www.flacsoandes.edu.ec

Memorias del seminario

La Red de Seguridad Andina

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

Presentación

El compromiso de Lima se inscribe como un nuevo hito en los procesos de integración de la Comunidad Andina, en materia de seguridad subregional; el cual se concreta en Quito en el mes de Julio del 2004 con la realización del XV Consejo Presidencial Andino, en una de cuyas decisiones, la 587, se establecen los Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina.

El primer objetivo planteado es enfrentar de manera cooperativa y coordinada las amenazas a la seguridad en la Comunidad Andina, declarada como Zona de Paz; para lo cual se considera indispensable la creación de un mecanismo institucional denominado Red Andina de Seguridad, con la finalidad de "integrar a las organizaciones políticas, empresariales, académicas y de otros actores de la sociedad civil, junto con las organizaciones gubernamentales e intergubernamentales de la subregión, para 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 Polírica de Seguridad Externa Común Andina".

Posteriormente, el Secretario General de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) formuló un llamado a la sociedad civil, para que se incorpore a la Red Andina de Seguridad, invitación que fue acogida por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Sede Ecuador), por el Instiruto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS-FES) y por el Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert (FES) para con el auspicio del Centro Internacional de

Investigación para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés) realizar un seminario internacional. En esta oportunidad se logró discutir la implementación de esta iniciariva intergubernamental en la que se busca la articulación de la sociedad con las instituciones y los respectivos gobiernos de los países en el ámbito subregional andino, amparados en los criterios de una seguridad preventiva, integral y de participación democrática.

Las ponencias y aportes, producro de los talleres, son recogidos en el presente informe, con el propósito de contribuir a la construcción y consolidación de la Red de Seguridad Andina, y de esta manera apoyar la preservación y el fottalecimiento de los más importantes bienes públicos internacionales, como son la seguridad y la paz.

Dr. Adrián Bonilla
Director de la
Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales
(FLACSO – Sede Ecuador)

Dr. Michael Langer
Director del
Iinsrituto Latinoamericano
de Investigaciones Sociales
(ILDIS – FES)

Panel 1

La Red de Seguridad Andina: organización, ubicación y funcionamiento

Conformación y funcionamiento de la Red de Seguridad Andina

Oswaldo Jarrín*

Los países de la subregión Andina han sido concientes de la importancia que tiene la preservación y el mantenimiento de la paz en un mundo de conflictividad creciente.

Sin que hayan desaparecido las tensiones y amenazas tradicionales de carácter interestatal, se han incrementado los conflictos al interior de los países, especialmente en la subregión andina, siendo cada vez más difícil mantenerlos al interior de sus fronteras, debido a la interdependencia e internacionalización que caracterizan a esta era de globalización.

La presencia de nuevos actores no estatales en el sistema internacional por su potencialidad y capacidad reticular que les convierte en verdaderas amenazas, hacen prácticamente imposible que los países puedan solucionar sus respectivos problemas por sí solos, o en forma aislada del entorno internacional.

Por otra parte el influjo que ejercen las potencias sobre las agendas de seguridad de los estados al mismo tiempo que las organizaciones internacionales, se sienten sobrepasadas por la falta de voluntad política y de actualización de sus instrumentos de acción, revierte el problema en forma redundante en la responsabilidad de los estados que las conforman.

Esta preocupación por el mejoramiento de la seguridad de la cual dependen los procesos de integración y desarrollo, han encontrado en la Comunidad Andina el foro adecuado para el planteamiento de iniciativas y alternativas de solución a sus problemas comunes en el plazo inmediato y avivan el horizonte de la Comunidad Andina, como una plataforma de ac-

* Profesor-investigador de FLACSO - Sede Ecuador.

ción para la seguridad cooperativa a la vez que dé fortalecimiento de las estructuras de seguridad continental.

En este sentido uno de los pasos más trascendentales ha sido el promover un concepto común de seguridad y la conformación de una zona de paz en la subregión, objetivos de la Carta Andina para la Paz y la Seguridad de Junio del 2002.

Haciéndose eco de la Declaración de Seguridad de las Américas adoptada en Octubre de 2003, que reconoce la multidimensionalidad de la seguridad y la contribución de los procesos de integración subregional y regional para la estabilidad y seguridad del hemisferio; el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, adopta la decisión 587, para determinar los lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina, en la que se establecen los objetivos para enfrentar de manera cooperativa y coordinada a las amenazas a la seguridad en la Comunidad Andina, desarrollar y consolidar la zona de Paz Andina y prevenir y combatir a las nuevas amenazas.

Como parte de esta misma resolución se encomienda al Comité Ejecutivo de la PSECA, que en coordinación con la Secretaría General, elabore una propuesta de información de la Red Andina de Seguridad, como un mecanismo institucional de apoyo y asesoramiento en asuntos relacionados a la seguridad y fomento de la confianza, que incluya entre otros, el diagnóstico de las situaciones conflictivas, de alerta temprana, de prevención de conflictos y de gestión de crisis.

En la Declaración de San Francisco de Quito, del XV Consejo Presidencial Andino, de Julio del 2004, se concreta el establecimiento de la Zona de Paz Andina y se aprueban los lineamientos de la Política de Seguridad externa Común Andina, al mismo tiempo que se reconoce la "importancia de analizar el papel que puede desempeñar la región en la búsqueda de la paz y la seguridad en el escenario internacional emergente".

En la Primera Reunión del Comité Ejecutivo de la PSECA, de Octubre del 2004, el Secretario General Allan Wagner formula un llamado a la sociedad civil para que se incorpore a la Red de Seguridad Andina (REDSA), con el fin de "promover un ejercicio participativo y de una interacción del sector oficial y de la ciudadanía en los trabajos destinados a hacer de la seguridad un bien público común", en base de una propuesta presentada para el estudio y consideración del Comité Ejecutivo.

Con estos antecedentes se procederá, en el presente trabajo a estudiar la propuesta presentada por la Secretaría General de la CAN, y buscar alrernativas desde los diversos ángulos de la seguridad, para aportar a la conformación de un modelo administrativo que compatibilice las directrices de la PSECA, con una estructura que ayude a las funciones de la REDSA, relacionadas con el diagnóstico y el asesoramiento en la prevención de conflictos, alerta temprana y gestión de crisis, que le han sido asignadas como misiones con la finalidad de cooperar en la preservación de la estabilidad y la paz subregional.

Triada de la seguridad continental

El bienestar y la seguridad como necesidades básicas de la población, es una responsabilidad de los estados que progresivamente y cada vez con mayor intensidad ha ido impulsando a la organización internacional, debido a la magnitud y trascendencia de la problemática, la relativa incapacidad y falta de recursos de los estados, a la implicación política que resta posibilidades de consenso y estabilidad, y al permanente ambiente de conflicto interno e internacional en el que, movidos por sus respectivos intereses, se desenvuelven las organizaciones y los estados.

En este sentido en el ámbito de la seguridad continental, realidad de la cual la Comunidad Andina no puede escapar, interactúan tres elementos fundamentales. Por una parte un sistema de seguridad bien estructurado, del que la OEA constituye el eje principal. Un segundo elemento, son las diversas organizaciones internacionales a las que podríamos llamarles para su diferenciación como sistémicas y el tercer elemento de esta triada, está conformado por la dinámica geopolítica, como un producto de la acción política y de la relación entre los estados.

Cada uno de los enfoques de esta triada de la seguridad ofrece un aporte y a la vez una problemática al funcionamiento de la seguridad continental, debido al entrecruzamiento de intereses, al nivel de eficiencia y eficacia de las organizaciones, pero por sobre todo a la voluntad de los países, que encuentra serias limitaciones en el modelo de integración, en la diferente percepción de las amenazas, en la capacidad de intervención y en la forma de preservación de la soberanía que no puede marginarse del juego de po-

deres, como es propio de un sistema internacional de estructura anárquica, que según la teoría realista es propio de las relaciones internacionales.

En un ambiente de competencia bipolar, teniendo como directriz central que la seguridad estatal era el equivalente de la seguridad nacional y territorial con marcado énfasis en el uso del poder militar y económico en el que se basan los inteteses del estado, surge como un recurso de presetvación del espacio continental y de limitación de la influencia extracontinental.

La prioridad es el orden, la paz, la solidaridad y la cooperación como recursos para la preservación de la soberanía, integridad e independencia de los estados.

La seguridad en el continente surge a partir del criterio de defensa. Se crea la JID en el año 1942 y en 1947 se crea el Sistema Interamericano de Asistencia Recíproca, TIAR con finalidad esencialmente militar para la defensa continental, con criterio de la defensa colectiva, mediante la cual un ataque a uno de los miembros puede ser considerado un ataque a todos los miembros del sistema.

El criterio de seguridad surge en 1948 con el Pacto de Bogotá, conocido como el Tratado Americano de Soluciones pacíficas y la Carta de la OEA, con el propósito fundamental de "afianzat la paz y la seguridad en el continente".

Las esttategias planteadas para este propósito, según constan en la misma carta, fueron desde entonces: la prevención de las posibles causas y la acción solidaria y cooperativa; no obstante, la marcada influencia de la política especialmente de la potencia hegemónica, la ineficiencia del sistema de seguridad interamericano ante los conflictos intra e interestatales, especialmente frente a la evolución del tipo de amenazas, para las cuales los instrumentos del sistema de seguridad resultan inadecuados e insuficientes ha ido deteriorando la institucionalidad y ha motivado al aparecimiento de nuevas organizaciones internacionales, para llenar esos vacíos.

De esta manera, el funcionamiento paralelo y sustitutivo de nuevas organizaciones internacionales, sin soslayat la denuncia al TIAR que han realizado México, Venezuela, han demostrado la necesidad de una renovación del sistema de seguridad, para que respondan a las demandas de la seguridad de la población y de los estados, especialmente cuando la presencia de nuevos actores no estatales transnacionales en un ambiente de mundializa-

Instrumentos / mecanismos del sisema de	**Año**	**Inst.**	**Amenaza**	**Concepto Seg.**
JUNTA INTERAMERICANA DEF.*	1942		X	
TIAR*	1947		X	
PACTO BOGOTA CARTA OEA	1948	X	X	X
CONFORMA FZA INTERAMERIC.	1965		X	
REFORMA CARTA OEA PROTOCOLO BUENOS AIRES	1967	X		X
REFORMA TIAR	1975		X	
REFORMA CARTA OEA PROTOCOLO CARTAGENA	1985	X		
CICAD	1986		X	
COMPROMISO SANTIAGO	1991			X
COMISION SEG. HEMISF.	1995	X		
DECLARACION SANTIAGO MCM	1995			X
CIFTA			X	
DECLARAC. S.SALVADOR MCM	1998			X
DECLARACION BRIDGETOWN	2002			X
CICTE	2002		X	
DECLARACION SOBRE COLOMB	2003	X		
*La JID y TIAR, no forman parte estructural de la OEA				

ción e interdependencia acentúan los problemas de la inseguridad en el continente.

A partir de análisis de los diferentes instrumentos y mecanismos de seguridad producidos al interior del sistema de seguridad continental que se han producido y según su finalidad, en cuanto a su aporte a la institucionalidad, amenaza enfrentada y aporte a un nuevo concepto de seguridad, podremos apreciar la orientación y evolución del sistema de seguridad interamericano.

Como un verdadero aporte a la institucionalidad de la seguridad en el continente luego de la vigencia de la carta de la OEA, únicamente se ha te-

nido dos reformas a nivel macro, que corresponden a los protocolos de Buenos Aires y al de Cartagena. En el primer caso, sobre el concepto de la seguridad y en el caso del Protocolo de Cartagena se llega a un real punto de inflexión apenas en el año 1985, luego de cuarenta años, para facultar al secretario general pueda llevar a la Asamblea general, con libertad cualquier asunto que sea de interés a la seguridad hemisférica

En cuanto al mejoramiento de la estructura interna del sistema de la OEA, se ha realizado una sola reforma puntual, al crear la Comisión de Seguridad Hemisférica, destinada a estudiar y formular recomendaciones sobre temas de seguridad hemisférica a la Comisión Permanente de la OEA, de la cual depende, considerando que la OEA no dispone de un Consejo de Seguridad permanente, como las Naciones Unidas.

El sistema de seguridad interamericano, sin embargo, en cuanto a la forma de afrontar las amenazas, ha sido más prolífico y evolucionado, debido a la presión que ejercen por su propia naturaleza las amenazas, así como por la influencia ejercida por los Estados Unidos, en base de su política de seguridad (Nacional Secutiry Strategy, NSS), y a la dependencia financiera de la OEA.

En su origen, el sistema de seguridad continental atiende necesidades de defensa derivadas de la segunda Guerra Mundial, ante la eventualidad de un ataque extracontinental y luego como un instrumento defensivo en la confrontación bipolar, que al interior del continente, derivó en un instrumento para procurar el aislamiento de Cuba, considerando el éxito de Fidel Castro y del Che Guevara, con la revolución y expansión de la guerrilla urbana y del fracasado intento de invasión en Bahía de Cochinos por parte de exiliados cubanos entrenados por los Estados Unidos en 1961. El claro enfoque del gobierno de Castro hacia la Unión Soviética, pronto degeneraría en la crisis de los Misiles de Cuba.

De las varias teuniones de consulta de los Ministros de Relaciones Interiores en la V Declaración de Santiago, luego de intentar activar el TIAR, se logra hacer un llamado a los pueblos a deponer toda actitud que pueda comprometer la paz y seguridad y a observar el principio de no intervención, ante la denuncia de Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

En la VII Reunión de Consulta de Costa Rica, Declaración de Punta del Este, de 1962, se excluye a Cuba del TIAR y en 1964, se aprueban las sanciones contra Cuba, acusándola de constituir un peligro para la paz y la seguridad del continente.

En 1965 se fotma una Fuerza Interamericana, a pedido de Colombia, para regularizar el reembarco de los Estados Unidos en Santo Domingo, con motivo del golpe de estado.

Se llega a una reforma del TIAR en 1975, en la V Asamblea General de la OEA; se trata de la reforma del TIAR, mediante la conformación de una Comisión Especial para estudiar el Sistema Interamericano (CEESI), mediante el cual se reforma el requisito de las dos terceras partes con la mayoría absoluta para revocar medidas coercitivas. Medida orientada a las sanciones aplicadas a Cuba.

La forma más concreta de afrontar a las amenazas y diferentes a las tradicionales que caracterizó al sistema como defensivo, se tiene con las convenciones para el Control del Abuso de Drogas en 1986 (CICAD), para el Control del Tráfico Ilícito de Armas y Explosivos en 1997, (CIFTA) y contra el Terrorismo en 2002 (CICTE). Como se puede observar la CICAD, inclusive antes de haber revisado los conceptos de seguridad se comenzó a enfrentar a un nuevo tipo de amenazas, que solo en el 1991, en la Declaración de Santiago comienza a avizorar un nuevo enfoque de la seguridad, que se concreta solamente en el año 2002 en la Declaración de Bridgetown. Posteriormente en la Conferencia especial de Seguridad de México en el 2003 y que hasta hoy no hay suficiente consenso para la renovación y reestructuración del sistema de seguridad interamericano, se sigue manteniendo como una tarea pendiente.

El aspecto relacionado con la atención del sistema de seguridad interamericano a un concepto de seguridad que se diferencie de la defensa colectiva, en el que se fundamentó el TIAR, se logra inicialmente en 1965, con la idea de controlar el intervencionismo norteamericano, a raíz de la invasión a República Dominicana, sin lograr un efecto positivo por cuanto la fuerza conformada, preponderantemente estaba conformada por el mismo país norteamericano, aunque el mando haya sido confiado a un general de Brasil.

Por esta razón podríamos decir que la primera aproximación a un nuevo concepto de seguridad se tiene en 1991, cuando se propone iniciar un proceso de "reflexión profunda sobre la seguridad hemisférica a la luz de las nuevas circunstancias mundiales y regionales desde una perspectiva actualizada e integral de la seguridad y el desarme" .

Posteriormente se tienen dos aportes importantes para los nuevos conceptos de seguridad, el más importante, que constituye una preocupación

no resuelta, es el enfoque multidimensional de la seguridad abordado en la XXXII Asamblea General de la OEA, en Junio de 2002 en Bridgetown, ratificada en la Declaración sobre Seguridad de las Américas de México, en octubre de 2003.

Finalmente un aporte significativo para el nuevo concepto de la seguridad han sido las declaraciones sobre las Medidas de Fomento de la Confianza Mutua (MFCM), de Santiago en 1995 y San Salvador 1998, destinadas a preservar la estabilidad mediante la transparencia militar para el control, limitación de gastos en armas y el desarme, como un instrumento de concertación para la prevención de conflictos y para el fortalecimiento de la seguridad cooperativa.

El segundo elemento de la triada de la seguridad interamericana, está conformado por las organizaciones internacionales, a las que se les ha denominado asistémicas, pero que coadyuvan y llenan los vacíos del sistema de seguridad y responden a la dinámica geopolítica en la que se desenvuelven los países del continente.

Casi en la totalidad, los instrumentos y mecanismos sistémicos constituyen un aporte a la institucionalidad de la seguridad interamericana, como se puede observar en el cuadro adjunto.

Una de las organizaciones más importantes, no obstante, es el Grupo de Río que se originó a partir de la conformación del Grupo Contadora y el Grupo de apoyo a Contadora, creados para participar en la solución de la crisis centroamericana, que desde entonces se mantiene con una actuación importante como foro para el diálogo político, la integración y el aporte a la solución de conflictos en la subregión.

Adicionalmente se observa como se destacan en cuanto a forma de enfrentar las amenazas, el Tratado de Tlatelolco, de 1963, instrumento que siendo el más antiguo, sigue siendo el más importante, con permanente actualización y vigencia, para los países latinoamericanos y del Caribe, mediante el cual se prohíbe totalmente el empleo y fabricación de armas nucleares y armas de destrucción masiva.

Complementariamente se tiene la Declaración de Ayacucho, para la restricción de armas y fuerzas militares y las declaraciones como zona de paz del MERCOSUR de 1998, la Carta Andina para la Paz y la seguridad, limitación y control de gastos destinados a la defensa externa y la Declaración del Cuzco, en la cual se exhorta a los grupos guerrilleros de Colombia

Instrumentos / mecanismos	**Año**	**Inst.**	**Amenaza**	**Concepto Seg.**
TRATADO TLATELOLCO	1963	X	X	
DECLARACION AYACUCHO	**1973**			**X**
GRUPO DE RIO	1986	X		
DECLARACION GALAPAGOS	**1989**			**X**
DECLARACION CARTAGENA	1991			X
I CUMBRE AMERICAS MIAMI	**1994**	X		
I CONF. MINISTROS DEFENSA*	1995	X		X
II CONF. MINISTROS DEFENSA	**1996**	X		X
SISTEMA SEG REG. CARIBE	1996	X		X
III CONF. MINISTROS DEFENSA	**1998**	X		X
ZONA PAZ MERCOSUR	1998	X	X	
IV CONF. MINISTROS DEFENSA	**2000**	X		
CUMBRE QUEBEC	2001	X		
V CONF MINISTROS DEFENSA	**2002**	X	X	
CARTA ANDINA PAZ SEGUR.	2002	X	X	X
DECLARACION CUZCO XVII				
CUMBRE GRUPO DE RIO	2003	X	X	
VI CONF. MINISTROS DEFENSA	**2004**	X		

*Independiente de Conf. De Ejércitos, Marina, F. Aérea. continentales

a firmar un acuerdo de cese de hostilidades para que las Naciones Unidas en coordinación con el gobierno colombiano impulsen un proceso de paz, para llegar a una solución pacífica definitiva, que cada vez afecta más a los países de la legión.

Dentro de esta misma categoría de instrumentos asistémicos, que más han aportado para un nuevo concepto de la seguridad en el continente se encuentra la Declaración de Galápagos, en la que se promueve a las medidas de confianza mutua, las Cumbres de las Américas en las cuales se insta a profundizar en el análisis y proyección de los conceptos de seguridad en el hemisferio, con la finalidad de tener enfoques comunes relacionados con

las medidas de confianza mutua, control de armamentos y avizorar la forma de revitalizar a las instituciones del sistema interamericano relacionados con los aspectos de la seguridad hemisférica.

Estas cumbres ha constituido el principal impulso para el tratamiento de los temas de seguridad en el continente. La Cumbre de Québec del 2001, instó a revisar los diferentes enfoques de la seguridad internacional y a promover la realización en el marco de la OEA, la conferencia especial de seguridad, que finalmente se realizó en México en el año 2003.

Con este mismo propósito de aporte a los nuevos enfoques de seguridad internacional e impulsar a la OEA en sus misiones, se han tenido tratados de cooperación, como el Tratado Marco de Cooperación de seguridad común centroamericana, y del MERCOSUR.

Finalmente las Conferencias de Ministros de Defensa, se han constituido en un foro importante para aproximar a las instituciones militares a llevar a la práctica en forma directa los acuerdos, relacionados con los temas de políticas de defensa, medidas de confianza mutua, control de armas y relaciones civil- militar en el tratamiento de los temas de defensa y seguridad en el continente.

La dinámica geopolítica, es el tercer elemento de la triada de la seguridad del continente que históricamente ha sufrido las consecuencias de la disputa de las áreas de influencia de las potencias; ya sea por los intereses europeos por la recuperación de sus colonias, que motivó la determinación de Estados Unidos de la "Doctrina Monroe". Posteriormente debido a la disputa por la preponderancia global, que no solo se basaba en desarrollo nuclear sino en la amenaza percibida por los Estados Unidos de que los países del tercer mundo sean incorporados a la órbita comunista y especialmente por cuanto los Estados Unidos comenzó a sentirse rodeado por el comunismo, en su propio territorio santuario como contrapartida al cerco inicialmente implementado por Estados Unidos en Europa, según la teoría de Spykman[1].

---

1 Gallois 1992: 294. Para el control de la mesa euroasiática era necesario controlar las regiones costeras con la OTAN, China, India, Indochina, formando un enorme cordón sanitario que rodeara a la gran fortaleza que era la Unión Soviética y contenerla en su propia geografía; esta estrategia de la *contención*, posteriormente fue operacionalizada por George Kennan durante el conflicto bipolar de la Guerra Fría.

Basados en estos criterios geopolíticos y de desarrollo tecnológico, se diseñan políticas de seguridad evolutivas de la represalia masiva, disuasión nuclear, contención y defensa colectiva, extendidas al continente gracias al TIAR o Pacto de Río de Janeiro (Millet; Maslowski, 1984).

La revolución cubana, la amenaza de exportar la revolución a Latinoamérica en apoyo a las guerras de liberación nacional y la orientación del gobierno de Fidel Castro hacia la Unión Soviética que amenazaba el dominio norteamericano de la Cuenca del Caribe, conduce a la implementación de la estrategia antisubversiva comunista, mediante alianzas, ayuda económica y militar, acciones encubiertas y fuerzas de intervención, ejerciendo influencia para valerse del sistema de seguridad interamericano, de las organizaciones internacionales.

La estrategia militar pasa de la represalia masiva a la *respuesta flexible*, y encuentra Kennedy en la Crisis de los Misiles de Cuba, el mejor laboratorio para modificar la lucha bipolar, no obstante haber llegado al límite de la tensión internacional y al borde de una tercera guerra mundial.

La *respuesta flexible*, dio curso a la conformación de fuerzas convencionales de combate aéreoterrestres, no nucleares, para defender a los aliados de una invasión comunista, desarrollándose la estrategia militar de la lucha contrainsurgente para combatir a las guerrillas comunistas que amenazaban expandirse.

