmente valiosas indicaciones sobre posibles temas para la Red. Por ejemplo, entre los objetivos de la primera figura la prevención y el combate a las nuevas amenazas de seguridad. Vistas las dificultades conceptuales y operacionales para el abordaje de este tema, su tratamiento en la Red podría ser especialmente productivo. Del mismo modo, una contribución a la consolidación de la Zona de Paz y Cooperación Sudamericana puede materializarse mediante los contactos y vinculaciones de la Red con entidades y actores con propósitos similares en los demás países sudamericanos. Su carácter plural le facilitará las vinculaciones necesarias y la captación de experiencias útiles y pertinentes para el propósito de fortalecer la seguridad común.

La Red también puede contribuir a la realización de los criterios establecidos en la sección 4ª de la Decisión 587 que establece que la política externa común andina debe ser una opción de paz, multidimensional, integral, complementaria, cooperativa, flexible, gradual, preventiva y participativa. Las diferentes visiones, experiencias e insumos que pueden aportar

los miembros de la Red deben enriquecer el desarrollo de esos criterios y facilitar su puesta en práctica.

También la red podrá participar eficazmente en el seguimiento de acuerdos concretos como el Plan Andino de Cooperación para la Lucha Contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos establecido en la Decisión 505 y sus programas operativos; así como en el Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos, adoptado mediante Decisión 552 así como su Agenda Coordinada de Acción y Plan Operativo. De modo similar, debe contribuir a enriquecer, mantener actualizado y a hacer operativos el Plan Andino de Lucha Contra el Terrorismo, incluyendo las acciones nacionales que deberán realizarse en cumplimiento de la Resolución del Consejo de Seguridad No. 1373 de 28 septiembre 2001 y las obligaciones de la Convención Interamericana Contra el Terrorismo de 3 de junio de 2002. También son de interés los marcos andinos para la cooperación legal, policial y judicial, de especial relevancia en función de las nuevas amenazas incluyendo el crecientemente sofisticado y audaz accionar de la delincuencia transnacional organizada.

Las modalidades de acción de la política comunitaria: sub-regionales, bilaterales y nacionales y externas, se condicen con la pluralidad de la Red. Obviamente, será necesario tener en cuenta las peculiaridades de cada caso o tema para identificar los mejores medios de abordarlo, así como la oportunidad adecuada

Por su parte, la Declaración sobre el Establecimiento y Desarrollo de una Zona de Paz Andina, adoptada en Quito el 2004, contiene igualmente variadas directivas presidenciales que pueden orientar la labor de la Red. Son particularmente pertinentes la posible formulación de un programa andino de medidas de fomento de la confianza y la seguridad, la mayor participación de países andinos en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, la enseñanza de la cultura de paz, la profundización de la política comunitaria de integración y desarrollo fronterizo y la realización de aportes sustantivos de los países andinos a la conformación de la Zona de Paz y Cooperación Sudamericana así como, en su oportunidad, a la seguridad colectiva hemisférica y mundial.

Con respecto a esta misma Declaración, el ámbito de la Red se adecúa especialmente a lo señalado en el párrafo 2, donde se declara 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. La pluralidad de la Red, precisamente, debe servir para enriquecer y estructurar el debate sobre las interrelaciones que se dan entre los factores mencionados, contribuyendo a superar, mediante su tratamiento conjunto, la compartimentalización que suele producirse al interior de los Estados en el tratamiento de estos temas.

También respecto al ya aludido Compromiso de Lima, la Red puede tener una actuación positiva en varios capítulos. Interesan particularmente el IV, compromisos regionales en la lucha contra el terrorismo; el VI, 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; el VII, compromisos en materia de armas nucleares, químicas y biológicas; el VIII, compromisos para erradicar el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados; el IX, compromisos para la erradicación de las minas terrestres anti-personal; y el X, compromisos para ampliar y reforzar las medidas de fomento de la confianza.

De especial atención para la Red, debe ser el punto V de la Declaración, Compromisos para la limitación de los gastos de la defensa externa, el control de las armas convencionales y la transparencia, que contiene elementos de gran importancia que se refieren a promover un proceso creíble y verificable de limitación de armamentos convencionales; proscribir las armas excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados; dar cumplimiento a la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados; participar en el Registro de Armas Convencionales de la ONU; informar sobre gastos militares a la ONU; aplicar la Convención Interamericana sobre la Transparencia en Adquisiciones de Armas Convencionales de la OEA de 1999; poner en marcha un intercambio andino sobre adquisiciones de armas y también de informes sobre gastos militares antes de su presentación a la ONU y OEA, incluyendo su coordinación y homologación previas.

La Red puede igualmente constituirse como espacio adecuado para el tratamiento y desarrollo de la Declaración sobre Seguridad de las Américas,

precisamente porque la variedad de su composición le permitiría el examen de las distintas perspectivas que deberán integrarse para hacer posible una aproximación tan amplia y compleja como la expresada en la referida Declaración, facilitando la atención de las demandas e intereses de seguridad de muy variados actores. Finalmente, el interés que debe motivar su puesta en marcha y la capacidad de convocatoria que adquiera, deberán estimular creciente interés en los temas de seguridad y la incorporación de políticos y profesionales a su mejor tratamiento.

La Red debe contribuir a dinamizar el abordaje de las cuestiones de seguridad en un ámbito geográfico, que precisamente viene siendo considerado como particularmente problemático por su turbulencia e inestabilidad con el consecuente perjuicio para la seguridad. Es urgente el concurso de todos para estabilizar y mejorar una situación que se ha convertido en principal preocupación de muy amplios sectores sociales de nuestros Estados y es observada también con inquietud por otros fuera de la región, sin que hasta el momento se hayan podido encontrar maneras adecuadas de encararla.

La Red deberá ser, en consecuencia, el ámbito donde se tendrá que demostrar que en esta parte del mundo no carecemos de capacidad ni de voluntad para unir esfuerzos en procura de dos bienes que a lo largo de nuestra historia nos han sido esquivos: la democracia y la seguridad.