Las características de la subregión andina ha tomado una nueva fisonomía y revalorización debido a la tendencia a la inestabilidad interna de los países, los recursos que posee, la posición geográfica, la proximidad al Canal de Panamá que sigue siendo vital para el comercio mundial; así como las facilidades de los países para la instalación de bases estadounidenses (FOL)[2], desde donde se pueden ejercer control de las áreas estratégicas y monitorear la evolución del conflicto colombiano, proteger las líneas de comunicación marítimas y aéreas, de las cuales depende el comercio y que son perniciosamente utilizadas por los narcotraficantes, calificados ahora como narco-terroristas.

La tendencia de las amenazas transnacionales, afectan a la seguridad de los países de la región; pero también los problemas de gobernabilidad política interna de los países, que asimismo históricamente han servido de excusa para legitimar la intervención de los estados, como lo afirma Joseph

2 Forward Operation Location (FOL) establecidas en Honduras, Guatemala, Curazao, Puerto Rico, Ecuador, Perú.

Tulchin y Ralph Espach (2001), y más aún cuando "la alianza entre las organizaciones terroristas, traficantes de droga y de crimen organizado, han conformado una simbiosis mortal, destruyendo los elementos vitales de la civilización occidental" (Habel, 2002).

Los países andinos poseen la más grande reserva energética de petróleo y gas de la subregión que representa cuatro veces las reservas de petróleo de los Estados Unidos y ocho veces las del MERCOSUR (Wagner, 2004).

Recursos que junto con los minerales, el agua y el oxigeno de la gran masa amazónica, han motivado el planteamiento de los intereses de los Estados Unidos, cuando manifiestan "debemos mantenernos concientes de la necesidad de la estabilidad y seguridad regionales en áreas claves de producción a fin de garantizar nuestro acceso a los recursos, tanto como a la libre circulación" (White House, 1999).

En este nuevo escenario de la seguridad, se produce una nueva actualización de la política de seguridad de la superpotencia diseñada por Dick Cheney y Paul Wolfowitz[3], la misma que con el atentado criminal del 11 de Septiembre, se concreta en la Política de Seguridad Nacional (National Security Strategy NSS)[4]: Defender a los Estados Unidos, al pueblo americano y sus intereses, identificando y destruyendo la amenaza antes de que llegue a sus fronteras, prevenir de amenazas enemigas a amigos y aliados de las armas de destrucción masiva, transformar los instrumentos de la defensa nacional para permitir definir la batalla en sus propios términos, fortalecer las alianzas y trabajar con otras naciones para derrotar al terrorismo global y los conflictos regionales y mejorar las agendas para la acción cooperativa con otras grandes potencias.

Por otra parte, la estabilidad democrática de los países de la región es un factor esencial para la integración de los países al libre mercado de las Américas (Habel, 2002:18), sin embargo, el ambiente que se vive es de tensión y de-

3 Armstrong, David. Investigative reporter for National Security News, Drafting a Plan for Global dominance, Defense Plan Guidance Dick Cheney, Paul Wolfowitz, 1992, cuyos objetivos eran mantener la preeeminencia de Estados Unidos para actuar en función de sus propios intereses, rechazar el internacionalismo colectivo, asegurarse que ningún superpoder rival pueda emerger y mantener el orden mediante la acción militar anticipada y preventiva. www.billstclair.com

4 The National Security Strategy of the United States of America. The White House, September 2002.

sequilibrio debido a la acción política entre los estados y de los bloques subregionales, por influjo y resistencia a la superpotencia, en un ambienre de marcada internacionalización e interdependencia que caracteriza la globalización.

Los intereses de bloques geopolíticos avivan la disputa de áreas de influencia y en un intento de América del Sur por balancear poderes, con la superpotencia hegemónica, sin que todavía se defina un liderazgo único. No obstante, el presidente Chávez promueve la Revolución Bolivariana, de tipo socialista y busca a través de la conformación de un Eje Atlántico[5] modificar el mapa estratégico americano en base de la geopolítica del desarrollo y del petróleo como su "arma geopolítica"[6], que advierte emplearla contra los Estados Unidos en caso de una invasión.

Brasil por su parte, considera que el multilateralismo es la herramienta para suavizar las asimetrías políticas globales, y aspira a no convertirse en potencia para relativizar y transformar la distribución del poder internacional de un modo indirecto, para lo cual estimula asociaciones con países con los que comparte perspectivas (Costa Vaz, 2004).

En esta área de entrecruce de intereses, con marcadas inestabilidades internas de los países, resulta muy difícil obtener unidad de acción política y lo más probable es que se revitalicen las disputas fronterizas y militares, las cuales tradicionalmente han sobrepasado la capacidad de los organismos internacionales, por lo que en términos de Saúl Cohen (1980), podríamos decir que la región andina, se está convirtiendo en un "cinturón de quiebre de la seguridad del continente".

Integración y cooperación subregional andina

El ambiente internacional, en la actualidad, se caracteriza por una enorme interdependencia entre los estados, como uno de los factores que más caracteriza a la globalización, influye directamente y en forma acentuada en las relaciones internacionales y en el proceso de toma de decisiones, tanto internas como a nivel regional.

5 Preocupa a Washington la radicalización de Chávez. Miami Herald. 12 Febrero, 2005.

6 Venezuela's Chávez: "Oil is a geopolitical weapon", www.Venezuelanalysis.com, 29 Marzo,2005.

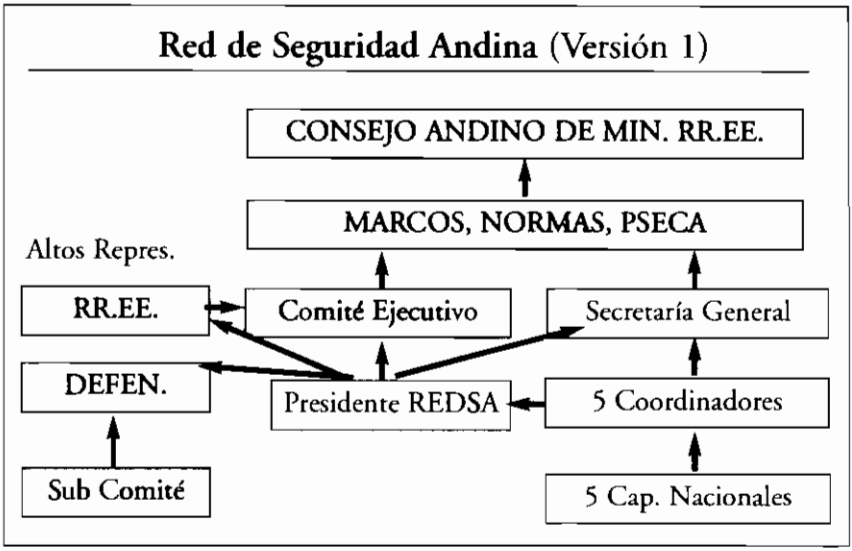
Este factor debe ser considerado, no únicamente como un elemento obstaculizador de la integración, debido a la influencia del hegemonía en la política de los países; sino también como una oportunidad para fortalecer la institucionalidad de las organizaciones internacionales y de los regímenes, a través de su vinculación para el fortalecimiento de la institucionalidad de la seguridad en el continente, ámbito en el cual, las subregiones como la Andina poseen plataformas de integración económica con gran potencialidad para expandirlas hacia la seguridad.

La Comunidad Andina con la estrategia de integración para la globalización que ha propugnado su Secretario General Allan Wagner, está coordinando las decisiones andinas de integración y comercio con las de seguridad. Luego de que el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores estableció desde la perspectiva andina un concepto de seguridad con criterio multidimensional[7], en correspondencia a la Declaración de Seguridad Interamericana, se han logrado grandes avances en la seguridad de la subregión. La declaración de Zona de Paz Andina y la Resolución Andina 587, marcan el horizonte para la seguridad en una dimensión subregional más objetiva y cercana a la realidad de los países miembros.

El Secretario General tiene a su cargo la responsabilidad de administrar el proceso de la integración subregional andina, de velar por el cumplimiento de los compromisos comunitarios y con capacidad para presentar iniciativas y propuestas de decisión. Los temas de la seguridad, por lo tanto, están estrechamente relacionados con los de integración y de comercio.

Los avances logrados en los temas de seguridad en la subregión no alcanzan a ser procesados únicamente por los representantes institucionales de las cancillerías y de los ministerios de Defensa, sino también por la falta de le-

7 Comunidad Andina, 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. www.comunidadandina.org.



gitimidad que no llegan a alcanzar y por la ausencia del debate civil. Para Keohane, es un problema de institucionalización debido a la falta de coherencia entre las expectativas del comportamiento de las organizaciones y los entendimientos para las acciones compartidas por los miembros del sistema. Este aspecto de comunidad (Kehoane, 1993:19) es mensurable y requiere también de otros condicionantes como son la especificidad y la autonomía.

La especificidad puede considerarse como positiva en la CAN, en vista de que las decisiones en materia de seguridad, llegan inclusive al detalle de la planificación, como ocurre con el Plan Andino para combatir el narcotráfico y la propuesta de Plan APRA para combatir el terrorismo. El problema radica más bien en la autonomía, es decir no se acepta que exista la confianza ni se acepta la posibilidad que agentes exteriores regulen los acuerdos, convenios, lo cual significa que todos los instrumentos y regímenes internacionales, se quedan en el papel.

El mejor ejemplo en materia de seguridad, es el acuerdo entre los ministros de Defensa Andino Amazónicos, que se realizó en Lima el 3 de Septiembre de 2004, en el que se acuerda: explorar conjuntamente las formas de enfrentar las actuales y nuevas amenazas multidimensionales que se ciernen sobre la región a mazónica, e incrementar y profundizar la cooperación

en el ámbito de la defensa, mediante la realización de actividades que permitan mejorar las condiciones de seguridad en las zonas de frontera.

No solamente que ninguno de los acuerdos se han cumplido, sino que lo más sorprendente es que habiendo sido una reunión muy próxima a la VI Conferencia de Ministros de Defensa, lo más lógico era pensar que los temas y acuerdos sean parte de la discusión con los demás países de la región, lo cual no fue tratado en lo absoluto.

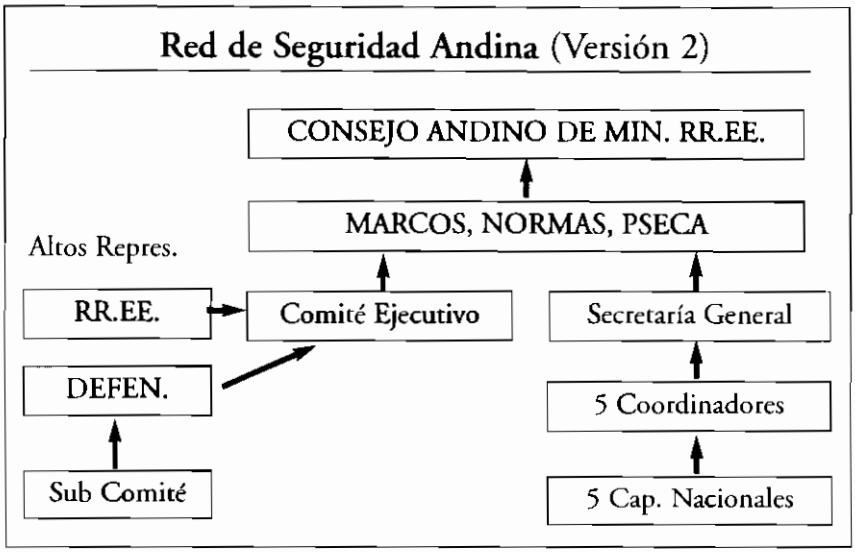
La sociedad civil es la que otorga la legitimidad a los temas de su aspiración y demanda, por lo tanto los órganos gubernamentales de los países, con los sistemas organizados, requieren de canales formales e informales para salir de la visión estado céntrico y participar en la toma de decisiones políticas. La participación pública de las diversas redes sociales, aspiran a ampliar las agendas, para romper el secretismo, la tecnocracia, con la finalidad de que la dilución y la posterior negociación aproxime los intereses de las colectividades y se abra espacios de cooperación interinstitucional a nivel nacional e internacional en la subregión.

Configuración y análisis de la propuesta de la Red de Seguridad Andina

La Red de Seguridad Andina, según el modelo propuesto incorpora a representantes de la sociedad civil, de organizaciones públicas, privadas, incluidas autoridades nacionales competentes, partidos políticos, universidades, centros de investigación y ONG, en un solo componente que se denominaría en cada país *capítulo nacional*, en cuya representación se tendría a un coordinador, y de entre ellos se elegiría a un presidente; autoridades que se registrarían en la Secretaría General de la CAN.

La estructura como ha sido planteada, significa la conformación de un grupo heterogéneo con capacidad de intervenir en el sistema de asesoramiento y planificación de la Comunidad Andina, en apoyo en las misma condiciones a las diferentes instancias: Comité Ejecutivo de la PSECA, Secretaría General y Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

La propuesta presentaría varios problemas que se desprenden de su estructura y que se reflejarían en el funcionamiento y efectividad de la Red de Seguridad Andina (REDSA).



- La información relacionada con la seguridad y que sería manejada por los miembros de la REDSA, es muy difícil que sea entregada por las instancias institucionales, del Ministerio de Relaciones Exteriores y de Defensa, por ser sensible y en su mayoría clasificada. Al mismo tiempo la falta de confiabilidad que ofrece un grupo tan heterogéneo en el que se incluye a personal sin igual nivel de responsabilidad y sujeción a normas legales en el manejo de información sensible, imposibilitaría el trabajo en conjunto, quedando únicamente la posibilidad de rratar temas superficiales, sin mayor trascendencia para la toma de decisiones.
- La heterogeneidad de la estructura interna de la REDSA, al incluir a representantes institucionales de alto nivel de los Ministerios de Relaciones Internacionales y de Defensa, los ubica en diferente nivel de responsabilidad y condiciones de participación grupal, para la discusión de los temas propuestos, con la posibilidad de generarse al interior niveles relativos de autoridad, que afectaría a los consensos a los que se debe propender en los capítulos nacionales de la REDSA.
- La tarea asignada a la REDSA de apoyar y asesorar a tres instancias administrativas: Comité Ejecutivo del PSECA, Secretaría General y auto-

ridades nacionales de los países, generaría un conflicto de competencias por falta de unidad en la dirección, orientación definida y finalidad perseguida con los estudios e investigaciones que se encomienden.

- El Comité Ejecutivo, tiene facultades, según la Resolución 587, para crear subcomités de acuerdo a las necesidades que se presenten en los estudios o procesos de toma de cesiones, ya que constiruyen un órgano asesor, con lo cual se generaría un problema de competitividad, de duplicación de esfuerzos y de marginación a la REDSA.
- Los problemas relacionados con la seguridad, más aún considerando el concepto multidimensionalidad, requiere fidedignidad en los enfoques que se han originado en los diferentes países, independientemente que sean temas relacionados con un solo país, con la subregión en su conjunto, lo cual constituye un aporte enriquecedor para la visión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y en las oportunidades que corresponda también a los Ministros de la Defensa.
- En las situaciones de tensión, conflicto y crisis la fidedignidad de la información y de los estudios, cobran espacial importancia en la precisión con la que llegue desde la fuente a los órganos de decisión, para asegurar un proceso de toma de decisiones, con oportunidad, precisión y efectividad.
- La REDSA si bien necesita una presidencia para efectos administrativos y de organización y dirección del trabajo en equipo, no requiere representatividad ante las diferentes instancias en las que esté prevista su participación, en vista de la diversidad de enfoques y apreciaciones que se producen ante un mismo problema desde diferentes países que obedece a diferentes intereses y en situaciones de conflictividad que por lo general conforman antagonismos o al menos actitudes adversas dentro de un grupo, afectándose a la estructura de la REDSA y a su efectividad funcional.
- La igualdad de oportunidades de representatividad ante diferentes organismos: Comité Ejecutivo, Secretaría General, Consejo Andino de Ministros, puede dar origen a confesiones y a interpretaciones diversas inclusive de un mismo mensaje, con la posibilidad de crear conflictos administrativos y entorpecimiento en el proceso de toma de decisiones, especialmente en situaciones de tensión y de crisis en las cuales los canales de comunicación deben ser claramente definidos, simples y ágiles.

- Lo que no funciona bien en tiempos de paz y tranquilidad, nada garantiza que funcione en tiempos de tensión y crisis. Este principio de la gestión de crisis, no podría cumplirse al mismo tiempo que se perdería la agilidad y precisión con diversos canales de comunicación y variado nivel de facultad en la toma de decisiones.
- La Red, que en situaciones de crisis vendría a formar parte de un comité de crisis, se vería prácticamente anulado, por la falta de flexibilidad y de criterios variados, cuando se deban a varias instancias, se establezca piramidación de los asesoramientos.
- Las situaciones de tensión y de crisis requieren informes rápidos, precisos, fidedignos, sin intermediación y si afectación a sensibilidades de intermediación o de intermediarios, que afecten al proceso de toma de decisiones.

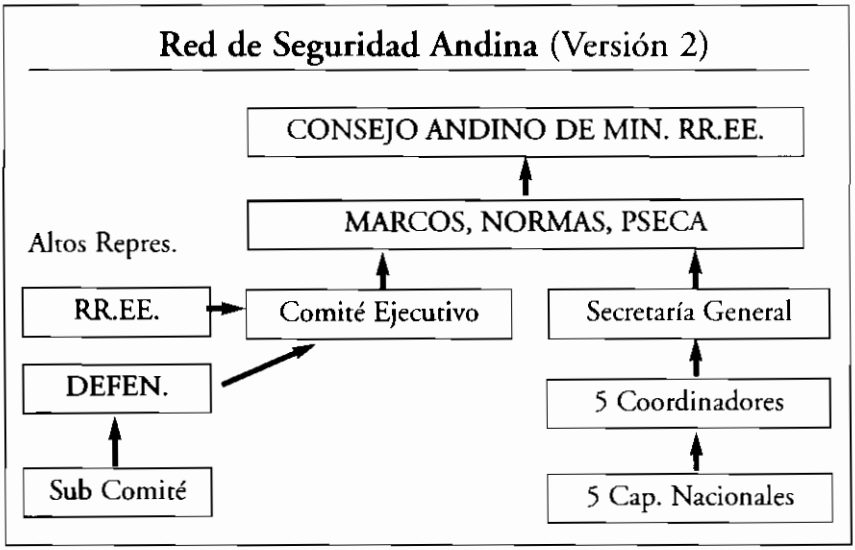
Una alternativa a la propuesta presentada

La estructura de la Red de Seguridad Andina, para el presente caso, se mantiene al margen del funcionamiento del sistema de la CAN, de los representantes oficiales y altos representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa, con los cuales no interactúa ni incorpora en su organización.

Se ubicaría como una comisión de Seguridad Andina para el asesoramiento de la Secretaría General de la CAN, en equivalencia a los órganos de coordinación que reúne a los representantes de las instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI).

La estructura y ubicación de la presente alternativa, ofrece las siguientes ventajas:

- La estructura ofrece mayor libertad de acción para manejar información con igual grado de responsabilidad para todos los miembros de la red, con un mayor grado de coparticipación e igualdad entre los miembros.
- Al ubicarse como órgano asesor de la Secretaría General, las directrices para los trabajos de investigación al provenir de una sola autoridad, tendrían unidad y evitaría conflictos de competencia.
- Para la organización y funcionamiento de la red existe un fundamento legal en Reglamento de la Secretaría General de la CAN.



- Según el artículo 3 el Secretario General riene atribuciones para "formular propuestas de decisión al Consejo Andino de Minisrros de Relaciones Exteriores y a la Comisión y presentar iniciativas y sugerencias a la Reunión Ampliada del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores". Según el mencionado reglamento al Sectetario General para la elaboración de las propuestas, el art. 4 le faculta "considerar la opinión y sugerencias de autoridades, expertos gubernamentales y no gubernamentales, comités, consejos consultivos y demás agentes involucrados, así como de consultores y asesores".
- Se respeta el grado de representatividad institucional de los miembros provenientes de las dependencias públicas y al mismo tiempo se daría mayor libertad de acción y capacidad de concertación y consenso a los miembros de la red en sus trabajos de investigación, análisis, asesoramiento y cooperación en situaciones de crisis, sin dar oportunidad al surgimiento de conflictos de autoridad entre los miembros.
- Sin la presencia de un presidente que represente a la organización, se da mayor oportunidad a los coordinadores de cada país para transmitir la información, datos y apreciaciones con mayor fidedignidad, sin distorsiones producidas en la intermediación, a la vez que se lograría mayor respeto a la individualidad de cada país.

- La información ganaría, agilidad en trámites y oportunidad en el tratamiento de problemas y en situaciones de tensión y crisis, por la sencillez de la organización.
- La facultad del Comité Ejecutivo de la PSECA, para conformar subcomités, no interferiría con el trabajo de la red, facilitaría la asignación de tareas sin generar conflictos de competencia.

Conclusiones

- La CAN, como comunidad pluralista.
- De la economía a la seguridad catalizadora.
- La conformación de una Red de Seguridad Andina, es una necesidad que ha sido vislumbrada por todos los organismos internacionales, desde la perspectiva de una mayor participación de la comunidad y de la sociedad civil en su conjunto, en los temas relacionados con sus necesidades básicas, una de las cuales, la seguridad es en la época actual una de las prioritarias. La XXXIV Asamblea General de la OEA de Quito, fue la primera oportunidad de este organismo internacional en dar oportunidad de participación pública y democrática sobre los temas de la agenda.
- La conformación de la REDSA serviría como un elemento catalizador en apoyo de los procesos administrativos, necesarios en las situaciones de tensión, de crisis y de recomendación para un mejor cumplimiento de sus funciones de la Secretaría General de la CAN.
- La conformación de la REDSA, es una forma de democratización de las agendas de seguridad, con la discusión y representación de los diferentes sectores de la sociedad.
- La REDSA es una oportunidad para motivar mayor preocupación y al mismo tiempo de vincular a los diferentes sectores de la sociedad que no participan directamente en la discusión de los problemas y toma de decisiones relacionados con la seguridad.
- La REDSA, convertida en un mecanismo de asesoramiento, de investigación de la CAN, a través de la Secretaría General, se constituiría en un mecanismo permanente de consulta bidireccional; es decir, desde la CAN a la sociedad civil de los países de la subregión y desde la sociedad civil hacia la CAN.

- La estructura de la REDSA, sin coparticipación de representantes del sector público y de los Ministerios, tiene posibilidad de una visión más amplia, complementaria y de más largo plazo, en los temas de seguridad, en vista de estar desprovistos de compromisos oficiales y de cualquier representatividad, sin estar sujetos a los frecuentes cambios de representación institucional.
- La participación civil y de las diferentes instituciones privadas y de las ONG, dan mayor oportunidad para fortalecer el diseño de políticas, toma de decisiones, en función de las cuales hay oportunidad para el control social y para la rendición de cuentas.

Bibliografía

Cohen, Saul Bernard. 1980. *Geografía y política en un mundo dividido.* Madrid: Ed. Ejército.

Costa Vaz, Alcides. 2004. *La Agenda de Seguridad de Brasil, de la afirmación soberana a la cooperación, Agenda de la seguridad Andino brasileña.* Editores: Cepik Marco, Socorro Ramirez. Univ. Federal Rió Grande do Sul: Ed. IEPRI.

Gallois, Pierre M. 1992. *Geopolítica, Los caminos del poder.* Madrid: Ed. Ejército.

Habel, Janette. 2002. "US demands a secure, complaint hemisphere". *Le Monde Diplomtique*, January.

Habel, Janette. 2002. « Nouvelle architectura militaire dans les Amériques, en previsión d'un accroissement des conflits sociaux ». *Le monde Diplomatique*, Janvier.

Keohane, Robert. 1993. *Instituciones internacionales y poder estatal.* Ensayos sobre la teoría de las Relaciones Internacionales. Grupo editor Latinoamericano. Colección Estudios Internacionales.

Millett Allan; Maslowski, Peter. 1984. *Historia militar de los Estados Unidos.* Madrid: Ed. San Martín.

Tulchin, Joseph; Espach, Ralph. 2001. "A call for strategic thinking", in *Latin America in the new international system.* Boulder(US) and London: Lynne Rienner Publisher.

Wagner, Allan. 2004. *Integración para la globalización.* Conferencia sustentada en la Universidad Andina, febrero.

White House. 1999. National Security Strategy, NSS.

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

Francine Jácome*

Introducción

La Decisión 587 que contempla la conformación de la Red Andina de Seguridad (REDSA), se produce en el marco de la discusión que se ha desarrollado en el seno de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) desde 2002 con respecto a la problemática de la seguridad en la región. En 2002, se aprobó la Carta Andina para la Paz y la Seguridad. Dos años más tarde se profundizó este instrumento a través de la Declaración de San Francisco de Quito sobre el Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina del 12 de julio de 2004, emitida por el XV Consejo Presidencial Andino que privilegió la prevención y solución pacífica de los conflictos. Dos días antes, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, rambién en Quito, aprobó la Decisión 587 "Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina".

En ésta se definió la seguridad, desde una perspectiva andina, 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." (Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, 2004) Por lo tanto, se adoptó una definición multidimensional que incluye aspectos políticos, económicos, sociales y culturales en el marco de la institucionalidad democrática y del Es-

* Directora del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP).

tado de Derecho, haciéndose hincapié en una concepción democrática y no ofensiva de la seguridad así como en la noción de la seguridad como un bien público.

En su texto, se establecieron seis objetivos principales. Cuatro de ellos referidos específicamente a la situación interna de la región y los restantes a la relación entre la región andina y su entorno. Entre los primeros, se puntualizan la necesidad de fomentar la cooperación y coordinación entre los países de la CAN para enfrentar amenazas a la seguridad; la creación y desarrollo de la Zona de Paz Andina; la coordinación de esfuerzos para prevenir, combatir y erradicar nuevas amenazas a la seguridad; y la promoción del desarrollo económico y el bienestar social. En su mirada respecto a las relaciones con el exterior, se establece la necesidad de contribuir, en el marco de un Espacio Sudamericano de Integración, al desarrollo de una Zona de Paz y Cooperación Sudamericana así como promover la participación de los países andinos en las definiciones y en los mecanismos de seguridad colectiva, hemisférica y mundial.

Con la finalidad de adelantar estos objetivos, el documento identificó entre sus principales mecanismos institucionales:

- El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y se estableció que cuando se requiera se convocará también a los Ministros de Defensa y otras autoridades competentes.
- El Comité Ejecutivo de la Política de Seguridad Externa Común Andina, conformada por altos funcionarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Defensa y otros sectores competentes en área de seguridad.
- La Red Andina de Seguridad.
- La Secretaría General de la CAN, que será la responsable del seguimiento que se efectúe sobre la ejecución de la Política de Seguridad Exrerna Común Andina.

En relación a la REDSA, se estableció que sus miembros serán organizaciones políticas, empresariales, académicas y otros actores de la sociedad civil junto con organizaciones gubernamentales e intergubernamentales. Entre sus funciones se destacan, el impulsar diálogos nacionales intersectoriales y subregionales para acompañar el diseño, implementación y evaluación de los avances de la Política de Seguridad Externa Común Andina.

Asimismo, se definen como instrumentos operativos para su implementación y se señaló a la Política Exterior Común; el Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilíciras y Delitos Conexos. Decisión 505 y sus programas operativos; el Plan Andino de Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras; la Agenda Coordinada de Acción y Plan Operativo. Decisión 552; la Cooperación Aduanera, especialmente en relación a los aspectos sobre seguridad y defensa; el Plan Andino de Lucha contra el Terrorismo; los marcos andinos sobre cooperación legal, policial y judicial; y 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.

Con el fin de desarrollar el proceso de implementación de la Decisión 587, se encomendó al Comité Ejecutivo de la Política de Seguridad Externa Común Andina y a la Secretaría General de la CAN la elaboración de una propuesta para la conformación de la Red Andina de Seguridad, entre otros. En este sentido, es importante resaltar que la REDSA sería el primer mecanismo formal en el área de seguridad, que incorpora a otros actores aparte de los gobiernos y de las fuerzas armadas.

Pese al déficit existente en relación a la participación de las organizaciones y redes de la sociedad civil (OSC)[1] en las discusiones sobre seguridad, prevención de conflictos y construcción de la paz, se considera que su inclusión en la conformación de la REDSA es un paso muy importante que no debe ser desaprovechado. A tal fin, a continuación primeramente se presenta un breve diagnóstico sobre el papel que han desempeñado las OSC en las discusiones y acciones sobre seguridad, prevención de conflictos y construcción de la paz. Sobre la base de ello, se identifican algunos aportes preliminares con respecto al papel que ésras podrían desempeñar en el proceso de diseño y conformación de la REDSA pero tomando en consideración, como se puntualiza más adelante, que este proceso confrontará una serie de retos tanto de índole externa como en su misma otganización

1 Es importante reconocer que las organizaciones y redes de la sociedad civil son heterogéneas en cuanto tienen objetivos, agendas y estrategias diversas, que inclusive muchas veces pueden ser contrapuestas. Igualmente, es pertinente tomar en consideración que no todas parten exclusivamente de una perspectiva de cuestionamiento y, a veces, confrontación con instancias gubernamentales sino que tambien han ejecutado líneas de acción sobre la base de la elaboración y puesta en práctica de propuestas.

interna a la luz de lo cual, en la parte final se elaboran tres propuestas específicas para dar inicio al proceso de construcción conjunta de la REDSA.

Espacios de participación de las OSC en temas de seguridad

Los debates en torno a la seguridad que se iniciaron en la década de los noventa llevaron al predominio de una concepción amplia frente a una perspectiva más restringida, la cual había predominado hasta entonces y que en muchos países de América Latina y del Caribe sirvió como base para sustentar las Doctrinas de Seguridad Nacional. Esta nueva concepción condujo a una ampliación tanto de los temas incluidos en las agendas de seguridad como de los actores involucrados. Uno de estos nuevos actores que emerge son las OSC, lo cual significa también innovaciones con respecto a los mecanismos para su participación en torno a esta problemática.

En el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) están previstas fundamentalmente cuatro instancias de participación de las OSC en temas relacionados a la seguridad. Institucionalmente, dicha participación se contempla en las actividades que adelantan la Universidad para la Paz, ubicada en Costa Rica así como el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, cuya sede se encuentra en Lima. De igual manera, se adelanta el programa de "Construcción de capacidades nacionales para la prevención de conflictos" desarrollado conjuntamente por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo junto con el Departamento de Asuntos Políticos, en el cual se trabaja con OSC locales para el manejo pacífico de conflictos. Hasta el momento, se han desarrollado este tipo de iniciativas en Guyana y Ecuador.

Adicionalmente, el Secretario General de la ONU ha convocado una reunión mundial sobre prevención de conflictos armados para julio de 2005, que incluye la participación de las OSC. En función de ello, se ha implementado la "Alianza Global para la Prevención de Conflictos Armados" (*Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC)*) la cual ha desarrollado una serie de actividades preparatorias en el entorno global a través de un proceso de consultas, con la finalidad de formular una serie de recomendaciones desde la sociedad civil sobre las actividades que ésta puede desarrollar en la prevención de conflictos.

En la Organización de los Estados Americanos (OEA), se lleva a cabo actualmente el "Programa especial para la promoción del diálogo y de la resolución de conflictos", que incluye entte sus áreas de trabajo el fortalecimiento de las capacidades de las OSC en estas temáticas, la ptomoción de diálogos entre gobiernos y sociedad civil así como el fomentar la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas sobre estos temas. Adicionalmente, cabe recordar que la Conferencia Especial sobre Seguridad reconoció los aportes de la sociedad civil y se recomendó a la Comisión de Seguridad Hemisférica que incorporara los análisis y propuestas de las OSC (OEA, 2003). En Centroamérica, también la OEA ejecuta el "Programa Centroamericano para el Fortalecimiento del Diálogo Democrático". También el Banco Mundial incluye en su estructura un equipo de prevención de conflictos y reconstrucción.

En los espacios de inregración subregionales, hasta la creación de la REDSA en el marco de la CAN, el único que contemplaba la participación de la sociedad civil en temas de seguridad era el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica que incluye su participación a través del Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericano aunque hasta la fecha, las OSC no se han pronunciado con respecto a las diferentes temáticas y actividades que se desarrollan a través de dicho Tratado. No obstante, este instrumento no incluye una instancia específica para la participación de la sociedad civil en su estructura institucional.

En lo que respecta a iniciativas propias de la sociedad civil, en el campo de seguridad tanto en los entornos subregionales como en el hemisférico, éstas han sido escasas. Entre ellas se encuentran experiencias como la Comisión Sudamericana de Paz, el Consejo Latinoamericano de Investigación para la Paz, la Fundación Arias para la Paz y el Desarrollo Humano y el Instituto de Relaciones Internacionales e Investigaciones para la Paz. Recientemente, con mayor participación desde el sector académico, se han efectuado aproximaciones puntuales para formular recomendaciones para la Conferencia Especial de Seguridad de México y para las reuniones de Ministros de Defensa. En este sentido, han sido varias las actividades promovidas desde la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) tanto en sus sedes de Chile como en la de Ecuador. Adicionalmente, la Fundación Friedrich Ebert viene desarrollando una iniciativa regional referida al tema de seguridad, que ha contado entre sus progra-

mas con el trabajo de su sede en Colombia sobre la "Agenda de Seguridad Andino-Brasileña".

De igual forma, el Foro de Diplomacia Ciudadana tiene entre sus áreas prioritarias el se la seguridad y la paz. Cabe también señalar que en el marco de la iniciativa de la GPPAC, la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) junto con múltiples OSC y centros académicos de América Latina y el Caribe, viene desarrollando desde hace más de dos años el programa "El papel de la sociedad civil en la prevención de conflictos armados".

Los análisis de los procesos y mecanismos que han sido implementados en estas instancias[2] permiten formular conclusiones preliminares con respecto tanto a la actuación de los organismos oficiales como al de las OSC (Jácome, Milet, Serbin, 2005). En relación a los primeros, en América Latina y el Caribe se encontró que la mayor parte de las iniciativas relacionadas a temas de seguridad, en especial a la resolución y prevención de conflictos, son adelantadas por la ONU y en menor medida por la OEA. El papel de los organismos subregionales es prácticamente inexistente, con la excepción la Comunidad del Caribe que ha llevado a cabo varias acciones en los últimos años, en especial frente al caso haitiano.

En lo que respecta a las segundas, se estableció que las áreas principales de acción de las OSC se han circunscrito mayoritariamente a la enunciación de propuestas y, en menor medida, a procesos de consulta, ejecución o participación en programas en cuya formulación generalmente no han participado. Son pocos los casos en los cuales asumen un liderazgo en el diseño e implementación de mecanismos de prevención, reducción o resolución de conflictos así como en el área de seguridad y, cuando lo hacen, generalmente se desarrollan en los ámbitos locales a través de mecanismos no formales (*ad hoc*).

Por lo tanto, en el marco de estos primeros resultados, la Decisión 587 cobra una importancia fundamental ya que crea un mecanismo formal que abre un espacio para la participación de las OSC que va más allá de la consulta y permite una participación proactiva que se inicia en el diseño de políticas en el área de seguridad y que abarca su implementación, seguimiento así como su evaluación.

2 Ver: Baranyi (2005), Ramírez (2005), Milet (2005) así como Jácome, Milet y Serbin (2005).

REDSA: Aportes y líneas de acción desde las organizaciones de la sociedad civil

De acuerdo a lo anterior y en función del trabajo que vienen adelantando diversas OSC, muchas veces en alianza con sectores académicos, se puede señalar tres áreas iniciales en las cuales podrían generarse aportes y desarrollarse líneas de acción al proceso de conformación de la REDSA. En primer término, en lo que se refiere a la alerta temprana, en la cual puede ponerse en práctica un proceso de seguimiento de posibles focos de conflicto en los ámbitos local, nacional y regional así como fomentar mecanismos de *diplomacia preventiva.* De igual forma, las OSC pueden desempeñar un papel importante en cuanto a la difusión de información, así como en programas de capacitación y adiestramiento respecto a los temas de seguridad y muy especialmente en relación a la prevención de conflictos y a la construcción de una cultura de paz.

En lo referente a la alerta temprana, pueden proponerse dos líneas de acción contenidas en las Recomendaciones para el Plan de Acción de América Latina y el Caribe (CRIES, 2005) que forman parte de la iniciativa "El papel de la sociedad civil en la prevención de conflictos armados". La primera es la conformación y desarrollo de la Red de OSC para la Prevención de Conflictos Armados y el Mantenimiento de la Paz. El trabajo de esta red giraría en torno a cuatro ejes fundamentales. En primer término, el fortalecimiento de alianzas entre OSC con la finalidad de reforzar sus capacidad para actuar en estas áreas. En segundo, la difusión de información sobre el papel que pueden cumplir las OSC en la prevención de conflictos y construcción de la paz así como el estimular programas de información y adiestramiento sobre estos temas. Por último, también puede servir como espacio para el intercambio de experiencias exitosas, lecciones aprendidas y buenas prácticas que puedan servir de base para el trabajo de otras OSC.

La segunda recomendación está relacionada al establecimiento de un Observatorio de Prevención de Conflictos Armados, en el cual se establecerán alianzas entre las OSC y los sectores académicos con la finalidad de desarrollar actividades en torno a cuatro puntos centrales. En primer término, la elaboración de estudios sobre conflictos y su resolución así como de análisis sobre las circunstancias contextuales que generan conflictos. En

segundo lugar, la formulación de un sistema de alerta temprana sobre la base de la definición de un conjunto de indicadores que permitan identificar potenciales conflictos. Inicialmente se propone que estos indicadores, que serán la base para monitorear focos de conflicto y realizar diagnósticos sistemáticos, se definan en torno a cuatro ejes centrales:

- Condicionantes estructurales de los conflictos.
- Las crisis de gobernabilidad democrática.
- El acceso y manejo de recursos naturales y energéticos así como los desastres naturales.
- El impacto de la agenda de Estados Unidos.

Adicionalmente, se plantea que este Observatorio desarrolle una metodología de seguimiento sobre tratados y otros instrumentos que han acordado los gobiernos en las áreas de seguridad, prevención de conflictos y construcción de la paz con la finalidad de poder medir su grado de cumplimiento. Por último, sobre la base de los análisis y el seguimiento a potenciales temas y focos de conflicto, esta instancia podría generar un espacio para la discusión así como para la elaboración de propuestas y metodologías para la puesta en práctica de mecanismos de prevención tales como los diálogos, la negociación, la búsqueda de consensos y las medidas de fomento de la confianza entre los diversos actores involucrados.

En torno a la segunda línea de trabajo, se considera que las OSC pueden desempeñar un papel muy valioso como difusoras de información sobre estos temas con la finalidad de que otras OSC así como diversos actores que generalmente no contemplan estos temas en sus agendas (partidos políticos, instancias parlamentarias, empresarios, sindicatos, entre otros) los incorporen. De igual forma, pueden a través de estas iniciativas informativas, fomentar espacios de discusión entre estos actores para incentivar su participación, especialmente en lo referido a la prevención y resolución de conflictos así como la construcción de la paz.

En cuanto a la tercera línea de trabajo, las OSC pueden fomentar los programas propuestos anteriormente relacionados a los trabajos de la Red de OSC y del Observatorio así como programas generales sobre los temas. En cuanto a este tema, si se promueve la participación de las OSC, especialmente en los mecanismos que se han ido generando para su participa-

ción como lo es el caso específico de la REDSA, es fundamental que estén capacitadas sobre los temas para que puedan generar aportes importantes.

Por lo tanto, estas son recomendaciones sobre líneas de acción específicas que pueden desarrollar las OSC tanto en función de su participación general respecto a estos temas así como en su actuación específica en el proceso de diseño y conformación de la REDSA. Concretamente, en el caso de la región Andina podría iniciarse un programa piloto que permita la creación tanto de la Red de OSC así como de un capítulo regional del Observatorio, el cual podría estar conformado a su vez, por capítulos nacionales, que inicien sus actividades con miras a participar y ptoveer de insumos específicos en estas áreas para el proceso de desarrollo de la REDSA.

Retos para el proceso de conformación de la REDSA

Sin embargo, es también importante identificar cuáles serán los principales retos que enfrentará este proceso, tanto desde la perspectiva general de conformación de la REDSA como con respecto a los obstáculos internos previsibles en dicho proceso. En primer término, esta iniciativa de la CAN se verá afectada por una serie de obstáculos y limitaciones asociados tanto a la situación general de la región como a aquellos inherentes al mismo proceso de integración. Es evidente que el incremento de la pobreza y de la inequidad conducirá a una profundización de los conflictos sociales y políticos, produciéndose una escalada de la violencia y el aumento de la inseguridad ciudadana. Asimismo, la región enfrenta un creciente deterioro de la institucionalidad democtática, que incluye la impunidad, la debilidad del Estado de Derecho y el aumento de la corrupción. La polarización política en Venezuela y las recurrentes crisis en Bolivia y Ecuador son ejemplos de ello.

Es previsible que serán mayores y más numerosos los conflictos en torno a recursos naturales, como por ejemplo el gas, así como las consecuencias desfavorables derivadas de diversos problemas ambientales. Por último, la región continuará sufriendo los impactos de la agenda de seguridad de Estados Unidos que está conduciendo a la ampliación y profundización de la militarización de las acciones frente al narcotráfico, el crimen transnacional y el terrorismo y que lleva también a un debilitamiento de la capacidad de acción de las OSC y de la defensa de los derechos humanos. Como bien

señala Valdez (2005), especialmente en la región Andina, las políticas de seguridad no pueden estar disociadas de políticas de cambio social.

Con respecto a las limitaciones inherentes al mismo proceso de integración regional, Bonilla (2003) ha señalado que son básicamente cuatro. Primeramente, las asimetrías existentes entre los países que la conforman así como, muy especialmente, en cuanto a su relación con los Estados Unidos lo cual se une a la estrategia de este último de privilegiar las relaciones bilaterales lo cual debilita las posiciones regionales. En segundo lugar, también debe tomarse en cuenta que actualmente existe una prioridad de las agendas nacionales frente a la regional.

De igual manera, los países de la región tienen poca capacidad para enfrentar las amenazas a la seguridad tanto en el ámbito doméstico como en el regional, lo que se une al hecho que no se ha logrado poner en práctica sistemas efectivos de construcción de confianza mutua. Tampoco debe perderse de vista que las estrategias y políticas implementadas por la CAN, pese a que ésta, parte de una concepción amplia de la integración, tienden a privilegiar los temas económicos y comerciales por lo que es factible concluir que el tema de seguridad así como de la conformación de la REDSA no estarán entre sus prioridades.

En relación a la conformación misma de la red, al examinar su título y sus contenidos una primera limitación podría ser una aparente contradicción en cuanto a la concepción de seguridad que se está manejando (Valdez, 2005). Pese a que se señala el carácter multidimensional de la seguridad, también existen referencias que se limitan a la *seguridad externa*, lo cual podría conducir a que se trabaje únicamente en función de las políticas de defensa entre los diferentes países, eliminando así la participación de otros actores que no sean los Estados y las fuerzas armadas.

También es previsible que se producirá una amplia discusión en torno a los mecanismos que serán utilizados para escoger a sus miembros. En este sentido, su futuro éxito dependerá en gran medida de los instrumentos que se diseñen para garantizar la transparencia en su conformación. Particularmente para las OSC será importante garantizar su presencia y enfrentar el reto de ser relegadas a un segundo plano por otros actores, cosa que ha sucedido en muchos de los instrumentos consultivos que se han generado en los diversos esquemas de integración, en los cuales las OSC se han visto desplazadas por sectores empresariales y sindicales. En este sentido, se-

rá importante lograr en el seno de la REDSA un equilibrio en cuanto a la representación de los diferentes sectores. Por la misma definición de sus funciones, otro peligro podría ser que los diálogos se circunscriban a los ámbitos nacionales y que no se logre conformar efectivamente una visión regional entre los diversos actores que participan.

Conclusión

Con la finalidad de dar inicio al proceso de construcción de la REDSA, es recomendable la implementación de una serie de acciones inmediatas. En función de las propuestas anteriores, especialmente aquellas relacionadas con la alerta temprana que se asocian con la de difusión así como con las de capacitación y adiestramiento, una primera acción sería la convocatoria a crear puntos focales nacionales que promuevan y faciliten un diálogo sobre la conformación de la REDSA entre las OSC así como entre éstas y otros actores. Con la finalidad de no perder la perspectiva regional, sería positivo que se creen además mecanismos de comunicación entre los puntos focales nacionales con la perspectiva de generar un espacio de discusión y de acción regional.

Adicionalmente, en función del mandato que tienen el Comité Ejecutivo de la Política de Seguridad Externa Común Andina y la Secretaría General de la CAN de elaborar una propuesta para la conformación de la REDSA, se propone que ésta última convoque a un primer encuentro para conocer las propuestas que se están generando en los diferentes países, trabajo que podría hacerse sobre la base de las discusiones de los puntos focales nacionales.

Pese al déficit existente en cuanto a la incorporación de la seguridad, la prevención de conflictos y la construcción de la paz en las agendas de las OSC, existe un núcleo de análisis, acciones y propuestas que se han ido adelantando en los últimos años y que podrían servir de insumos para la conformación de la REDSA. Lo importante es que los diversos actores involucrados, entre ellos las OSC y sectores académicos, tomen la iniciativa de crear espacios de diálogo que contribuyan a su conformación y que estos sectores sean partícipes desde un inicio en su diseño a través de acciones proactivas.

Bibliografía

Baranyi, Stephen. 2005. *Inter-American Institutions and conflict prevention.* FOCAL Policy Paper (FPP 05-04), Ottawa, marzo. www.focal.ca

Bonilla, Adrián. 2003. "Una agenda de seguridad andina", en Rosas, María Cristina (coord.). *Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino.* México: UNAM/CEDH.

Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. 2004. *Decisión 587. Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina.* Quito, 10 de julio.

CRIES. 2005. *Recomendaciones para un Plan de Acción en América Latina y el Caribe.* Papel de trabajo discutido en el Segundo Seminario Regional "Construyendo la paz en América Latina y el Caribe: Lecciones aprendidas y experiencias exitosas", Caracas, marzo.

Jácome, Francine; Paz Milet; Andrés Serbin. 2005. *Conflict prevention, civil society and international organizations: The difficult path for peace building in Latin America and the Caribbean,* FOCAL Policy Paper (FPP 05-05), Ottawa, marzo. www.focal.ca

Milet, Paz. 2005. *El rol de la OEA. El difícil camino de prevención y resolución de conflictos a nivel regional.* Documentos CRIES 3, Buenos Aires, CRIES.

OEA. 2003. *Declaración sobre seguridad en las Américas.* México, 28 de octubre.

Ramírez, Socorro. 2005. *La prevención internacional de conflictos: Tendencias y riesgos a nivel global y hemisférico.* Documentos CRIES 2, Buenos Aires, CRIES.

Valdez, Jorge. 2005. *Red Andina de Seguridad: Organización, ubicación y funcionamiento.* Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Red Andina de Seguridad", Quito, FLACSO-Ecuador, abril.

Seguridad, cambio social y cohesión

Jorge Valdez*

Introducción

El presente trabajo busca responder a las interrogantes planteadas por la RAS, que aluden a los parámetros para su organización, ubicación y funcionamiento. Para lograrlo, sin embargo, será menester haber dilucidado previamente aquellos asuntos que contribuyan a asegurar su funcionalidad y que nos aproximen a un contexto indispensable para garantizar la consistencia entre los fines, la organización y los medios para lograrlo.

Será preciso analizar el punto de partida de la RAS, cual es la Decisión 587 de la Comunidad Andina que nos adelanta el propósito de establecer una red "constituida por organizaciones políticas, empresariales, académicas y de otros sectores de la sociedad civil" y contrastar ese cometido con la naturaleza de los verdaderos desafíos de seguridad que confrontan los pueblos de los países andinos.

Igualmente deberá abordarse el papel que las organizaciones de la sociedad civil (OSC) pudieran cumplir dentro de este esquema, revisando algunas de las limitaciones que puede confrontar y buscando precisar los alcances del aporte que estarían llamadas a proporcionar y, en función de ello, como podría eventualmente articularse tal aporte con el de los demás sectores.

El enfoque que se adopta en el análisis asume que en sociedades poco cohesionadas, como son las de los países andinos, la creación y preservación

* Director de Estudios, Facultad de Gestión y Alta Dirección, Pontificia Universidad Católica del Perú.

de condiciones de seguridad relativa no puede sustraerse de las políticas de cambio social. Se trata, después de todo, de ofrecer un bien público esencial[1] –la paz– que, como tal, debe alcanzar al conjunto de la población y no solamente al Estado o a un sector de sus ciudadanos. Este aspecto sitúa a la construcción de la paz en el contexto de políticas de inclusión que fortalezcan la cohesión en cualquier sociedad y que abonen a favor de la legitimidad social de los órganos de gobierno.

Pero la historia andina señala un significativo déficit de responsabilidad política en relación al bien público de la seguridad. En ellos, se favorece la preeminencia de las políticas de defensa y se privilegia la seguridad del Estado, en desmedro de la seguridad pública y de las posibilidades para que el ciudadano disfrute las oportunidades para su realización material y espiritual. El resultado aleja más aún al Estado de importantes sectores la sociedad, que no reciben de éste los bienes públicos que se supone debe proporcionarles.

De esta manera, las políticas para la erradicación de la violencia física organizada, deben situarse en programas para el fomento del buen gobierno que busquen hacer sostenible la gobernabilidad democrática, así como en aquellos referidos a la reforma de la administración pública. Por ello, deben necesariamente responder a la conflictividad del espacio concernido, confiriéndole un papel determinante a aquellos factores estructurales que facilitan el arraigo y desarrollo de las más variadas amenazas.

Este razonamiento robustece las razones por las que las organizaciones de la sociedad civil, los partidos políticos y otros sectores de la sociedad, están llamados de manera natural a desempeñar papeles protagónicos y complementarios en la materia, que contribuyan a la *sociabilización* de las políticas, e impulsa la idea novedosa de un espacio de coordinación para la acción común de gobiernos, sociedad civil y otros sectores de la sociedad.

---

1 La seguridad resulta inherente a las creaciones organizativas del hombre; y las personas, las familias, las naciones, o los Estados buscarán casi sin excepción la manera de protegerse frente a los riesgos o amenazas que perciban. (Beck 1998). Pero en sociedades en las que no se ha alcanzado nn grado de articulación suficiente y eqnilibrada entre sus miembros se fortalece la preeminencia del Estado en la producción de coudiciones de seguridad y el desempeño por parte de éste adquieren importancia crítica, pues usualmente sus políticas no amparan por igual a todos sus ciudadanos. Con ello, significativos sectores de la población pudieran quedar al margen de las consideraciones de seguridad, protegiéndose una parte de los habitantes a costa de la marginalización y criminalización de otros (Borja, 2003).

Pero este razonamiento holístico tropieza con significativas dificultades al llevarlo a su implementación. Surge así la necesidad de precisar operativamente los propósitos específicos de la RAS, estableciendo los linderos que traduzcan las aproximaciones *totalizantes* a los que con frecuencia suelen conducir la seguridad en propuestas realizables que conduzcan mediante impactos incrementales a los resultados esperados.

En ese sentido y para efectos del presente trabajo, se entiende que las políticas de seguridad deben estar orientadas a prevenir y confrontar, según sea el caso, el empleo deliberado de la violencia física presente en formas organizadas. Ello pareciera natural si se toma en consideración que las amenazas que enfrenta el espacio andino no se limitan exclusivamente al conflicto armado, aunque si los incluye. Son por lo tanto políticas de construcción y consolidación de la paz, pero de una paz entendida no solamente como la "ausencia de guerra" o de violencia a la que alude el diccionario, (Evans 1992) sino a una paz positiva, que comprenda la ausencia de guerra y de violencia directa, así como la presencia de justicia social (Schmid, 2002).

Naturalmente, no es propósito de este documento abordar en detalle estos asuntos, que son solamente situados según su incidencia en el contexto del establecimiento de la Red Andina de Seguridad. En todo caso, el desarrollo de cada uno de los aspectos que involucra la construcción de la paz, tanto conceptual como operativamente, debiera ser parte de un proceso andino de mayor envergadura que respondiendo a la demanda ciudadana, vincule en su desarrollo a gobiernos, dirigencias políticas y sociedad civil y atienda el déficit regional en materia de seguridad.

La Política de Seguridad Externa Común Andina y la naturaleza de los desafíos de la realidad andina: algunos alcances y limitaciones de la Decisión 587

El contexto andino

Analistas y observadores han dejado traslucir su escepticismo por el futuro democrático de los países andinos, los mismos que han sido caracterizados como países fracturados, con profundas desigualdades al interior de cada uno de ellos y, además asolados por un conjunto de fenómenos de natura-

leza transnacional, como son el tráfico de drogas, de personas, de armas ligeras y pequeñas, el lavado de activos y otras formas del crimen organizado, así como la presencia de organizaciones que cometen actos de terrorismo (Shifter 2004, Council for Foreign Relations 2004).

Estas circunstancias se ven agravadas por deficiencias de índole institucional, por la calidad de la inserción internacional de estos países, así como por la persistencia en el fraccionamiento y dispersión en el enfoque frente a fenómenos como los descritos, incluso en aquellos casos que por su naturaleza se desarrollau o producen en más de un país, o cuyos efectos trascienden las fronteras nacionales.

La persistencia de este último factor podría revelar que las posibilidades de solución a la conflictividad andina dependerían en cada caso de la habilidad y la capacidad nacional respectiva para encarar problemas estructurales de prolongado arraigo y evolución, lo cual hasta ahora no pareciera ser una opción verificable. Ello obliga a desarrollar enfoques regionales que hagan posible reducir la transferencia de riesgos[2] y que permitan, además, compensar siquiera parcialmente las asimetrías existentes con otros países y sociedades también afectados por estas amenazas.

Es así como la cooperación política y la integración ofrece un espacio más amplio para consolidar competencias gubernamentales que incrementen la eficacia frente a fenómenos transnacionales y permitan desarrollar un enfoque integral de los mismos. La integración adquiere así, por su potencialidad, un significado de la más elevada preeminencia (Grabendorff, 2003).

Pero además, la conflictividad esencial en el área andina no es consecuencia de las relaciones interestatales[3]. En los países andinos -y de manera general en América Latina- salvo casos ocasionales, la tendencia histórica no ha privilegiado la guerra como vía para la solución de conflictos, los que en el siglo XX, aún en aquellos casos que llegaron al enfrentamiento armado, solamente encontraron solución mediante procedimientos diplo-

2 Tal vez el ejemplo más notorio de la transferencia de riesgos la proporciona la aplicación no coordinada de políticas y estrategias nacionales para combatir la producción y el comercio de drogas, produciendo el desplazamiento de un país a otro de determinadas actividades.

3 Mucho se ha escrito acerca de la cambiante naturaleza del conflicto violento y del desplazamiento del conflicto interestatal hacia una situación en la que éstos se registran en su enorme mayoría al interior de los estados, inclusive bajo la forma de guerras civiles. Estos conflictos tienen en su esencia una base relacionada con la propia identidad nacional, a partir de desequilibrios en la distribución económica, política y social de los recursos (Harris, 1998).

máticos (Domínguez, 2003). La conflictividad esencial, por lo tanto, reside en la dimensión interna, incluyendo la debilidad del Estado; y en los efectos de fenómenos transnacionales como son los mencionados problemas de las drogas, tráfico de armas, de personas, lavado de activos y otras formas de acción del crimen organizado.

De todo lo señalado se desprende la necesidad de confronrar este complejo escenario en sus múltiples dimensiones, buscando desde la perspectiva de la seguridad prevenir y erradicar la violencia organizada ejercida en forma deliberada, lo que incluye el conflicto armado.

Ello compromete a la política de seguridad, en tanto política para la construcción de un espacio de paz, con la necesidad de abordar aquellas carencias e inequidades que contribuyen al desarrollo o arraigo de amenazas a la seguridad; y también a desterrar definitivamente la noción según la cual ante cualquier tipo de conflicto, prescindiendo de su naturaleza, son solamente 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, etc.) 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 en la vecindad y al amparo de la ausencia de una visión civil y política de la verdadera dimensión de la seguridad y la construcción de la paz.

La Decisión 587: su ámbito de aplicación

La situación descrita contrasta con la perseverante gravitación y preeminencia de las políticas de defensa, que al amparo del déficit de institucionalidad civil y de la abdicación de estos asuntos por los partidos políticos, saturan casi por completo el espacio para la reflexión y desarrollo en la materia, *seguritizando* con ello las políticas públicas.

Una tarea de la democracia consiste, por lo tanto, en asegurar la responsabilidad política en la materia involucrando a los operadores políticos junto con la sociedad civil y con los órganos del estado, en el diseño e implementación de las políticas no seguritizadas que contribuyan a la producción del bien público de la seguridad.

Esa pareciera ser la dirección y el enfoque de la Decisión 587 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores "Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina". Sin embargo, no obstante su amplio contenido, esta Decisión limita la seguridad mediante su título al ámbito *externo* de los países andinos.

En documentos anteriores los Cancilleres andinos habían aludido 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", dándole así un carácter multidimensional, comprehensivo y no excluyente, para abarcar aspectos estructurales propios de cada país. Pero la Decisión adoptada, a través de su título, parece orientada a restringir el enfoque únicamente a la seguridad externa, cuyo sujeto usual es el Estado, por lo que se podría estar circunscribiendo a las políticas de defensa propias de las relaciones interestatales.

Esta aparente contradicción se hace aún más evidente en el análisis del contenido de otras partes de la propia Decisión. Así, su Artículo 1, Lineamientos, el acápite IV Criterios, detalla en su numeral 2, que la seguridad "Comprende las amenazas inherentes tanto al ámbito de la defensa, como a la institucionalidad democrática y de la seguridad ciudadana", los dos últimos claramente ajenos al ámbito de la seguridad externa.

El cambio producido en el título pudiera ser el reflejo de un esfuerzo deliberado por apartar la política comunitaria de los problemas internos o nacionales de cada uno de los países y la pretensión de limitarla a las indispensables tareas de fomento de la confianza entre las fuerzas armadas andinas. Pudiera también entenderse como un esfuerzo para dificultar el acceso de la sociedad civil y de otros sectores a un ámbito en el que el actor exclusivo ha sido el estado y en el que la *razón de estado* sigue siendo esgrimida como factor para restringir el acceso ciudadano a la información. Finalmente, podría también ratificar el poco conocimiento que se tiene de esros asuntos, cuando no cierta ligereza en la toma de decisiones en el ámbito comunitario.

Cualquiera que sea el caso, esto es por designio deliberado o por desconocimiento, se trata de un aspecto que exige ser precisado, pues la articulación de la RAS dentro de la polírica andina y la presencia en ella de las

organizaciones de la sociedad civil, exigen ante todo la claridad y certeza en los propósitos y en los procedimientos para evitar posible manipulación, o su utilización con fines distintos a los formalmente enunciados.

La Decisión 587, las OSC y las funciones de la RAS

Un segundo aspecto que debe reseñarse en función de la Decisión 587 es el concerniente a la propia 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".

De esta manera, la RAS es una iniciativa intergubernamenral que busca articular a sectores no gubernamentales de los países andinos para el desarrollo de una política de seguridad común, uno de cuyos criterios es su carácter participativo[4]. No es en consecuencia una estructura exclusiva y excluyente de la sociedad civil, sino un espacio participativo cuya eventual eficacia y funcionamiento, requerirá de un significativo esfuerzo de concertación por todos los sectores involucrados y de un claro entendimiento respecto de las funciones que corresponde desempeñar a cada parte.

En ese sentido, la Decisión 587 también especifica que la RAS "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". Ello le confiere una funcionalidad de suma trascendencia, al contribuir a forjar consensos nacionales en torno a asuntos que se asocian al núcleo de la conflictividad presente y potencial en los países andinos.

Estas funciones de la RAS se amplían en la parte final de la Decisión (literal b.- del Artículo 3), cuando encomienda al Comité Ejecutivo de la Política de Seguridad Externa Común Andina que, en coordinación con la

4 Artículo 1.- Aprobar los signientes Lineamientos de Política de Seguridad Externa Común:... IV. Criterios. La Política de Seguridad Externa Comín Audiua contemplará los siguientes criterios:... 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.

Secretaría General, elabore "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".

De las dos citas anteriores se desprenden funciones específicas de asesoramiento y apoyo que involucran el diagnóstico, el diseño, la implementación y la evaluación de la Política de Seguridad y que se podrían resumir en:

- Medidas de fomento de la confianza.
- Sistema de prevención de conflictos, que incluye la alerta temprana y la intervención temprana.
- Participar en la gestión de conflictos.

A estas tres funciones se suma, la importante tarea de promover diálogos nacionales que debieran conducir en una primera etapa a sensibilizar a los sectores políticos respecto de la impostergable necesidad de lograr sociedades más seguras y de la responsabilidad que en ello les cabe, integrando a sus respectivas agendas y plataformas propuestas para prevenir y contrarrestar amenazas y riesgos, y contrarrestar la expansión de la violencia como forma de acción. Más adelante, ello debiera traducirse en consensos políricos y sociales en torno a una visión de paz y seguridad pública en la región andina de mayor alcance y precisión.

Igualmente aunque la Decisión no lo señala expresamente, podría incluirse como función adicional la movilización de la cooperación internacional. Pero ello solamente en función de los programas y actividades y de las formas organizativas que finalmente se adopte para la RAS.

En cuanto a las tres funciones que han sido asignadas a la RAS por la Decisión 587, debiera tomarse en consideración, sin desconocer la necesidad de desarrollar actividades que contribuyan a un mejor conocimiento y

comprensión recíproca entre los habitantes de los países andinos, que las medidas de fomento de confianza planteadas en términos de la *seguridad externa*, aluden primordialmente a la necesidad de impulsar mecanismos entre las fuerzas de seguridad y defensa respectivas.

Se trataría así de un campo en el que el papel de las OSC no deja de ser indirecto. Sin embargo, por la gravitación particular que suelen tener las fuerzas de seguridad en las zonas de frontera, las OSC pudieran encontrar una función más activa en ese medio, propiciando el desarrollo de intereses comunes, promoviendo la defensa y protección de ciudadanos particularmente vulnerables en esas zonas, etc.

En todo caso, esta reflexión responde a una visión convencional de las MFC. Puede anticiparse que el propósito de *deseguritizar* las políticas de construcción de la seguridad habrá de tener un efecto cualitativamente superior en el fomento de la confianza, lo cual también asegura a las OSC un desempeño específico en la materia.

Además, el desarrollo de la "diplomacia ciudadana" (Serbín, 2004) debiera contribuir a impulsar desde una perspectiva ética y de desarrollo democrático, la provisión de bienes públicos locales, nacionales, regionales y globales. La paz y la seguridad se insertan en ese propósito. En este cometido resultaría particularmente significativo el establecimiento de marcos o procedimientos intergubernamentales para la solución de controversias más eficaces y previsibles que las actualmente vigentes.

Es en la prevención de conflictos donde posiblemente se registre en lo inmediato un amplio potencial para el aporte directo y eficaz de la sociedad civil en función de la seguridad. Es reconocida la eficiencia de la prevención con respecto a los costos humanos y materiales que trae consigo el conflicto. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo destaca que del estimado de 3.6 millones de vidas perdidas por conflictos ocurridos entre 1990 y el año 2002, la mayor parte de ellos son civiles, y de éstos más de la mitad son niños (UNDP, 2003). Se trata de pérdidas que se hubiese podido prevenir en gran medida mediante mecanismos o sistemas adecuados de prevención.

Además, gran parte de las OSC están comprometidas con el cambio de las condiciones sociales imperantes y, como fuese reconocido por la Comisión Carnegie para la Prevención de Conflictos Mortales, la prevención debe ser operativa, a la vez que estructural para que sea eficaz.

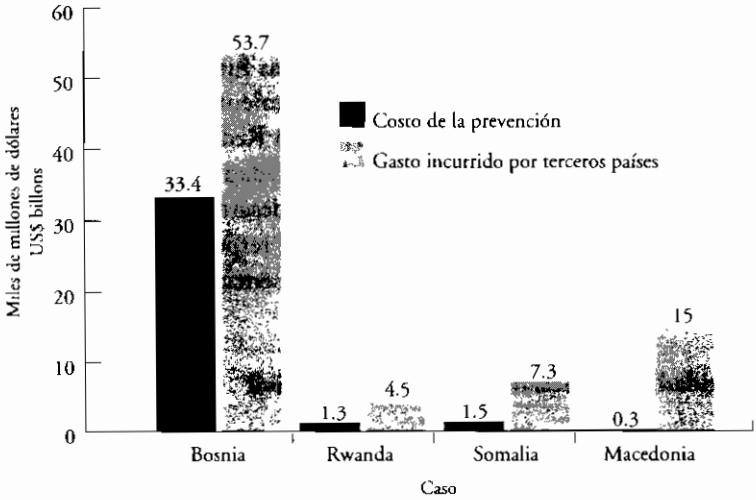
Las organizaciones de la sociedad civil suelen también encontrarse en contacto directo con los actores que inciden en las posibilidades de existencia del conflicto violento y están en condiciones de ser parte de un análisis prospectivo a partir de la evaluación y agregación de indicadores preestablecidos y convenidos que señalen el agravamiento de condiciones susceptibles de conducir al conflicto, o también el debilitamiento de aquellas que contribuyen a prevenir el surgimiento del mismo.

Sin embargo, la prevención de conflictos llevada a cabo únicamente por la sociedad civil está destinada a tener un alcance limitado y de reducida eficacia. La prevención supone articular un sistema de alerta con un sistema de intervención y, éste último, suele estar supeditado a políticas o decisiones que se sitúan en el ámbito de los órganos del Estado. Es por ello que la eficacia de un sistema de prevención dependerá significativamente de la articulación adecuada de los organismos del Estado con la sociedad civil.

Adquiere importancia crítica a este respecto, la claridad y el consenso en cuanto a los propósitos y procedimientos en el sistema de prevención y no debiera llamar la atención que los mecanismos responsables de la seguridad del Estado puedan querer aprovechar el caudal informativo de un sistema de prevención con propósitos distintos a los que lo motivan. Ello exige particular cautela por parte de las OSC, así como enunciar los propósitos del sistema de manera inequívoca estableciéndolos como los entendidos para el funcionamiento del mecanismo.

Adicionalmente, puede asumirse que un sistema de prevención en los países andinos que reúna a gobiernos con las OSC y otros sectores, conforme lo contempla la Decisión 587, merecería el significativo apoyo de la comunidad internacional, toda vez que contribuiría a desarrollar condiciones de paz, pero además representaría una manera eficiente de emplear los recursos materiales provenientes de la cooperación. A este respecto, la falta de referentes regionales suficientes obliga a acudir a otras realidades. El antes mencionado informe de la Comisión Carnegie identificó que, en 9 casos estudiados durante la década pasada, la asistencia post conflicto y el mantenimiento de la paz representó un costo de 216 mil millones de dólares. La misma Comisión estima que de haberse prevenido estos conflictos se hubiera producido una economía del orden de los 164 mil millones, esto es el 76 por ciento menos de gasto (Brown).

Menores costos de la prevención



Fuente: Carnegie Commission for the Prevention of Deadly Conflict, *The Cost of Conflict*

Existen así argumentos significativos a favor de políticas de prevención insertas en un sistema que articule, conforme lo propone la Decisión 587, a "organizaciones políticas, empresariales, académicas y de otros sectores de la sociedad civil".

La tercera función prevista para la RAS en la Decisión andina es la de gestión del conflicto violento, aspecto en el que la participación de las OSC ha sido limitada y por lo general restringida a tareas humanitarias post conflicto, o a la vigilancia de los Derechos Humanos.

Por ello, la gestión de conflictos, de manera general, respondería a un propósito de más largo plazo que deberá desarrollarse progresivamente dependiendo de los términos de confianza y cooperación que puedan irse desarrollando entre organizacioues de gobieruo y sociedad civil y, de manera muy especial, de la naturaleza del conflicto que se esté desarrollando.

Lo señalado en el párrafo anterior no supone en modo alguno la pretensión de exclusión de las OSC de los conflictos que puedan estar ya en fase violenta. Por el contrario, se asume que hay funciones de la sociedad civil

que resultan irrenunciables, como son, entre otras, las antes mencionadas, pero por lo general cuando se hace presente la violencia física, el Estado pasa a ser una parte en el conflicto, restringiéndose el espacio para poner en aplicación acciones concertadas con miras a lograr un propósito común.

En resumen, sin excluir ninguna de las otras funciones previstas, pareciera que la prevención surge como el procedimiento más propicio para el funcionamiento, al menos en sus inicios, de la Red Andina de Seguridad, sin que ello excluya la participación de la sociedad civil en otros aspectos vinculados a conflictos violentos en marcha ó desarrollar conciencia, en especial en los estamentos políticos, acerca de la responsabilidad que les corresponde en la producción del bien público esencial de la seguridad.

La seguridad como desafío para la sociedad civil

Las organizaciones de la sociedad civil han devenido en actor clave en la agenda de los asuntos públicos de las sociedades andinas. Si bien la dinámica que ha conducido a esa situación se inserta en la dinámica global en la materia, la evolución de la democracia en las últimas décadas ha colaborado con este proceso. También debe considerarse que las sucesivas crisis y la persistencia de complejas condiciones sociales han determinado un espacio propicio para su desarrollo y cada vez más significativa gravitación.

Además, las reformas estructurales de los últimos años han traído consigo nuevas formas de relación entre la comunidad y el Estado, haciendo más tangible la participación de la sociedad civil. Pero esas reformas también han contribuido al debilitamiento del Estado, confrontado simultáneamente con la inmensa presión de demandas sociales insatisfechas y de agudos desequilibrios distributivos, frente a los cuales no muestra capacidad ni eficacia.

Todo ello también se traduce en una importante desestructuración de los medios de coerción y de control de violencia que, sumada al vacío ético presente en los lazos de convivencia social, configura una realidad en la que la violencia organizada se apodera del espacio público como forma de acción y de expresión de voluntades.

En efecto, linchamientos comunirarios conrra individuos que se presume han atentado o usurpado el patrimonio, las leyes y costumbres de loca-

lidades rurales o populares; actos de insurgencia qne buscan modificar las relaciones de desigualdad de un país; multitudes que a través de la acción directa buscan reivindicar o proteger sus derechos e inrereses; y la represión arbitraria por los órganos del Estado, son demosrración de una violencia que se revela cada vez con mayor nitidez en la realidad de los países andinos como el método escogido pata alcanzar los fines que se petsigue.

A ello se suma una cotidianeidad urbana caracterizada por disrurbios, robos, secuestros, violaciones y asaltos que ratifican la debilidad de un Estado en el que prevalece una distorsionada cultura política y sociedades colectivamente deficitarias de virtudes cívicas, con un alto grado de intolerancia para aceptar al otro; en las que los espacios públicos han sido secuestrados y los medios de comunicación evidencian en forma recurrente falta de érica en el análisis de los asuntos públicos.

En este escenario complejo y de entarecido ambiente la presencia de la sociedad civil debe garantizar el indispensable enfoque ético y debiera facilitar para que puedan ser abordados los factores estructurales subyacentes. Además, la seguridad pública debe ser entendida como la protección al individuo a través de la vigencia del Estado de derecho sin excepciones, sean éstas de índole territorial o social, lo cual constituye un aspecto que se sitúa en el eje de la acción de las OSC. La participación de la sociedad civil en la agenda de la seguridad, por lo tanto, está llamada a tener un impacto utilitario, pues contribuye a legitimar los valores de la seguridad y a dar mayor viabilidad a los propósitos trazados por la propia sociedad civil en sus plataformas para la mejora y el cambio social.

Pero el crecimiento y la presencia de la sociedad civil en la agenda de seguridad resultan insuficientes y no conservan relación directa con su crecimiento e importancia en otros ámbitos. Tampoco con la magnitud de los desafíos que se confrontan. Ello obedece tanto a problemas suscitados desde el lado del Estado, como de la propia sociedad civil (Jácome, 2005).

De una parte, a pesar de la revisión y el debate en torno a los conceptos en materia de seguridad ocurridos en las últimas dos décadas, los enfoques continúan siendo nacionales, predominantemente centrados en el Estado y usualmente restringidos a sus órganos de seguridad que, ante el abandono de estos asuntos por las estructuras políticas y civiles en cada país, suelen en la mayor parte de los casos asumir el papel de actores excluyentes de cualquier otra participación. Ello explicaría en parte por qué en

la mayor parte de los casos en la región no se aplican políticas de prevención y se actúa una vez que el conflicto violento se hace presente.

Por otra parte, las OSC suelen con frecuencia circunscribir su visión a la consideración de *lo nacional,* obviando la dimensión regional y la naturaleza transversal -al menos en el ámbito andino- de muchos de los problemas cuyas raíces radican en la debilidad institucional y la pobreza de las políticas públicas prevalecientes. Además, dentro de esta visión nacional, las OSC han tratado tradicionalmente los asuntos relacionados con el desarrollo económico y social y con la vigencia y promoción de los derechos humanos, sin incorporar un enfoque relacionado a la agenda de seguridad pública. Su actuación en materia de seguridad suele estar circunscrita a la consideración de las relaciones cívico-militares, en tanto inciden de manera directa en la estabilidad y vigencia del Estado de Derecho y en el respeto a los Derechos Humanos.

A ello se añade que las OSC, en la búsqueda de una mayor institucionalidad, suelen mantener una relación conflictiva con el Estado y los órganos de gobierno, en especial con los órganos de seguridad, lo que si bien puede resultar comprensible en determinados casos, dificulta la insustituible articulación de ambos sectores. Después de todo, el empoderamiento al que debe aspirar la sociedad civil, se expresa en la *societización* de la agenda de seguridad, la que debe inscribirse en los marcos institucionales que asignan la responsabilidad en la provisión de la seguridad pública a las instituciones del Estado. El activismo de la sociedad civil, por lo tanto, debe ser un complemento a la acción del Estado, así como a la de los partidos políticos, que constituyen las estructuras sobre las que recae la representatividad política en toda democracia.

Además, debiera recordarse que en materia de seguridad la prevención resulta fundamental para alcanzar mayores niveles de eficiencia y que si ésra atiende los factores estructurales se estará atendiendo los objetivos que en sus respectivos campos se han trazado muchas de las OSC. Pero también debe tenerse presente que la prevención supone mecanismos de intervención temprana que reposan por lo general en el ámbito de las prerrogativas de los órganos de gobierno.

Por otra parte, las OSC suelen tener temas o áreas de interés y, como corresponde, suelen focalizarse en ellos. Introducir dentro de esos enfoques las perspectivas de la seguridad, no debiera suponer un desvío de su respon-

sabilidad primordial, más la introducción a sus respectivas tareas de la perspectiva de la erradicación de la violencia como uno de los bienes que, en todos los casos y a través de sus actividades, aspiran a promover y lograr. Ello sin embargo produciría una multiplicidad de elementos que requerirían ser sistematizados desde una estructura focalizada en materia de seguridad, estructura que, por lo demás, pudiera estar integrada dentro de la RAS. En ese sentido, observatorios nacionales integrados a la RAS pudieran ser una clave que contribuye a resguardar la autonomía de las OSC y resuelvan la exigencia de la focalización en materia de seguridad.

Estos son solamente algunos de los desafíos que las OSC tienen ante sí y que deberán ser dilucidados para determinar el papel que pueda llegar a desempeñar la sociedad civil, no solamente con miras a desterrar la violencia física y organizada en las sociedades andinas, sino también a definir las modalidades de su articulación con el Estado y con los organismos intergubernamentales globales, regionales y subregionales, para parricipar en la gestión estratégica del Estado en sus múltiples decisiones.

Organización, ubicación y funcionamiento de la RAS

De lo expuesto en los acápites anteriores pueden extraerse algunas conclusiones que debieran responder a los interrogantes planteados sobre organización, ubicación y funcionamiento de la RAS:

- Es necesario precisar con mayor detalle hasta donde llega la voluntad de los gobiernos de los países andinos para involucrar a la sociedad civil en los trabajos de seguridad, con miras a dilucidar si la RAS encierra en sí misma el potencial de articulación respecto a los problemas esenciales de la seguridad, o si ésta se circunscribe a los problemas de la *seguridad externa* de los países. En otras palabras, debiera precisarse con los gobiernos si la voluntad existente, que pretende expresa la Decisión 587, conduce a reemplazar la *seguritización* por la *societización* de la agenda de seguridad.
- Existe una dificultad casi generalizada para formular políticas públicas en materia de seguridad, la que se ve exacerbada por el relativamente poco conocimiento e interés que existe en los sectores civiles sobre estos asun-

tos y por las distorsiones *seguritizadoras* en los sectores estatales. La RAS pudiera contribuir en este aspecto mediante proyectos de investigación y divulgación que promuevan el desarrollo de capacidades en la materia.

- La RAS constituye a su vez un espacio de articulación para la sociedad civil, los gobiernos y otros sectores nacionales de los países andinos, tanto al nivel nacional respectivo, como en el ámbito andino. Igualmente debieran articularse en la RAS otros órganos del Sistema Andino de Integración. Cada una de estas estructuras participaría en función de las responsabilidades que se compromete a asumir y en virtud del propósito de erradicar y prevenir la violencia organizada.
- Son las organizaciones de la sociedad civil las que están llamadas a determinar los niveles y formas de organización que habrán de adoptar con miras a participar en la RAS. Éstas pudieran establecerse con criterios nacionales, en función de temas de interés, o en modalidades que combinen ambas posibilidades. Debe entenderse, sin embargo, que deberá existir en cada país cuando menos una estructura que sistematice la información en función de los indicadores pre-establecidos para la erradicación de la violencia.
- De confotmidad con la Decisión 587, la Red Andina de Seguridad estaría llamada a ser un mecanismo institucional del proceso de integración andino. En ese sentido, la Secretaría General de la Comunidad Andina, en su condición de órgano técnico de la integración, pudiera actuar como el órgano de apoyo que centralice y coordine sus actividades en el ámbiro subregional. Ello supondría no solamente pedir a las OSC confíen en una estructura intergubernamental para el acopio y procesamiento primario de la información, sino también que los Estados estén dispuestos a transferirle tan delicadas funciones y los recursos que hagan posible el asumir ese cometido. Además ello pudiera representar un paso significativo para ir desde la armonización y convergencia de políticas nacionales hacia un escenario en el que primen las políticas de integración.
- El desarrollo de la RAS deberá ser progresivo a la vez que flexible. En ese sentido, la RAS debiera tener presentes los criterios de la Política Común Andina de Seguridad, conforme los describe la Decisión 587. No todos los países, o regiones nacionales dentro de cada uno de ellos, confrontan los mismos desafíos. Las respuestas y acciones de la RAS deben ajustarse a esa circunstancia y dependerán, además, de cuando me-

nos el grado de convergencia existente entre la voluntad, los hechos y los medios disponibles, por lo que no puede pretenderse un tratamienro generalizado y común a cada caso.

- La formalización de la RAS en los términos jurídico institucionales que se acostumbra en el marco del proceso andino de integración pudiera resultar contraproducente para un mecanismo que deberá en sí mismo ser un vehículo para el desarrollo de la confianza entre los órganos del Estado -en especial los directamente relacionados con la seguridad- y las organizaciones de la sociedad civil. En ese sentido, debiera contemplarse marcos que proporcionen flexibilidad y conduzcan a una progresiva institucionalización mediante la incorporación de un conjunto de normas formales e informales, así como de los mecanismos para asegurar su cumplimiento, que constituyan nn sistema de incentivos que guíen el comportamiento de todos los que participen en ella. Además, en virtud de la rapidez con la que evolucionan las amenazas que se confronta, la flexibilidad resulta también indispensable.
- Una tarea inmediata de la RAS debiera orientarse al establecimiento de un mecanismo de prevención constituido por un sistema de alerta temprana y por un sistema de respuesta temprana. El primero de ellos, la alerta dependerá de la calidad de la información que se le proporcione, así como de las habilidades analíticas disponibles. Ello supone poner el mayor empeño y atención en la determinación de los indicadores relevantes para cada realidad, así como desarrollar la capacidad analítica indispensable. Los indicadores, entre muchos otros, debieran abordar asuntos tan variados como pueden ser la capacidad del Estado para proporcionar seguridad pública y la percepción social al respecto; estado de los derechos humanos; problemas territoriales o étnicos no resueltos; debilidad o fortaleza de las instituciones políticas; percepción popular acerca del apararo de seguridad, del funcionamiento del gobierno, del sistema de administración de justicia; presencia de crimen organizado (drogas, armas, personas, lavado de acrivos, etc.); control civil sobre el aparato de seguridad; desplazamientos o migraciones; institucionalización política por etnias; incremento de las desigualdades, aumento de la pobreza; atención por el Estado de servicios básicos de salud y educación; informalidad y su tratamiento por el Estado. Un sistema de esta naturaleza podría articularse a nivel de las OSC en una suerte de obser-

vatorio de la seguridad, el cual integraría la RAS por el lado de la sociedad civil.

- Planteado en los términos expuestos en el acápite anterior, sería necesario determinar las competencias de la RAS en el sistema de respuesta temprana, tanto en la determinación de prioridades, objetivos, como en la elaboración y adopción de los planes y en la evaluación o medición de impacto de las acciones que se emprendan.
- Ninguno de los aspectos planteados en los dos párrafos precedentes exceptúa la presencia y participación de las OSC en la gestión de conflictos violentos atendiendo sus propósitos esenciales, sean estos relacionados con los Derechos Humanos, con la asistencia humanitaria, entre otros. Debe sin embargo distinguirse que la participación en función de la agenda de seguridad tendrá que adecuarse a las peculiaridades de cada situación, incluyendo las relaciones existentes entre OSC y los organismos nacionales de seguridad respectivos.

En cuanto a su ubicación y funcionamiento la RAS, por su naturaleza amplia, debiera ser un mecanismo que haga uso de las tecnologías de comunicaciones disponibles, aprovechándolas para un funcionamiento virtual, reduciendo al máximo los gastos y el tiempo que suponen reuniones presenciales. Ello supondría también que la RAS pudiera tener estructuras nacionales que crucen y alimenten información a una estructura subregional, la cual reposaría en la Secretaría General de la Comunidad Andina.

Bibliografía

Beck, Ulrico. 1998. *La Sociedad del Riesgo.* Ediciones Paidos Ibérica S.A.

Borja, Jordi. 2003. *La Ciudad Conquistada.* Madrid: Alianza Editorial.

Brown, Michael; Rosecrance, Richard, *The costs of conflict – prevention and cure in the global arena.* Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, New York.

Carnegie Corporation. 1999. *Report of the Carnegie Commission for the Prevention of Deadly Conflict.* New York .

Council on Foreign Relations. 2004. *Andes 2020: a new strategy for the challenge of Colombia and the Region.* Informe de una Comisión Indepen-

diente auspiciada por el Centro pata la Acción Preventiva. New York.

Domínguez, Jorge I. y ottos. 2003. "Boundaty Disputes in Latin America". *Peaceworks* N° 50. Setiembre. Washington DC: United Stares Institute of Peace.

Evans, Graham; Newham, Jefftey. 1992. *The dictionary of World Politics. A Reference Guide to Concepts, Ideas and Institutions.* Londres: Harvester Wheatsheaf.

Grabendorff, Wolf. 2003. *La seguridad regional en las Américas.* Introducción. Bogotá: Fescol - Cerec.

Harris, Peter; Reilly, Ben. 1998. *Democracy and deep-rooted conflict: Handbook for negotiators.* Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Jácome, Francine; Milet, Paz; Serbín, Andrés. 2005. *Conflict prevention, civil society and international organizations: The difficult path for peace building in Latin America and the Caribbean.* Documento elaborado para Focal. Enero.

Ramírez, Socorro. 2004. "La Prevención internacional de conflictos: Tendencias y riesgos a nivel global y hemisférico". *En Pensamiento Propio,* Número 19, Enero - Junio.

Serbín, Andrés. 2004. "Sociedad Civil, diplomacia ciudadana y prevención de conflictos". *En Pensamiento Propio,* Número 19, Enero - Junio.

Shifter, Michael. 2004. "Breakdown in the Andes". *Foreign Affairs.* Setiembre/Octubre.

UNDP. 2003. *Human Development Report.* New York.

Comentarios

Francisco Leal*

Me causa preocupación la cantidad de reuniones, de documentos escritos, de planes que se programan en la Comunidad Andina de Naciones. Francamente, no soy muy optimisra, lo cual no quiere decir que no se puedan hacer cosas. No soy muy optimista mirando la historia de la CAN, que comienza en los años 70 con el Pacto Andino, el más antiguo en América del Sur. Sin embargo no ha avanzado, hay una serie de promesas que han sido poco viables.

En ese sentido yo quisiera hacer una presentación mucho más modesta para que podamos realmente avanzar, para aplicar la decisión 587, mirando el afán del Secretario de la CAN cuando en octubre del año pasado, insta a la sociedad civil a integrar la red.

Estos objetivos fundamentales son tres: los diálogos intersectoriales, regionales y subregionales para alcanzar la organización y funcionamiento de la red; discutir las políticas exteriores de la red en el marco de la seguridad andina y la prevención de conflictos y en tercer lugar, el análisis, diseño e implementación de la política exterior Común Andina.

Se van a discutir los elementos generales, entre las actividades que tiene, es conformar una comisión académica. Yo supongo que estamos en esa tarea. Dos, coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador y la CAN, es decir que debemos suscribirnos en las muy numero-

* EPRI. Universidad Nacional, Bogotá - Colombia

sas postulaciones, mandatos de las muy numerosas reuniones que en las que se han elaborado. Tres, un seminatio taller de expertos. Cuatro, presentación a la Comunidad andina para su aprobación. Cinco, diseños de propuesta y seis, implementación.

La tarea que toca a esta mesa es la organización, ubicación y funcionamiento de la red de seguridad andina, tareas que considero bastante instrumentales y las he realizado en trabajos académicos, pero no ante un auditorio.

La segunda mesa tiene un trabajo más funcional pero con todo respeto a los organizadores, veo que están un poco desconectadas las labores de estas tres mesas. Me parece que debería ser un trabajo un poco más arriculado.

Por ejemplo los términos de lineamientos deberían realizarse en términos de funciones, para ello se podría integrar el moderador de la mesa, Pablo Celi, en la discusión de las mesas y el de la segunda mesa en la mesa final, en donde no solo se plantee como esta en el programa, la síntesis del panel 1, la síntesis del panel 2 y la mesa redonda, sino que se diera algo un poco más dinámico.

No quiero ser ave de mal agüero ni saboteador, ni mucho menos, pero me parece un poco más constructivo el trabajo de organización, ubicación y funcionamiento, independientemente de la implementación.

Sobre esa base yo me permito hacer las siguientes sugerencias sobre las tres tareas de esta mesa, concediendo prioridad a lo que debería ser un trabajo académico, a través de los cinco países de la CAN.

Primero, la organización es una de las tres tareas que se debe plantear. Creo que antes de pensar en personas debe considerarse la parte institucional, idenrificar instituciones académicas que sean reconocidas en cada uno de los cinco países de la CAN, con el fin de que cumplan una función de coordinación. Así la responsabilidad sería de una institución y no de personas, si fallan las personas la institución buscará como llenar esa falla.

Me parece que la ubicación institucional es fundamenral. Como estamos en representación de cada uno de los cinco países en esta mesa, me permiro sugerir el nombre de la Universidad de la Andes en Bogotá, no solo porque es mi insritución, sino por que la Universidad de los Andes representa mucho prestigio en el país.

Hay otros elementos importantes en la organización, por ejemplo la firma de un convenio de compromiso de las instituciones que reptesenten a

los cinco países de la CAN, obviamente con el respaldo de cada una de las cancillerías, para que haya formalización de los compromisos de trabajo.

La segunda tarea es la ubicación. Obviamente no se puede pensar en donde se va a ubicar la red, porque la red no tiene un espacio puntual por su propia definición de red. Lo que hay que ubicar son las labores de coordinación, en este sentido lo más conveniente, ya que estamos en Ecuador y dada su ubicación geográfica, sugiero que Ecuador sea el país coordinador en la primera etapa y luego podrá existir una rotación periódica.

Dentro del país, se debería nombrar a la institución que represente y que realice la función de coordinación, podrían ser FLACSO, la Universidad Andina. No debería ser necesariamente una institución ligada directamente con el estado.

La tercera tarea es la de funcionamiento. Debería existir una agenda que se organice con naturalidad desde las funciones, esto permitiría que se desarrollen todos los mecanismos de funcionamiento y luego de incremento de la red. Ésta no debe considerar la complejidad de una articulación inicial con sectores oficiales, que esté limitada solo al sector académico para que puede articularse, establecer ideas, etc.

Esa agenda sería parricularmente de orden académico, señalando tareas específicas en cada uno de los países y que después de realizadas se puedan comunicar al resto de países. Un encuentro real de los representantes o delegados es necesario periódicamente, se podría pensar en una reunión anual en una institución de los cinco países que tenga sistematizada toda la tarea, para organizar lo del siguiente año. En estas reuniones cabría articular el trabajo con otros sectores de la sociedad civil que serían parte de la red pero con autonomía relativa.

Juan Ramón Quintana*

Lo que tenemos que recalcar es que la Comunidad Andina está realizando propuestas, iniciativas más o menos claras, al contrario de lo que se ha planteado durante estos últimos años. Lo segundo es el intento por proponer una agenda con temas identificados como comunes de la región. Y el tercer punto es cómo la comunidad puede alcanzar una política sustentable en la conflictividad, nacional, interna y transfronteriza de la región.

Existen varios desafíos:

Primero, en la institucionalidad, está el desafío de la propia sociedad para construir un marco conceptual consistente, para que podemos trabajar con los sectores académicos, una propuesta comunitaria proactiva y democrática. Se requiere un ordenamiento constitucional interno, una priorización de los temas de la agenda, un enfoque muy claro sobre la problemática de la sociedad. Así como no se pueden definir los temas, porque está cada vez más tenso el problema de lo nacional con lo regional y lo regional con lo global, de la misma manera está la sociedad.

Se debe tener una base de acción institucional sólida, con la cual trabajará la comunidad académica con la sociedad. De allí que constituirla es un desafío, un riesgo, para la iniciativa.

El segundo desafío y creo que es el fundamental, es el desafío institucional a escala nacional. Desafortunadamente en la región los procesos de institucionalización de la agenda de seguridad son muy complejos, nada armónicos y han progresado a velocidades distintas. Las agendas de desarrollo que tiene cada país son totalmente heterogéneas, aquí hay que plantear una manera franca, por ejemplo, que no existe suficiente coordinación, entre las políticas de defensa y las políricas exteriores de los diferentes países. El orro problema a nivel nacional, es la forma conceptual de la seguridad. Se habla de seguridad nacional. Hay países que han trabajado de una forma más dinámica y democrática, se da una definición conceptual de seguridad y en algunos casos tenemos éxito relativo.

---

* Director del Observatorio de Democracia y Seguridad (ODyS) de la Universidad de la Cordillera, La Paz- Bolivia.

El tercer desafío, es el liderazgo institucional para mediat en estas disonancias entre política exterior y política de defensa, ambas políticas públicas. Pero también creo que es importante en esta perspecriva de desafío, el fortalecimiento institucional en cada uno de nuestros países. Este tema tiene que ver con el parlamento nacional, que está bastante atrasado en el tema de la seguridad, además que los parlamentos no son esos espacios donde la sociedad pueda verse reflejada. De hecho el parlamento no tiene la suficiente capacidad para ilustrar a la sociedad acerca de cuáles son las políticas exteriores. Entonces el poder ejecutivo tiene más dificultad para informar a la sociedad sobre cuales son las políticas exteriores. Por lo tanto no solo estamos limitados por la definición de seguridad sino por este divorcio institucional.

El cuarto desafío que enfrenta esta iniciativa tan importante, tiene que ver con la inserción de la sociedad civil en un debate sobre políticas de seguridad en la región. A partir de reconocer que nuestras sociedades no son homogéneas, que nuestras sociedades civiles están fraccionadas en sus propios objetivos, porque ya no tienen un estado fuerte con el que podía acordar. Las sociedades civiles están cada vez más fuertes y los gobiernos cada vez más débiles. Por lo tanto, la dimensión de las sociedades civiles no es cualquier dimensión, sobre todo en sociedades multiétnicas. Se puede ver en como las poblaciones indígenas han logrado entender los problemas del perróleo o de la asimetría entre lo urbano y lo rural, pero no tratan de la misma forma los problemas de perróleo como la tierra, por ejemplo.

Y un tema preocupante en la sociedad civil al cual los estados no dan respuesta, está en sectores urbanos que están incorporando a la seguridad pública en sus demandas. Paradójicamente cuando estamos trabajando para mejorar la representación y la democracia, miramos el desafecto de algunos sectores y una mayor demanda del uso de fuerza para resolver problemas vinculados a la defensa de la integridad.

Y *un quinto desafío* tiene que ver con una de las áreas que ha avanzado más y de una manera consistente, la inserción de las capacidades, de las competencias del ámbito académico, y desde el ámbito académico se exige espacios de cooperación. Desde lo académico, aparecen también otros desafíos: creo que debe haber mayor debate, mayor discusión y no solo en un grupo pequeño. Además que tenemos distintas velocidades de desarrollo del área académica.

Para terminar, creo que hay que pensar en una arquitectura institucional de la comunidad andina, además agregar la participación de la sociedad civil y de la comunidad académica.

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

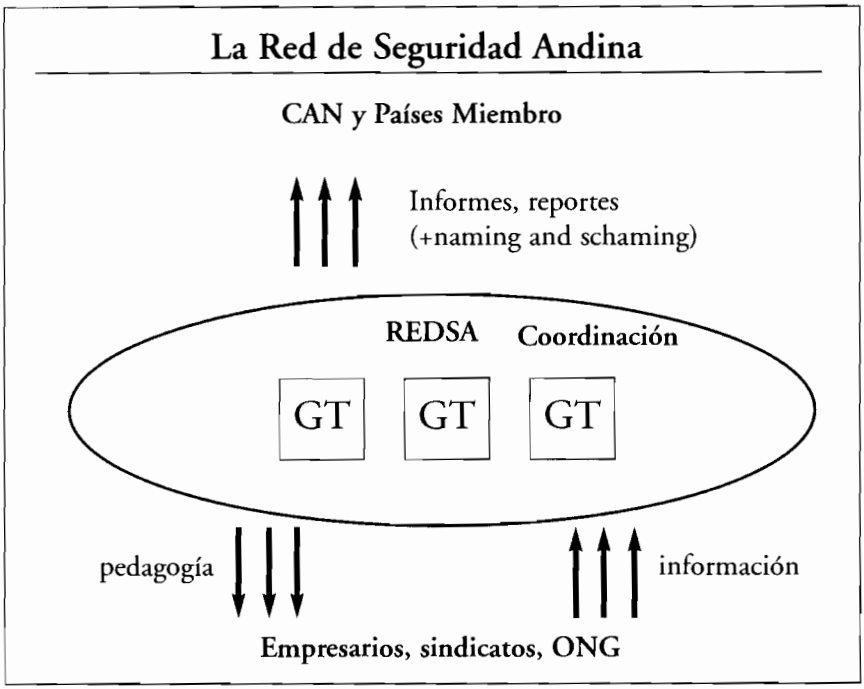
Como se explicó anteriormente, existe una importante brecha entre la CAN como organismo burocrático y los gobiernos de los países miembro, y la sociedad civil. La Red, en especial el componente académico y de expertos tiene la oportunidad (y la responsabilidad) de jugar un papel fundamental como bisagra. 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.

Función de la RESDA en la política común de seguridad y prevención de conflictos

Andrés Serbin*

La constitución de la RESDA da seguimiento a la resolución 587 de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) sobre la necesidad de conformar una red de seguridad andina con la participación de la sociedad civil.

Una observación inicial es que, como es habitual en los esquemas de integración de nuestra región, generalmente este tipo de decisiones se realizan a nivel gubernamental o intergubernamental, sin previa consulta con las redes y organizaciones de la sociedad civil, como una decisión proveniente de arriba hacia abajo.

Esta situación se complejiza por el hecho de que, también como es habitual en nuestros esquemas de integración regionales, este tipo de decisiones se incorporan a una amplia panoplia de resoluciones, decretos y recomendaciones que generalmente se aprueban, se suscriben, pero difícilmente se implementan.

Una breve revisión de la situación en la región andina evidencia, sin embargo, la imperiosa necesidad de vincular a la ciudadanía a las decisiones, formulaciones y ejecuciones de políticas públicas relativas a la seguridad regional, a la construcción de la paz y a la prevención de conflictos. Las reiteradas crisis de gobernabilidad de los países de la región, la deslegitimación

* Andrés Serbin es Licenciado en Antropología Cultural, Mg. Sc. en Psicología Social y Doctor en Ciencias Políticas. Es Profesor Titular ® de la Universidad Central de Venezuela e Investigador Emérito del Consejo de Ciencia y Técnica (CONICYT) de Venezuela. Actualmente es Director del Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE), Argentina; Presidente de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) para América Latina y el Caribe, y Co- Presidente del *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict* (GPPAC).

de los actores políticos asociados con la gobernabilidad democrática, y la frecuente (cuando no endémica) reiteración de conflictos domésticos basadas en las exclusiones políticas, sociales o étnicas, en algunos casos rápidamente ampliados a conflictos armados, hacen que cualquier intento de articular políticas de seguridad nacional o regional, choquen con obstáculos estructurales de difícil erradicación a corto plazo.

En este marco, una segunda observación apunta a señalar la no equivalencia de los tres términos – seguridad regional, construcción de la paz y prevención de conflictos. Mientras que el primero es básicamente un instrumento para la construcción del segundo, el tercero es un mecanismo tanto para la implementación del primero como para la construcción efectiva de la paz. La seguridad regional o doméstica, en este sentido, es un instrumento para lograr una meta más ambiciosa – la construcción de la paz en la región, de tal manera que sus ciudadanos no sufran en carne propia las pérdidas de vidas humanas y la destrucción de bienes materiales inherentes a todo conflicto armado. Como tal, constituye un bien público a cuya obtención deben estar dirigidas las políticas de los gobiernos con la participación y el apoyo de la ciudadanía. La prevención de conflictos, con el activo involucramiento de la sociedad civil, es un paso para garantizar la seguridad regional y, consecuentemente, la construcción de una paz duradera.

En este contexto, el rol de la ciudadanía organizada tiene una función fundamental principalmente en la prevención de conflictos, en la anticipación y prevención de una escalada violenta de los mismos, en la alerta y en la respuesta temprana ante la eventualidad de un potencial conflicto emergente, en tanto se encuentra inserta en las fuentes y origen de los mismos. Cercanía que, con frecuencia, le permite anticipar con mayor eficacia su emergencia.

Sin embargo, sin la activa articulación de los esfuerzos conjuntos de gobiernos, organismos intergubernamentales, actores políticos y sociedad civil, la prevención de conflictos armados no es posible. De allí que, tanto para la detección de potenciales conflictos, especialmente a nivel local, la formulación y la ejecución de políticas públicas en un marco democrático, requiere del esfuerzo mancomunado de estos actores y, especialmente, de las organizaciones y redes de la sociedad civil, directamente ancladas en el terreno donde estos conflictos puedan surgir. De allí también que todo esfuerzo para lograr una seguridad regional y, consecuentemente, avanzar en

la construcción de la paz, requiere de la participación activa de la ciudadanía organizada.

No obstante, la tendencia habitual en nuestra región es a reaccionar frente a las crisis y, especialmente, frente a la emergencia y escalada de un conflicto, en forma coyuntural. Como ya señalamos, muchos de los conflictos que devienen en conflictos armados tienen raíces estructurales cuyas causas sólo pueden ser abordadas efectivamente a través de políticas públicas sistemáticas y consistentes tanto en el campo socio-económico como político, que apunten a superar los abismales niveles de desigualdad, pobreza y exclusión étnica y política de nuestras sociedades. En este sentido, la mejor prevención es la que se desarrolla en el marco de estrategias estructurales de cambio que apunten a combatir de raíz estos males.

Como nuestras realidades políticas con frecuencia no cuentan con este tipo de políticas consistentes y sostenibles por parte de los gobiernos, las respuestas frente a las crisis y a los conflictos tienden a ser coyunturales, en el marco de reacciones y respuestas operativas. Sin embargo, la construcción de la paz requiere de una sabia combinación de políticas de cambio estructural con estrategias específicas de prevención de conflictos emergentes, donde las organizaciones y redes de la sociedad civil pueden actuar conjuntamente con los gobiernos y organismos intergubernamentales en la anticipación y prevención de la escalada a un conflicto armado.

Hechas estas salvedades conceptuales, si retornamos a una mirada a la región andina, de una manera similar a la situación, con las especificidades y diferencias del caso, de otras regiones de América Latina y el Caribe, vemos que el desarrollo de las capacidades de la sociedad civil en los temas de seguridad y prevención de conflictos, es limitada. De por sí, existen pocas redes y organizaciones que asumen el tema con carácter propositivo, tanto en el ámbito de la seguridad pública como de la seguridad regional, básicamente por atribuir un carácter eminentemente estado-céntrico y militarista a las políticas en estas esferas y por delegar en los gobiernos la competencia para formular, desarrollar y ejecutar políticas en este campo. Ni siquiera el significativo desarrollo de las redes y organizaciones de derechos humanos han podido superar esta limitación, más allá de acotar la posibilidad de que las fuerzas armadas devengan actores políticos o de que los mecanismos represivos atenten contra los derechos ciudadanos básicos. Adicionalmente, la heterogeneidad y fragmentación de la sociedad civil, amén de sus

limitadas capacidades, dificultan la posibilidad de impulsar políticas coherentes en este campo, desde la perspectiva de la ciudadanía y en colaboración con las agencias gubernamentales y los actores políticos.

Estas falencias de las redes y organizaciones de la sociedad civil en nuestra región, llevan a delegar las iniciativas en este campo a los especialistas, sean éstos funcionarios de gobierno o académicos. Y, con frecuencia, esto lleva a una clara distorsión de las expectativas y demandas de la sociedad civil en el campo de la seguridad, en tanto éstas son leídas e interpretadas a la luz de las agendas gubernamentales y no de las reales aspiraciones de la ciudadanía. Un peligro por demás reiterado es que las agendas de la sociedad civil en los temas de paz y seguridad quedan capturadas por los académicos que, a partir de una información y de una capacidad analítica instalada, tienden a replicar, a veces en forma crítica, las prioridades establecidas por las agendas gubernamentales o intergubernamentales, desde su campo de especialización específica. Sin que este señalamiento apunte a descalificar o a desvincular a la comunidad académica y universitaria del conjunto de la sociedad civil, sino de reforzar la visión de la marcada heterogeneidad y fragmentación de ésta y de sus intereses, particularmente en el marco de sus relaciones con los gobiernos y los organismos intergubernamentales.

En este contexto, plantearse una red andina de seguridad con la participación de la sociedad civil, especialmente dirigida a la prevención de conflictos, sin la participación de organizaciones y movimientos sociales, sólo con la contribución analítica y la *expertise* de los académicos y los analistas políticos, es reducir de nuevo la capacidad de construcción de la paz al ámbito gubernamental, con todas las limitaciones del caso.

Finalmente, en el marco de estas reflexiones y antes de pasar a algunas recomendaciones, es fundamental insistir nuevamente que el rol de la sociedad civil predominantemente se despliega en la prevención de conflictos y, eventualmente en la reconstrucción post-conflicto, pero se desarrolla con grandes dificultades cuando un conflicto armado se ha desatado, circunstancia en donde los gobiernos, los organismos internacionales y los actores externos, frecuentemente asumen un rol más activo, sea su devenir positivo o no. De allí que un efectivo tránsito de una cultura de reacción a una cultura de prevención debe contar con la participación de la sociedad civil desde su fase de inicio y no incluirla tardíamente una vez que el conflicto se haya desencadenado.

Desde esta perspectiva, el programa "El rol de la sociedad civil en la prevención de conflictos en América Latina y el Caribe" que la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) impulsa, en conjunto con el *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict* (GPPAC) a nivel mundial, ha realizado desde el año 2003 una serie de estudios y de consultas que básicamente apuntan a señalar la necesidad urgente, tanto en el área andina, como en el resto de nuestro continente, de:

- Involucrar activamente a las redes y organizaciones de la sociedad civil en la prevención de conflictos en la región, a través de la creación de un sistema de alerta temprano basado en la inserción local y comunal de estas organizaciones, como un mecanismo preventivo y no meramente reactivo.
- Articular este sistema con el conocimiento y la capacidad analítica de la comunidad académica, y con la formulación e implementación de políticas y acciones por parte de gobiernos locales y nacionales, y organismos intergubernamentales, en el marco de una diálogo pluralista y democrático con otros sectores de la sociedad civil y con los actores políticos.
- Capacitar a las redes y organizaciones de la sociedad civil para abordar efectivamente los temas de seguridad pública y regional, la prevención de conflictos y la construcción de la paz en función de los intereses de la ciudadanía.

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.

La sociedad civil y la seguridad andina

Bertha García*

Pensaba analizar el tema partiendo de ver qué podemos hacer los civiles, especialmente desde el punto de vista académico, en el trabajo de constituir esta Red de Seguridad Andina. Ha sido también el escepticismo que de alguna manera ha nombrado el embajador Palma, en la posibilidad de que las reflexiones y el trabajo de una red como ésta, puedan llegar a constituir partes esenciales de la formulación de políticas a nivel del Estado, del gobierno, que podríamos también aprovechar más bien para constituir justamente una comunidad de reflexión sobre asuntos que son absolutamente importantes, que usualmente no están el campo de las preocupaciones de los ciudadanos. Sí están en el campo de las preocupaciones de la academia, especialmente y creo que podríamos partir de esto específicamente, como hacer que la red o parte de la red tenga la posibilidad de constituirse en ambiente, en un ámbito de reflexión académico, que no puede ser complaciente, de manera que tendrá que ser una voz crítica que venga desde la sociedad y que ayude al mejoramiento de las instituciones y las relaciones que se puedan dar en nuestros países.

También entiendo que la idea de la Red Andina es una buena idea, no necesariamente porque está constituida por países que tienen una similitud muy grande en cuanto a sus problemas de seguridad, sino porque realmente lo importante es que exista y veamos como nosotros podemos darle vida a esta red. Se supone que esta red o esta comunidad andina de reflexión sobre problemas de seguridad, es para aprehenderlos e intercambiar nues-

* Profesora, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

tras apreciaciones, formando redes académicas a nivel del hemisferio. Tenemos buenas perspectivas sobre redes que han sido manejadas más bien voluntaria, también muy comprometidas como el caso del RESGAL, de Buenos Aires, que agrupa especialmente a un conjunto de investigadores. Ha sido igualmente interesante el caso de ADEFAR, que en el que participan investigadores del tema en el ámbito iberoamericano.

Nosotros podemos comprobar la importancia que tiene el hecho de poder comunicarnos con colegas que están trabajando sobre los mismos temas y ver cómo esa compañía que nosotros hemos logrado a través de las redes, ha podido ayudar a procesos específicos, a grupos particulares de investigación y de trabajo que tenemos en los distintos países de América Latina, conformados precisamente por académicos. Sabemos que nuestro trabajo como académicos no es necesariamente un trabajo muy fácil, aunque muy fructífero, nosotros trabajamos a nivel de recursos absolutamente exactos por una parte y también, muchas veces, sin la colaboración de las instituciones oficiales en el campo justamente de la seguridad, de la defensa. Muchas veces trabajamos también casi sin su anuencia, para decirlo de la manera más diplomática.

Entonces es difícil trabajar sobre estos temas en América Latina, no tenemos recursos, por tanto una red de académicos en la cual interactúen actores institucionales me parece muy interesante, todo depende de la forma en que nosotros también apoyemos para que esto funcione de la mejor manera. Con esta idea yo voy a proponer tres puntos de reflexión, y en algunos voy a repetir un poco las preocupaciones ya expresadas:

- Pretendemos trabajar dentro del espacio andino que es muy particular y especialmente, el más conflictivo dentro de América Latina. Esa conflictividad tiene que ver con los problemas de seguridad, el trato al narcotráfico, el problema interno que existe en Colombia, su difusión a todo el espacio andino y latinoamericano, y también con la precariedad de nuestros sistemas políticos, la precariedad de la gobernabilidad, especialmente países como Bolivia, Ecuador y otros. Somos un espacio de conflictividad por los problemas de seguridad, sobre todo en un ámbito donde el estado está débil, donde la gobernabilidad está débil y donde además sufrimos las consecuencias de una guerra interna, como ocurre en Colombia, pero además vamos a trabajar sobre otros temas importantes.

- Por una parte, encuentro un relativo estancamiento de la cuestión de la seguridad a nivel de los organismos multilaterales. Estoy hablando especialmente de las Naciones Unidas, estamos comprobando la dificultad para establecer nuevos espacios y nuevas dimensiones al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y especialmente a la OEA. Estamos comprobando que después de tres años de fructífero trabajo, el estancamiento de todas las reflexiones sobre los conceptos de orden multilateral y transnacional de seguridad, que la OEA empezó a trabajar hace unos tres años más o menos, se han estancado porque me parece que se han convertido en una especie de entelequia y corren el riesgo de permanecer así, porque no se ha encontrado ninguna concreción. Realmente los conceptos de multidimensionalidad y transnacionalidad están simplemente escritos pero no se han desarrollado en sus dimensiones. En este sentido no encuentra concreción alguna en el nivel de la expresión institucional que deben tener y de los mecanismos institucionales que deben ponerse en juego y tampoco se ha definido a los actores importantes, tanto institucionales, como de la sociedad, que deben intervenir para construir realmente lo que sería una visión hemisférica de seguridad. Los avances de la OEA en los años 90 son muy interesantes, por ejemplo se avanzó muchísimo en el ámbito de las medidas de confianza mutua en seguridad. Se llegó a acuerdos importantes, se llegó a visiones interesantes de multilateralidad. Pero ahora encontramos la dificultad en la conceptualización de la seguridad hemisférica y más todavía en su institucionalidad, que permanecen sin definición.
- Mientras tanto otro elemento importante que actúa sobre este contexto de debilidad conceptual y como de conflictividad del espacio andino, es la superposición de agendas. No solamente los países tenemos nuestras propias agendas. No solamente tenemos nuestros problemas de seguridad bastante bien delimitados, sino que también tenemos superposición de agendas y me refiero a la superposición de la agenda hegemónica de los Estados Unidos en su lucha contra el terrorismo global, que en nuestro espacio justamente andino aparece como la lucha contra el narcoterrorismo. Entonces, en ese sentido hay grandes tensiones a nivel oficial, a nivel de las instituciones, a nivel de los gobiernos. ¿Cómo actuar frente a estas tensiones? Estas tensiones no son fáciles, estas tensiones aparecen frecuentemente como por ejemplo, el impulso o la

presión por conformar acuerdos que no son compartidos necesariamente por los ciudadanos. Acuerdos, por ejemplo, sobre el Estatuto del Terrorismo, que ha sido muy discutido en muchos países de América Latina y hasta hoy está cuestionado en Colombia misma y también en el Ecuador en nuestro Congreso. Y habría que ver que manejos existen, pues no se lo está tratando a la vista del público y se encuentra absolutamente fuera de su conocimiento. Yo no estoy discutiendo en esto a Estados Unidos, entiendo que los Estados Unidos como país hegemónico tiene sus problemas, desde que es hegemónico siempre estará trabajando sobre corto plazo y eso es lo que le ha tocado hacer. Mientras tanto nosotros no podemos estar trabajando a corto plazo, porque nosotros estamos en condiciones muy precarias y tenemos que ver la manera de construir nuestros estados, cómo construir nuestra institucionalidad más bien en el largo plazo. Yo creo que eso es lo importante.

Entonces sobre esto vemos la intencionalidad de la CAN y veo con preocupación lo que decía Hugo Palma: de alguna manera se ha definido una agenda que está plasmada en la decisión 505 y la decisión 502. ¿Qué es lo que dice esta agenda?, en la declaración de San Francisco de Quito del 12 de julio del 2004 y específicamente me refiero a la decisión 505 establece el Plan Andino de Cooperación por la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos. La decisión 502 se refiere al Plan Andino de Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras. Es decir que después de consideraciones generales, pasamos a estos dos grandes mecanismos, eso significa la lucha contra el narcotráfico y la erradicación de armas pequeñas y ligeras. Entonces ese es el compromiso que nosotros aceptamos al establecer la Comunidad Andina, por supuesto que es posible y que tiene importancia, pero veamos cómo actuar frente a ello. En la comunidad académica deberíamos tener una visión crítica, de monitoreo y de ver como eso puede ser llevado a cabo.

Nuestra posición como grupo de trabajo, como Red, debería tomar en cuenta lo siguiente:

- Que la formulación y diseño de los instrumentos de la política, de la agenda, se enmarquen siempre en una perspectiva de democracia y el

fortalecimiento del estado de derecho. No estoy discutiendo la propuesta de la agenda, lo que estoy discutiendo es que nosotros debemos vigilar, de una manera muy responsable, que la formulación y el diseño de los instrumentos se realicen desde la perspectiva del estado de derecho. ¿Qué quiere decir esto?, que vemos en este momento la oportunidad para incrementar la capacidad de los estados y las ciudadanías, para formular por ejemplo legislaciones pertinentes, que nos lleven aportar en estos procesos de manera democrática, no a partir de la urgencia del corto plazo, ni de la coyuntura, porque las urgencias de corto plazo y las coyunturas tergiversan las perspectivas.

- Que la urgencia o prioridad coyuntural no afecte a las instituciones de seguridad compleja y digo las instituciones de seguridad compleja, para establecer una diferencia con otro tipo de espacios de la seguridad, que no necesitan la intervención de las instituciones de seguridad, como es el caso de la defensa y de la policía, como es el caso de Fuerzas Armadas o Policía. Y tomemos una cosa importante en esta agenda, esta agenda es una agenda policial, en ese sentido nuestra posibilidad de reflexión nos lleva a pensar que esa no es una agenda de defensa y que se utilice a las instituciones de la defensa en el desarrollo institucional o en la puesta en práctica de una agenda como ésta.

La red debe servir para mostrar justamente que estas cosas no se pueden hacer porque nosotros, como ciudadanos de los países, como académicos de los países queremos pensar en el largo plazo, queremos pensar en que nuestras instituciones sean eficientes, que nuestras instituciones de defensa y policía sean efectivas. Muchas veces nosotros pensamos que los problemas de seguridad que son del estado y que tienen que operar en el largo plazo justamente, a partir de una visión enmarcada dentro del estado de derecho. Que nosotros podamos definir leyes buenas, instituciones buenas. ¿Qué son instituciones buenas y eficientes? Aquellas que pueden actuar tanto en los momentos de paz como en momentos de crisis, que son buenas todo el tiempo, porque nosotros no podemos darnos el lujo como países pobres, de hacer legislaciones *ad hoc,* a partir de presiones específicas que nos vienen de fuera. Tenemos que tener la capacidad de definir esas presiones a fin de que nuestra institucionalidad sea apropiada para nuestra vida.

El Ecuador no tiene una ley apropiada, ni siquiera instituciones apropiadas para desarrollar los temas incluidos en la agenda que nos plantea el Consejo de Seguridad de la CAN. Nosotros no tenemos una ley de seguridad interior, que defina cuál es el papel de la policía, las fuerzas armadas, en problemas justamente como éstos.

Yo creo que no hace falta en esta agenda de la CAN una agenda por desear, vale la pena tomar en cuenta eso, ¿por qué?, porque tal como se trata el tema de las drogas, el problema del tráfico de armas, en nuestros países en la actualidad, estas actividades están consideradas como delitos, por lo tanto están sujetas a la visión del delito que tiene que ver con el derecho penal y este es un campo esencialmente policial, no tiene que ver con la soberanía del estado, sino de manera tangencial; tiene que ver con el delito de personas y grupos específicos que pueden afectar a las relaciones internacionales que lo afectan en el campo del derecho penal justamente, esta visión del derecho tiene que estar sometido a nuestras particularidades específicas como país.

Otra cosa sería que a partir de la comunidad que estamos formando, a través de la Red podamos configurar una misión distinta y pedir, como Comunidad Andina un tratamiento distinto de estas cuestiones, por ejemplo, que los Estados Unidos o los países que son los consumidores de la droga, porque el tema de la droga es un eje que configura el espacio de otros delitos, sean tratados de diferente manera y eso sería una oportunidad también para que nuestras reflexiones puedan llevarse en ese sentido.

Entonces tengamos en cuenta esos asuntos, y veamos por ejemplo como esta visión que no está de acuerdo justamente al estado de derecho, puede estar conformando problemas muy especiales de nuestra región. Hace unas dos o tres semanas las fuerzas armadas del estado ecuatoriano han dicho que se dedicarán a la lucha contra el narcotráfico, etc. etc. En este caso, corremos el peligro de estar demasiado atentos a las agendas que nos vienen de fuera y muy poco atentos a la idea de lo que pasa en nuestras agendas coyunturales. Nosotros deberíamos tener instituciones que respondan justamente a nuestros intereses.

La REDSA en el contexto político de la Región Andina

César Montúfar*

En el presente, el escenario andino sufre un evidente deterioro de sus condiciones de seguridad. Tenemos ante nosotros un agudo incremento del conflicto interno en todos los países de la región; se ha producido un fenómeno de creciente polarización entre sectores y fuerzas políticas, sociales, étnicas, y casi todos los países, tal vez con la excepción de Colombia, padecen de una tendencia hacia un cada vez mayor deslegitimación política y desinstitucionalización. En los Andes, los dirigentes políticos y las autoridades en funciones poseen cada vez menos legitimidad y las instituciones desde las que gobiernan son más débiles y presentan escasa capacidad de cumplir eficazmente sus propósitos. Tenemos, entonces, un escenario andino de mayor conflicto, de mayor inseguridad, pero también en que los líderes y las instituciones presentan menores opciones para afrontar estos problemas. Un contexto regional complicado y complejo, posiblemente el más complicado y complejo de todo el Hemisferio, pero en el que se cuenta con los instrumentos más débiles para hacerlo frente.

Como corolario a esta problemática, la mayoría de nuestros países, y aquí nuevamente habría que excluir a Colombia del grupo, sufren de una crónica inestabilidad política. El Ecuador es ya casi el estereotipo, se han sucedido en este país siete gobiernos en nueve años, pero del mismo mal padecen el resto de países andinos. Para muchos, los países de la Región Andina son casi ingobernables, al tiempo que su necesidad de consolidar gobiernos con capacidad de acción y legitimidad resulta un imperativo

* Profesor, Universidad Andina Simón Bolívar.

dado los desafíos de seguridad y conflictividad interna que en ellos se producen.

Pero los obstáculos para el diseño de una política común de seguridad no solo se refieren a condiciones internas. Como sabemos, esta región y, principalmente, uno de sus países, Colombia, han sido azotadas en las últimas décadas por un conflicto, que siendo interno a ese país, ha trascendido sus fronteras constituyéndose en un conflicto y en una amenaza a la seguridad regional. En ese sentido, la Región Andina padece de condiciones de inseguridad en que se entrecruzan e interactúan conflictos y amenazas que provienen de fuentes internas con aquellos que tienen una matriz regional y que presentan una dinámica transfronteriza.

Este tema es especialmente importante debido a que trae consigo varios factores adicionales. Quizá, el más importante, es la presencia e intervención de actores externos a la Región, como Estados Unidos, que alcanzan una influencia y radio de intervención excepcionales en la Región, marcando de manera casi absoluta no solo en la dinámica de los conflictos, sino, sobre todo, las políticas y soluciones que ensayan cada uno de los países para resolverlos. En ese sentido, los países andinos afrontan el problema de que su institucionalidad además de debilitada, sufre fuertes presiones externas para seguir una u otra vía. En gran parte y para la mayoría de países andinos, en este punto con la excepción de Venezuela, Estados Unidos impone la agenda de seguridad en la Región Andina. Su influencia es ciertamente desproporcionada, dados los intereses que Estados Unidos entretiene en la Región, por lo que constituye un factor adicional de debilitamiento institucional y deslegitimación. Así, en lo que a seguridad se refiere, la Región Andina es la región más transnacionalizada o norteamericanizada del Hemisferio. Ciertamente, la mayoría de políticas a los problemas de seguridad que afronta la Región no se deciden en las capitales de nuestros países sino que vienen de Washington o de la sede del Comando Sur en Miami.

Es en este contexto que se plantea la formación de la Red de Seguridad Andina (REDSA). Por lo descrito en los párrafos anteriores, resulta evidente la oportunidad de la iniciativa, empero, se avizoran igualmente inmensas dificultades para su funcionamiento. Tenemos ante nosotros ciertamente una paradoja. Mientras más necesarias aparecen iniciativas de este tipo, tendentes a unificar información y esfuerzos en una región conflictiva y

con enormes desafíos de seguridad, menos condiciones institucionales encontramos para que una red como la propuesta cumpla eficazmente con sus objetivos. Esta paradoja clásica entre necesidades y condiciones objetivas para satisfacerlas, es quizá más intensa en el caso que nos ocupa dada la influencia desproporcionada de Estados Unidos y sus intereses de seguridad en la región. Es un imperativo que los andinos establezcamos mecanismos, redes, instrumentos y políticas regionales para afrontar los conflictos y amenazas que se ciernen sobre nuestros países, pero aquello aparece en extremo complicado cuando el hegemón hemisférico y mundial tiene una agenda de seguridad definida para la región, que máximo la compartirá y discutirá con el gobierno de Bogotá, mientras que los actores gubernamentales y no gubernamentales del resto de países quedan efectivamente por fuera de la toma de decisiones en este tema.

Siendo que la paradoja que anotamos es ciertamente inmensa, aquello no debería desalentar la iniciativa. Su necesidad imperiosa debe alentarnos a buscar soluciones para sortear los problemas que se presenten, los mismos que ubicaría a dos niveles principales, teniendo siempre presente que el objetivo de REDSA se enmarca en el establecimiento de un espacio-red regional andino para el tratamiento, análisis, investigación, debate y toma de decisiones de políticas en los temas de seguridad internos y transnacionales que afrontan los países de la Región Andina, en la perspectiva de apuntalar y fortalecer la Política Común de Seguridad, establecida por la Comunidad Andina.

En primer lugar, existe en los Andes una gran distancia, un divorcio, entre las normativas de seguridad establecidas en el marco de la CAN y la realidad andina en cuanto a lo que los gobiernos de los países están verdaderamente dispuestos a aplicar. La debilidad institucional propia y la influencia de Estados Unidos quizá puedan explicar este hecho, pero el caso es que la Comunidad Andina no solo ha definido, entre otros instrumentos, una Política de Seguridad Común sino que ha ido tan lejos como establecer en la región una Zona de Paz. El planteamiento de la Zona de Paz, por demás interesante y válido, firmado por todos los presidentes de los países andinos, contrasta con la realidad por la que atraviesan cada uno de nuestros países.

Hacer realidad una Zona de Paz Andina implicaría un esfuerzo interno enorme y una coordinación extraordinaria de políticas regionales hacia atacar cada uno de los factores subyacentes a los problemas de seguridad en la

región, comenzando por aspectos sociales y económicos, y terminando por cuestiones políticas e institucionales, muy difíciles de imaginar para el presente o el futuro cercano. Si además consideramos la preeminencia de la visión de seguridad estadounidense en la Región, las posibilidades reales y efectivas de que los países andinos empiecen a concertar sus políticas hacia la Zona de Paz, resulta casi imposible. Los andinos tendemos muchas veces a la retórica, a resolver con documentos escritos o discursos, con legislación o normas, los problemas que no hemos solucionado en la realidad. Esta distancia entre instrumentos normativos y realidad debe ser tomada en cuenta para que el trabajo de REDSA contribuya a acortarla y no a ampliarla aún más.

Un segundo problema, más relacionado a la debilidad institucional interna de los países andinos, se refiere a la dificultad existente para que REDSA se asiente en el trabajo y la interlocución de actores válidos en cada uno de los países. La crisis y los conflictos internos de los países andinos tienen como consecuencia una real fragmentación de iniciativas y acciones. Esta fragmentación es mucho mayor si consideramos la necesidad de que REDSA se nutra del diálogo e interacción de actores diversos provenientes de espacios disímiles como Fuerzas Armadas, Policía, gobiernos, ONG de derechos humanos, universidades, centros de investigación, organismos internacionales, etc. Un intercambio fluido entre actores de tan diverso espectro constituye un reto, no insalvable obviamente, en un contexto de debilidad institucional y fragmentación. Y es que muchos espacios institucionales en nuestros países adolecen en muchos casos de la capacidad real de cumplir con sus funciones expresas, situación que genera que en muchas ocasiones tengamos más un desfile de membretes o tarjetas de presentación que una real interlocución de actores con el poder de llevar a cabo las funciones que representan.

Además de los problemas anotados, existen posiblemente otros en los que valdría la pena profundizar. Lo importante, empero, es señalar que ninguna de estas dificultades carece de solución y que la consolidación de REDSA dependerá de que asumamos los retos y dificultades evitando caer en autoengaños o autojustificaciones.

En ese sentido, considero que la fortaleza y contribución que REDSA podría realizar a la consolidación de la Política Común de Seguridad y al avance de una Zona de Paz Andina radicará en que la red fije sus objeti-

vos y acciones con modestia, realismo y sentido gradual. No requerimos más formulaciones utópicas sino poner los pies sobre la tierra y, en tal virtud, la modestia y el realismo constituyen ingredientes que deben incorporase al trabajo de redes como ésta. Igualmente, será importante que REDSA vaya de menos a más, que imponga un ritmo gradual a sus acciones e *inicie por el principio.* Muchas veces pretendemos comenzar por el lugar a donde quisiéramos llegar y es allí cuando nos quedamos a medio camino. Por ejemplo, pretender que de inicio REDSA cumpla un papel determinante en la toma de decisiones de los gobiernos andinos en los temas de seguridad constituye un objetivo deseable pero imposible en los actuales momentos si partimos del hecho de que ni ellos mismos, los gobiernos, tienen la capacidad ni la independencia externa suficiente para hacerlo de forma eficaz.

A partir de estas prevenciones, propondría tres campos principales de acción para REDSA en el presente:

- En primer término, REDSA podría hacer una importante contribución si se propone constituirse en un espacio de esclarecimiento colectivo, legítimo, a nivel regional en que los diversos actores de la seguridad puedan intercambiar información, debatir, preguntarse y responderse sobre sus preocupaciones y dilemas. Actualmente, no existe en la región un espacio de tal naturaleza; tenemos una enorme desconexión y desinformación colectiva que podríamos superar únicamente si pusiéramos a funcionar un espacio abierto y legítimo de intercambio de información y debate. Ocurre, en muchas ocasiones, que son los foros internacionales fuera de la Región los espacios en que lo anterior de alguna manera se torna posible. Si solamente REDSA constituyera espacios de reunión y discusión dentro de cada uno de nuestros países y en la región, su aporte a la comprensión y análisis de los problemas regionales de seguridad sería enorme. Además, el establecimiento un espacio de esclarecimiento colectivo ayudaría a aumentar la confianza entre los actores y los niveles de transparencia en que cada uno se desenvuelve.
- A partir del criterio de gradualidad, es posible que REDSA pudiera avanzar un paso más. Una segunda contribución podría situarse en la conformación de un espacio de investigación sobre temas nacionales, transnacionales y regionales, incluso desde una perspectiva comparada.

Existe una enorme demanda de investigación rigurosa y con basamento empírico que vaya más allá de las crónicas de prensa o de intercambios informales de información tanto a nivel nacional como regional. Si pensamos en el potencial de la investigación comparada, la contribución del trabajo de REDSA es enorme. Nos falta conocer muchísimo sobre las condiciones reales de seguridad en la región para no caer en las trampas de *securitización* en que actores interesados pretenden hacernos caer para condicionar nuestras políticas gubernamentales y las percepciones de la ciudadanía.

- A partir de la investigación y de los enfoques comparados que podrían desarrollarse se abre un tercer campo en que REDSA pudiera contribuir, a saber, la conformación de un espacio de convergencias en lo posible, tanto en el pensamiento y en el desarrollo conceptual como en las en acciones que los distintos actores, gubernamentales y no gubernamentales, pudieran llevar a cabo. Las convergencias surgen solamente cuando se pisa un terreno compartido, cuando se maneja información relativamente igual y se interpreta la realidad y sus problemáticas con prismas similares. REDSA podría constituirse en un espacio de convergencia y aquello ya sería un aporte mayúsculo para el tratamiento de los temas de seguridad y prevención de conflictos en la Región Andina que ayudaría a superar la fragmentación y a unir fuerzas en contextos en donde predomina la dispersión de iniciativas.

Si de estos tres campos podemos avanzar más tanto mejor. Empero, lo adecuado sería consolidar lo realizable y dar aire a que una iniciativa como REDSA se consolide. Si de allí, progresivamente, se llegan a acuerdos sobre una agenda común y acciones concretas en el ámbito de la toma de decisiones políticas se habría dado un paso enorme. Sin embargo, lo importante ahora sería poner las bases de aquello y que REDSA inicie su trabajo sobre bases firmes.

Síntesis del Panel 1:
La Red Andina de Seguridad: organización, ubicación y funcionamiento

Relator: Pablo Celi*

Los expositores señalaron con mucha precisión tres aspectos fundamentales, de los cuales tiene que partir cualquier reflexión en torno al alcance de la red.

El primero: esta discusión, este alcance y este acuerdo que estamos iniciando se inscriben dentro de un proceso político explícito, que se encuentra en documentos de la Comunidad Andina, en los cuales se ha recogido un sentido para la Política de Seguridad Externa común, que podemos resumir en varias ideas:

- Su contenido multidimensional y democrático. Es decir estamos hablando de una seguridad no exclusivamente restringida al ámbito militar y a la política de fuerza, sino de una seguridad que ha recogido una tradición que incorpora seguridad democrática, seguridad humana, los conceptos de multidimensionalidad desarrollados y formulados en México y que recoge un sentido participativo democrático. Una concepción de seguridad no restringida a los aparatos estatales, sino una percepción de la seguridad como bien público. Es esto lo que permite que discutamos el tema, es esto lo que nos estimula imaginativamente a buscar mirar a la seguridad en un diapasón más holístico.

- En el proceso de conformación de una comunidad subregional de seguridad, todos coincidieron en que parecería ser que la comunidad andi-

* Profesor, Universidad Central del Ecuador.

na de naciones, ha abierto una tendencia a constituir un entorno multilateral para configurar una comunidad subregional. Yo diría que esa comunidad tiene dos caracteres: en primer lugar estamos claros que es una comunidad interestatal, la sociedad civil participa en el marco de acuerdos interestatales, sin embargo, siendo una comunidad interestatal tiene una particularidad muy importante, ha asumido el concepto de estructura flexible.

- Dentro de este concepto de estructura flexible aparece otro aspecto destacado: lo más novedoso, lo *sui géneris* del proceso vivido en el área andina, nos decía Francine Jácome, es que en un instrumento multilateral se asume la participación de la sociedad civil en temas como la configuración de sistemas de seguridad y la función de políticas. Este es un avance muy significativo que da una particularidad especial al proceso de la comunidad andina y fue destacado por los panelistas en el sentido de reconocer la oportunidad que abre la decisión 587. No despreciarlo por los límites que sin duda todavía tiene el sistema en ciernes, un sistema en proceso, inconcluso y contradictorio. Ello no quita la significación y la importancia de este elemento. La decisión 587 abre sin duda una perspectiva participativa, abre una gran oportunidad para que la sociedad civil opine sobre temas tradicionalmente circunscritos no solamente al estado, sino a un ámbito restringido, especializado del estado, como ha sido el tema de defensa. Frente a eso la construcción que el panel nos sugiere, es trabajar por operativizar el mandato de la CAN, el mandato en términos políticos y términos institucionales está establecido. Nuestra función es desarrollar líneas que nos permitan ejecutar, operativizar ese mandato: la configuración de la denominada Red Andina de Seguridad.

Sin embargo, para la operacionalización de este mandato de conformar una Comunidad Subregional de Seguridad, creo que es importante que recojamos algunas ideas que definen sus características. En primer lugar, hablamos de una red conformada desde la iniciativa intergubernamental. Todas nuestras sugerencias, ideas, propuestas se potencian en función de reconocer este origen condicionante, vinculado con un segundo aspecto: la red será un espacio de interacción con los gobiernos y con la comunidad andina.

Ese es el escenario en donde la red puede moverse institucionalmente, sin embargo por el carácter participativo de la convocatoria, por la particularidad que tiene el tipo de red que se pretende estructurar, es importante que nosotros podamos ir precisando dos cosas:

- Un monitoreo permanente en torno al verdadero alcance en la voluntad de los estados para involucrar a la sociedad civil en este proceso, Creo que ésta es una condición *sine qua non* para que podamos avanzar en esta tendencia y esto generalmente va a estar sujeto a la dinámica de los acuerdos integracionistas en las coyunturas. Incluso en las propias circunstancias que cada estado atraviese en sus procesos políticos internos. Creo que por lo tanto la red debe llevar un monitoreo permanente de este primer elemento.

- Independiente o paralelamente a esto, es importante desarrollar la iniciativa de la sociedad civil y de lo que pudimos advertir de las participaciones, se sugiere al menos tres orientaciones, para desarrollar esta iniciativa:
  - Plantear formas de integración a la red, es una de las líneas que debemos trabajar, las formas de integración que proponemos.
  - Desarrollar mecanismos de interacción con los gobiernos.
  - Estructurar una dinámica y una organización propias, en el contexto de la convocatoria estatal.

Para encuadrar estas iniciativas, es muy importante y en esto se insistió mucho, partir de subrayar, destacar cual es el mandato, para que nosotros podamos desprender del mandato las iniciativas. El mandato de la decisión 587 es bastante preciso, ubica la constitución de la red de manera direccional, organización políticas empresariales políticas académicas. Deja abierto un campo que habría que trabajar: las definiciones de los actores de la sociedad civil, creo que cada sociedad nacional tiene allí un espacio bastante flexible para poder organizar una convocatoria social. Hay un condicionante, estas organizaciones políticas, empresariales, académicas y de actores van a vincularse en su acción fundamentalmente con organizaciones gubernamentales e intergubernamentales de la subregión, es decir ya en el mandato está definido el ámbito de cooperación interinstitucional en el cual se moverán nuestras iniciativas. Además la decisión ha precisado la función:

es una instancia de fomento de diálogos de tipo nacional, de tipo intersectorial y subregional, diálogos en torno al diseño, implementación y evaluación de la política de seguridad externa.

Fue muy importante la síntesis y el aporte que nos hizo el general Jarrín, al señalar todo el proceso de soporte político y jurídico. Creo que a partir de ello nosotros hemos recibido algunas sugerencias importantes sobre como conformar la red. Se ha planteado como una primera idea, pensar en el contexto de esta decisión, pensar en la red como un grupo de asesoramiento multinacional. Esta es la primera idea que ha quedado posicionada: la necesidad de constituir un grupo multinacional. Creo que todavía no está clara ni es unánime, la forma.

Hay algunas sugerencias, por ejemplo, constituir un comité asesor del Consejo Presidencial Andino del Consejo Andino de Ministros. Se plantea que esta actuación de asesoría colectiva deberá realizarse a través del organismo técnico: la Secretaría Regional de la CAN y se destacó por parte de Francisco Leal, que quizá el sector académico es el que de mejor manera pueda sistematizar esta problemática, puede posicionar una temática, puede orientar un debate y que en este sentido, la conformación de la red en cuanto comité asesor, debería apoyarse fundamentalmente en la acción del sector académico, buscando en este escenario un soporte institucional adecuado y desde allí proyectar lo que debería ser una agenda académica. Yo sugeriría que sea más bien, una agenda temática para que no aparezca como demasiado esotérico, una agenda temática que se va ir socializando progresivamente.

Este comité más ligado a una reflexión intelectual, podría ser el canal para convocar y canalizar el debate y la participación social. Creo en este sentido, que la propuesta de Francine Jácome fue muy importante. Éste finalmente es un proceso en el cual muy difícilmente se puede establecer una configuración burocrática de facto. Es un proceso en el cual esta suerte de instancia multilateral de la sociedad civil va ir surgiendo y sugería Francine Jácome que este proceso podría seguir tres momentos:

- Crear puntos focales nacionales.
- Establecer mecanismos de coordinación entre estos puntos focales.
- Plantear a la CAN la convocatoria oficial a un primer encuentro regional con una comunidad que ya ha desarrollado una interacción.

Fueron muy importantes los aportes respecto al rol de la sociedad civil. En primer lugar fue muy precisa la caracterización de la sociedad civil frente al problema. Partimos de una carencia de una visión regional: sin duda la experiencia de la sociedad civil ha estado mayoritariamente orientada hacia problemáticas sectoriales, locales y de tipo nacional y éste es quizá un primer factor que nos condiciona.

Hay un segundo aporte que identifica la notoriedad, también reconocida por todos los panelistas, de la falta de una articulación de la sociedad civil con los temas de seguridad. Creo que es real el debate sobre seguridad, sin embargo la sociedad civil lo ha llevado casi exclusivamente en el campo de la discusión sobre el estado de la relaciones entre lo civil con lo militar. No una reflexión en torno a las agendas de seguridad. Esta reflexión sobre las agendas de seguridad es estimulada en la actualidad más desde instancias académicas, que desde los sectores sociales.

Un tercer problema planteado en la descripción de la situación de la sociedad civil y que tiene que ver con la relación que ésta guarda con el estado, relación sin duda conflictiva, discontinua, crítica en determinados países. Esto se convierte también en un condicionante a ser tomado en cuenta a la hora de convocar a una red como la que pretendemos impulsar.

Un cuarto elemento, la sociedad civil es también una manera de designar una confluencia inorgánica de muchos actores. En rigor hay muchas sociedades civiles, no existe un sujeto sociedad civil institucionalmente integrado, y si nosotros pretendemos convocar este actor, se debe reconocer esa pluralidad que a juicio de los expositores, supone reconocer que desde estos actores hay confluencia de opiniones y percepciones de propuestas distintas, lo cual nos obliga a reconocer que: parte del trabajo de esta red será organizar una concurrencia de redes sociales e institucionales nacionales. No se trata solo de constituir la red en su interlocución con la CAN. Es necesario que la propia red se nutra de redes locales, que la red sea una instancia de articulación de iniciativas democráticas hacia la propia sociedad civil y esto exige trabajar con mucho cuidado la integración de la diversidad de percepciones y propuestas. Creo que la descripción de esta situación realizada por Jorge Valdez fue sumamente exhaustiva y extraordinariamente precisa, al señalar la mayor parte de elementos para el desarrollo del debate.

La discusión derivó en algunas propuestas de acciones. En primer lugar asumir la sensibilización de la sociedad civil sobre una problemática regio-

nal. Incluir el tema de la seguridad en las agendas de la sociedad civil. ¿Cómo hacer transversal el problema de la seguridad? Es un tema que sin duda requiere de la comunidad académica. En segundo lugar requerimos una reflexión política y también un diálogo social para buscar los mecanismos a través de los cuales profundizar el tema. En tercer lugar se estableció la necesidad de buscar nuevas formas de interacción y articulación con los marcos institucionales, en función a superar la conflictiva relación estado – sociedad civil. Sin duda la polarización funciona en contra de la sociedad civil, es necesario que la sociedad civil busque mecanismos de interacción con los marcos institucionales. En cuarto lugar, estimular la conformación de redes de relación y fortalecimiento de alianzas en el seno de la sociedad civil, puesto que nuestra temática puede ser bastante confluyente.

Creo si algún tema puede tener proximidad para los actores de la sociedad civil, es la percepción de los impactos de la seguridad, sobre las condiciones económicas, sobre las condiciones de vida, sobre las condiciones de democracia política, sobre las condiciones de transparencia institucional. Quizá nuestro tema puede renovar alianzas estratégicas en la sociedad civil. Muchas de las intervenciones sugirieron este término concreto, que puede convertirse también en un concepto programático de nuevo trabajo.

La necesidad de la configuración de la propia red, exige que seamos lo suficientemente representativos y transparentes, la red necesita constituirse no burocráticamente, ni unilateralmente y tampoco arbitrariamente. Tiene que configurarse con las características que queremos dar a la seguridad: transparencia, representatividad, pluralidad de enfoques. Creo que ésta fue una gran sugerencia que surgió de todas las opiniones.

Quiero concluir destacando las líneas de acción sugeridas para nuestro trabajo en la construcción de la red. Se definió al campo político, que está perfilado por las condiciones institucionales de los actores que pretendemos convocar. Y en este ámbito se sugirió y es la primera línea de acción, la orientación de red tiene a difundir información que no tiene la suficiente presencia social. En segundo lugar, la red debería sensibilizar a la opinión pública sobre su responsabilidad con las agendas de seguridad y esto tiene que ver fundamentalmente con dos conjuntos: los sectores sociales movilizados y los partidos políticos. Un elemento que es dramático en la región, es el desentendimiento parlamentario sobre esta problemática, por lo tanto este es un campo de acción donde la red podrá tener una gran actividad.

Un tercer aspecto, es la necesidad de impulsar programas de capacitación y adiestramiento y creo que las experticias que la red pueda convocar, no permiten disponer de un grupo profesional y técnico óptimo en esta línea.

Una cuarta línea fue propuesta por Francine Jácome, de conformar un observatorio de conflictos, quizá la forma institucional que puede tener mayor percepción social, porque permite realizar estudios más especializados y sugerencias más directas. Se planteaba que este observatorio debería trabajar fundamentalmente en prevención y resolución de conflictos. Finalmente se ha destacado como una línea fundamental de trabajo el control social, sin duda una red que se extienda regionalmente, que interactúe con los gobiernos, que convoque a actores sociales, que genere procesos de información, que estructure observatorios con capacidad de plantear sugerencias, es una instancia que puede ejercer control social muy efectivo.

Creo que estas cinco líneas de acción recogen el espíritu de nuestra reflexión, pero estas cinco líneas de acción fueron también orientadas hacia las siguientes temáticas:

- Las definiciones de seguridad y sus reglas, trabajar sus conceptos, sus mecanismos, sus formas institucionales. Es aquí donde tenemos un espacio de mayor relación con las instancias políticas del debate hemisférico y del debate andino.

- Las medidas de confianza, que han sido de alguna forma la primera manifestación de una voz social frente a los procesos estatales.

- La prevención de conflictos; se han sugerido dos componentes: desarrollar una metodología de seguimiento y plantear mecanismos de alerta temprana. Finalmente se ha planteado como una temática propia de la red, desarrollar iniciativas de gestión de crisis.

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

Relator: Alexei Páez*

Quisiera partir de la constatación de que prácticamente todos los panelistas enfatizaron que la relación entre sociedad civil, estado y organización internacional, en este caso específico la CAN y sus mecanismos institucionales, es una relación conflictiva y compleja. Las intervenciones manifestaron desde escepticismo hasta una visión en la cual se establecía que la base de la relación entre sociedad civil y CAN, no era una complementariedad a priori, sino el resultado de un proceso que se percibe por los panelistas como enormemente complejo, conflictivo, preguntando inclusive cuál es el sentido al que se puede atribuir estas necesidades de organismos internacionales y actores estatales de acudir a la sociedad civil, para resolver una política que anteriormente fue propiedad de las instancias y de los organismos estatales. La respuesta a esa pregunta según Alejandra Guáqueta, nos deja luces a cerca de cual pudiera ser el aporte de la sociedad civil en la formulación de la política común de seguridad andina.

Habría que preguntarse cuáles son los recursos a los cuales puede acceder esta red para posibilitar su movilización, decía Bertha García. La red se presenta simplemente como una posibilidad a ser gestada, sustentándose en el acceso a recursos que probable o seguramente no serán propios de la red, sino que tendrán que ser asignados por instancias estatales o por la CAN misma y como esto no queda muy claro, debería puntualizarse para que esta posibilidad pueda desplegarse en la realidad. Esta relación de la red tendría como objetivo funciones de esclarecimiento, de pedagogía, decía Ale-

* Profesor, FLACSO - Sede Ecuador.

jandra Guáqueta, de información y por supuesto de construcción de paz efectiva y permanente. Es decir, la posibilidad de la red para implementar procesos de información, sobre las políticas de seguridad a la población y construir efectivamente la paz y no simplemente responder reactivamente a las situaciones que se presentan en términos de seguridad.

La prevención efectiva es un eje necesario de acción en la relación de la sociedad civil con la CAN. La red civil tiene que estar vinculada necesariamente con procesos de organización democrática y de seguridad incluyente, es decir la seguridad pensada no solamente en términos de la estatalidad o de los intereses de la organización internacional, sino la seguridad pensada en términos de los intereses de ese gran agregado que, como ha señalado Pablo Celi, medio indefinido, medio amorfo que denominamos sociedad civil. El esclarecimiento y la información van en ambas vías, hacia arriba y hacia abajo, se dirigen hacia el conjunto de la sociedad civil, donde la red funcionaría como una suerte de bisagra cognitiva entre el estado y la sociedad propiamente dicha.

Este esclarecimiento, esta información, esta pedagogía, implican un proceso lento y acumulativo que no puede tener grandes expectativas inmediatas. Implica la construcción de una agenda coherente, que vaya más allá de la agenda que los entes estatales han construido desde su propia perspectiva, incluyendo temas propios de la sociedad civil y una articulación coherente. Implica una articulación y una jerarquización temáticas, que no necesariamente coincide con la jerarquización propuesta por los organismos internacionales o por las distintas instancias estatales que discuten el tema de seguridad a nivel puramente interestatal.

De hecho esto tiene relación con la existencia de agendas secretas en el mundo militar, esencialmente porque en los planes de contingencia en caso de conflicto, las agendas secretas se contraponen con la noción de transparencia y evidentemente las agendas secretas, según la doctora Bertha García, arrancan de una noción de seguridad anclada en visiones de la guerra fría. Estas agendas son transformadas precisamente para buscar el esclarecimiento y la democracia. Esta democracia implica seguridad incluyente y el carácter secreto de las agendas deberá ser matizado en un sentido muy diferente al que tenían conforme a la doctrina de seguridad nacional, que muchos de los panelistas señalaron quedó obsoleta desde hace algunos años.

Por otra parte, más allá de la construcción de una agenda coherente, el reposicionamiento de estas agendas secretas en la búsqueda de transparencia exige definir claramente las características de la agenda. Y para definir las características de la agenda, es necesario previamente establecer cuál es el carácter de su construcción. Todavía no está claro como se está construyendo esa agenda desde la sociedad civil. De alguna manera el mundo de la estatalidad tiene clara cual es la agenda. En el texto de Francisco Rojas Aravena, la agenda está clarísima para los países andinos: prioridad uno: narcotráfico; dos: terrorismo, actualmente mucho más vinculados y tal vez aleatoriamente el uno arriba, el otro segundo, pero podría ser al revés; tres: pobreza y carencias sociales que parece que representarían intereses reales de la sociedad civil; cuatro: grupos subversivos; cinco: tráfico de armas; seis: crimen organizado; siete: medio ambiente y desastres naturales.

Parecería que las características de la agenda para la sociedad civil podrían ser diferentes en su jerarquía, a la propuesta por la estatalidad. Por lo tanto hay que discutir el carácter de la construcción de la agenda, hay que discutir las relaciones en la construcción misma de la agenda entre sociedad civil con el estado y la organización internacional y no aceptarla como un conjunto predefinido, sobre el cual la sociedad civil simplemente va a operar instrumentalmente o de una manera adjetiva, periférica. Por el contrario la sociedad civil debe intervenir en la construcción de la agenda y en la definición del carácter, de la modalidad, de las metodologías a través de las cuales se va a construir esa agenda.

Este proceso se encuentra en un momento embrionario de encuentro. Requiere de mucho gradualismo, de mucha transparencia y del análisis de la política de lo posible. No cabe pensar que tenemos ya construido el asunto. El gradualismo implica que no se planteen expectativas muy altas de lo que vaya a pasar con la red, dentro de si misma y menos aún en sus relaciones con la estatalidad y con los organismos internacionales. La política de lo posible y la transparencia se vuelven entonces una exigencia para que este gradualismo pueda funcionar, porque si no existe transparencia, si no existe una política de lo posible, difícilmente podemos dar pasos consecutivos y ascendentes en la construcción del carácter de la agenda.

Por otra parte, se constató que existen contradicciones entre las agendas nacionales y ello también implica dificultad en la articulación de la red a nivel global. Esos choques de las agendas nacionales constatan, en el mar-

co de la política de lo posible, que los intereses de seguridad de los cinco países del área andina no coinciden necesaria y plenamente en su jerarquía y tal vez algunas de las temáticas sean diferentes o confrontadas desde puntos de vista y perspectivas muy distintas. Los choques de las agendas nacionales también tienen y hacen relación con las dificultades de la construcción interna de las agendas nacionales. Si la red va ser eficiente a nivel de la Comunidad Andina de Naciones, es lo que alcanzo como conclusión, evidentemente debe ser eficiente en la construcción de las agendas nacionales, que van a confluir en la construcción de una gran agenda internacional. Las enormes dificultades que tenemos en los países andinos, en la construcción interna de agendas, es el resultado o se expresa a través de la crisis política señalada por algunos de los panelistas, la desinstitucionalización generalizada del conjunto de organizaciones institucionales y la politización de Fuerzas Armadas y Policía en la perspectiva de Bertha García y César Montúfar.

También ingresa la pregunta planteada por el embajador Hugo Palma: ¿Hasta dónde gobiernan los gobiernos? Es decir ¿qué ámbitos han cedido los gobiernos, en cuáles van a permitir una ingerencia de la sociedad civil en la representación y en la presentación de intereses y de agendas distintas, complejas? Como bien se señaló, la sociedad civil no es un todo unitario, es un conjunto complejo, agregado, de instancias no estatales que tiene también divergencias profundas. De ahí arranca la búsqueda de las convergencias posibles, que son el resultado de la jerarquización de la agenda y de la transparencia en las relaciones de los distintos grupos y los estados.

Para entender esa jerarquización de la agenda y el carácter de los temas que deben ser incluidos, no pueden abstraerse, no podemos abstraernos bajo ningún concepto de los contextos nacionales, hemisféricos y globales y de la influencia radical del hegemón en la constitución de las agendas de seguridad en nuestros países. Debemos constatar también los problemas serios de las organizaciones de seguridad presentes, existentes.

En el caso de la Organización de Estados Americanos, OEA, Andrés Serbín nos señalaba que su crisis representa de la incapacidad institucional de llegar a conciliar acuerdos y niveles que teóricamente ya estaban más o menos consolidados. En la Organización de Naciones Unidas, ONU, la intervención del hegemón y la política unilateral de seguridad es un dato considerado a ser de manera radical. La presencia de otros actores como el

Foro Social de las Américas, debería tener una influencia importante en la construcción de las agendas, para no pensar que la Comunidad Andina de Naciones es una cápsula, cuya definición de una política de seguridad exterior común sólo parte de la definición interna de sus estados o de sus sociedades en colaboración con los estados.

Por ello las perspectivas y las proyecciones, de acuerdo a los panelistas, deben ser claramente modestas. El carácter nacional de las políticas de seguridad debe ser también aceptado no solamente en el contexto global, sino el carácter local de la política de seguridad. Los grupos de apoyo y trabajo de la sociedad civil en la red son expresiones nacionales que deben conciliar intereses nacionales y después levantarse a nivel internacional. Tenemos una compleja interacción entre el contexto global y el carácter nacional de la gestión de las políticas de seguridad, que también es problemática. Hay que aclarar lo que ya señaló Pablo Celi, las relaciones en el interior de la sociedad civil son tan problemáticas y tan críticas en muchos niveles, como en el interior de los estados, en el conflicto, en la crisis, que se vinculan con sociedades civiles un tanto centrifugadas, con pocas capacidades orgánicas para participar en temas que aparentemente salen de su interés inmediato.

Conferencia

Paz, seguridad y fomento de la confianza

Paz, seguridad y fomento de la confianza

José Antonio García*

Antes de empezar con el tema, quisiera realizar un par de reflexiones: la primera tiene que ver con la importancia de este evento, porque lamentablemente lo que distingue también a la Comunidad Andina (CA) es un déficit de participación, un déficit de democracia. Nuestro proceso ha estado demasiado poblado y listado por cúpulas, pero allí han faltado más ciudadanos y la presencia de la sociedad civil organizada. Incluso en los mecanismos antiguos, como el Consejo Empresarial y el Consejo Laboral debo reconocer que no solo se trata de cúpulas sino que su participación, su preeminencia, ha sido eventual y por consiguiente no ha enriquecido mucho, debo decirlo con honestidad, este proceso.

Y creo que es muy difícil avanzar en un proceso de integración si no tenemos a los ciudadanos participando en él y sintiéndose también beneficiados por él mismo. Entonces en la medida que pudiéramos disponer de mecanismos como éstos, como se ha planteado y que está previsto en la decisión que tomamos, logramos articular estas comunicaciones entre la sociedad civil organizada y el proceso de integración, vamos a corregir un proceso demasiado desvinculado de la ciudadanía. Esa era la primera reflexión que quería hacer.

La segunda reflexión tiene que ver con la iniciativa del Ecuador, de su canciller de entonces, Diego Cordovez, por la cual tenemos ahora la Declaración de Galápagos, llamada Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación de 1989. Yo creo que en 1989, nos planteamos que el proce-

* Director de la Comunidad Andina de Naciones.

so de integración no es únicamente un proceso económico y comercial, en realidad es un proceso multidimensional y que, por consiguiente, tiene una agenda que es mucho más rica que las negociaciones comerciales, que éstas nos han significado un proceso muy largo de muchos años y de mucho esfuerzo, es verdad. Pero también es verdad, que lo otro es también una agenda pendiente de la integración.

Yo quiero decir que podemos afirmar hoy, que hemos avanzado muchísimo en lo que es la liberación comercial, la normalización de políticas, las normativas que hacen a este mercado ampliado que hemos conquistado.

Creo que los esfuerzos ahora se los debe dirigir a los otros temas que hacen a la integración y que no han sido trabajados de manera suficiente en el pasado. Creo que es eso lo más importante ahora, tener una agenda no solo rica, sino con posibilidades de abordarla.

Definitivamente hay dos temas que a juicio nuestro son poderosamente significativos: uno, el tema de la paz, la seguridad y el fomento a la confianza, y del otro lado el derecho a la gobernabilidad democrática en el tema de los derechos humanos. Digamos que son dos ejes, en el trabajo que podríamos llamar el dominio político en la integración, que habría que vincularlos estrechamente, porque por allí podríamos acercarnos a los ciudadanos y a su representación como sociedad civil organizada. Quizás lo que primero debemos hacer en la elaboración del tema de la paz, la seguridad y el fomento de la confianza, es ubicarnos en el contexto internacional. El fin de la Guerra Fría va a permitir espacios de cooperación mucho más amplios de los que teníamos anteriormente y por consiguiente va a permitir, además, desarrollar agendas propias a los países miembros de la Comunidad Andina y no simplemente la agenda impuesta desde afuera por las potencias dominantes o por el conflicto o confrontación entre ellas.

Es evidente que el fin de la guerra no ha significado necesariamente el establecimiento del nuevo orden, que hubiéramos esperado en un contexto nuevo y diferente. El fin de la guerra fría podía abrir paso a una mayor cooperación y a una mayor presencia de un orden multilateral que permitiera precisamente la preeminencia de valores y de normas internacionales sobre la voluntad política de unas potencias, y ese es quizás el desafío que tenemos: que el fin de la Guerra Fría ha producido un orden en donde empieza a vislumbrarse una potencia hegemónica que debilita, enerva y reduce la capacidad de actuación independiente de organismos e instituciones internacionales.

También es cierto que tenemos asimetrías muy profundas por lo cual los temas, los desafíos que se plantean no son iguales para todos. También tenemos nuevas amenazas con el tema de seguridad, que no formaban parte de la agenda internacional hasta muy recientemente. La desaparición de la guerra fría permitió, como bien sabemos todos, la multiplicación de los llamados conflictos de baja intensidad y la aparición de actores no estatales.

Si uno se imagina el fin del siglo XX, mejor dicho si uno recuerda el fin de nuestro último siglo, y si uno imaginase como fue el fin del siglo XIX y principios del siglo XX, llama la atención cómo se parecen ambos, como los temas de seguridad, de estabilidad de la época se volvieron a repetir. Y tuvimos en nuestra agenda el mismo tema de los Balcanes, el mismo tema de los conflictos étnicos, de las limpiezas raciales, etc.

Este es un poco el panorama de lo que encontramos en este nuevo contexto y con estos nuevos desafíos. Esto nos obliga a diseñar un nuevo sistema de seguridad propio, que vaya más al encuentro de nuestras realidades y necesidades. Para ello tendríamos que empezar por converger, armonizar, nuestras propias concepciones y a partir de ellas, las políticas y los mecanismos que necesitamos crear en los ámbitos regionales y subregionales.

Para empezar se requiere una nueva visión de la seguridad, que implica entender ésta como un concepto mucho más amplio y no simplemente seguridad igual defensa. Por consiguiente seguridad no es exclusivamente defensa sino que tiene un carácter multidimensional. Pero hay algo más importante que eso, porque debemos entender que la seguridad es un bien público, que tiene por sujeto al ciudadano y no sólo al Estado.

Habíamos dicho que esta preocupación por la seguridad se inicia con la declaración de Galápagos en el año 1989, pero esa feliz iniciativa ecuatoriana, anduvo en el camino sin mayores avances y esto quizá tiene que ver con muchos factores. Yo creo que los años 90 fueron años que privilegiaron políticas económicas sobre cualquier otra consideración, por cierto políticas económicas neoliberales, es decir que los países de América Latina vivieron bajo el Consenso de Washington y por consiguiente trabajaron sus programas de desarmes arancelarios, desarme de todo el aparato proteccionista y de alguna manera los temas de paz y seguridad quedaron relegados.

Ello ocurrió porque que en la ideología de estos liberales, la prosperidad que el modelo generaba iba permitir supeditar, subyugar todas las dificultades o conflictos de tipo político - militar que podrían existir. Es cierto que

en algunos casos se tomaron o se lograron algunas cosas importantes, pero en términos de integración andina no se trabajó mayormente.

La integración andina va a vivir un quiebre institucional en el año 97, al crearse e instalarse como órgano político e incorporado al sistema jurídico andino el Consejo Presidencial y el Consejo de Cancilleres, que existían en la práctica, pero, usando una expresión muy conocida en la región, eran informales, no estaban reconocidos en ningún instrumento jurídico. Entonces, es a raíz de este quiebre que significa el Protocolo de Trujillo, en término institucionales, que nosotros queremos asumir también institucionalmente una agenda política en forma regular y no de la manera esporádica que se daba en las eventuales reuniones presidenciales o de cancilleres. Es así como empezamos a codefinir los lineamientos de una política internacional común en el año 99.

El año 2001 logramos acordar un Plan Andino de Cooperación para la lucha en contra de las drogas ilícitas y delitos conexos. En el 2003 logramos incorporar a nuestro ordenamiento jurídico el Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Trafico Ilícito de Armas Pequeñas. Este programa no es muy distinto al de Naciones Unidas, la diferencia es que éste es un programa andino y una decisión, y por consiguiente es un instrumento jurídico que obliga a las partes, frente a la resolución de la Asamblea General que no tiene carácter vinculante.

También hacia el año 2001, realizamos la Primera Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa. Como resultado se obtuvo el Compromiso en Lima, la Carta Andina para la Paz y Seguridad, Limitación y Control de los Gastos destinados a la Defensa Externa. Así empezamos a definir la visión andina de seguridad y que dice: "La seguridad es entendida como la situación en que 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. Concepto de carácter multidimensional y comprehensivo que abarca asuntos de índole político, económico, social y cultural."

Insisto que ya en el primer esfuerzo andino por definir, por tener una visión compartida de la seguridad, la vinculamos al ejercicio pleno de la vida democrática en los pueblos. En esta perspectiva hemos ubicado las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la paz y seguridad: el terro-

rismo, el problema mundial de las drogas, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas, las municiones y otros explosivos relacionados; la corrupción, los desastres naturales, la inestabilidad que promueve la exclusión social, la extrema pobreza y la debilidad institucional, degradación del ambiente y el crimen organizado. En este listado, encontramos pues, amenazas, desafíos y preocupaciones. Quizá, en esto hay que ser claro, no todos forman parte de las amenazas a la seguridad, pero sí son temas que ameritan preocupación y son desafíos nuevos en esta materia.

En esta política de seguridad, tenemos como ámbito operativo la presencia de violencia física, organizada; y encontramos en ella una naturaleza subregional, por las redes transfronterizas, por los factores de inestabilidad que pueden provocar estados vecinos.

Hicimos un mandato para definir una seguridad de paz. En este mandato los países miembros debían tomar en consideración buscar y crear un espacio de cooperación política con estabilidad institucional, solución de conflictos y desarrollo sostenible y bienestar; y completar esto con otros componentes del proceso andino de integración. Me refiero al Programa Integrado de Desarrollo Social que fue aprobado en Quito, en la última cumbre, en el que incluyen las estrategias ambientales, sobre todo en materia de biodiversidad que tenemos los países andinos. Y tenemos un programa financiado con la Unión Europea (UE) para la prevención de los desastres.

A partir de eso realizamos seminarios talleres que nos permitieron avanzar en la decisión que establece los lineamientos para la política de seguridad común externa de la Comunidad Andina. Entiendo que aquí se la ha discutido, en primer lugar porque se llama Política de Seguridad Común Externa de la Comunidad Andina, creo que a ello no le falta razón, pero tiene que ver con la sensibilidad de los países y con el hecho de poder imaginarse la cooperación entre ellos, como un fenómeno externo. Pero una dificultad que hemos percibido desde mucho tiempo atrás, es trasladar al ámbito andino la cooperación requerida para fenómenos que amenazan a la seguridad y que se consideran fenómenos internos. En este sentido es claro que muchos de nuestros países han recurrido a fórmulas muy conocidas internacionalmente, llámese a Naciones Unidas, llámese países amigos o cosas por el estilo.

Para el manejo de situaciones internas están claras las amenazas a la seguridad y sin embargo ha habido algún recelo para manejarlas en el ámbi-

to de los socios andinos, como si estuviera divorciada la integración económica de la integración política. O como si se considerara que la Comunidad Andina, no estuviera en condiciones de colaborar en estos temas.

Los objetivos están aquí claramente establecidos: enfrentar de manera cooperativa y coordinar las amenazas a la seguridad; contribuir al desarrollo y consolidación de la Zona de Paz Andina; prevenir, combatir y erradicar las nuevas amenazas a la seguridad y, cuando corresponda a las interrelaciones, coadyuvar a la promoción del desarrollo económico y el bienestar social de los habitantes de la Comunidad Andina, además, contribuir a la consolidación y profundización de la zona de paz y cooperación sudamericana; promover la participación comunitaria de los países andinos en las definiciones y procedimientos correspondientes a seguridad colectiva.

Al igual que en la política exterior tenemos fundamentos y bases importantes: que la paz y la seguridad son bienes públicos, que tenemos una comunidad de intereses y una identidad común, que la continuidad territorial nos permite cooperar en esta materia y que nuestro proyecto es solidario y de cooperación.

Los criterios que quisiera destacar acá son: multidimensionalidad, integralidad, cooperación, flexibilidad y gradualidad. Estos criterios de alguna manera corresponden también a los criterios de los lineamientos de política exterior. De alguna manera han sido tomados de allí por considerar que son válidos. Quizá lo importante aquí, al igual que la política exterior, es la idea de lo flexible y lo gradual que permite avanzar de a poco, de suerte que podamos consolidar espacios, proyectos comunes y no simplemente lanzarnos a una gran aventura en la que podemos fracasar por la ambición. Este es un proyecto de menor ambición pero más realista, y quizás la diferencia con el tema de la política exterior, es la idea de participación que por primera vez incluimos en un mecanismo político.

En los mecanismos institucionales obviamente están las reuniones de ministros de relaciones exteriores que son un órgano del sistema. La reunión de los ministros de defensa y relaciones exteriores que tuvo su primer encuentro en Lima en el año 2001, y se ha creado el Comité Ejecutivo de la Política de Seguridad Común Andina. Estos tres órganos como se podrá ver, son órganos estatales, pero está prevista la creación de la Red Andina de Seguridad.

Comentario

Oswaldo Jarrín

Cuando se habla de los grandes avances de la Comunidad Andina, un hito referencial, como mencionó el Dr. José Antonio García, es el Consenso de Washington. Desde ahí comenzó a adquirir una verdadera identidad la Comunidad Andina, especialmente en la formalización de sus diferentes organismos y estructuras. También debemos considerar que hay otros referentes y que de esta misma dinámica política se desprende no solamente el juego de la bilateralidad versus la multilateralidad, sino también el afán de un dominio y de que se perciba en todos los estados la forma cómo se aplican las estrategias y políticas de seguridad.

Por esta razón se debe el fracaso de la Sexta Conferencia de los Ministros de Defensa: la exageración de Colombia al pedir un ejército multinacional para proteger la seguridad subregional, o el error de los Estados Unidos al aspirar que se conforme con las fuerzas armadas y policía un solo frente en la guerra contra el terrorismo. Es decir los aspectos relacionados con la cooperación no están tomando como referencia fundamental la soberanía, la independencia, el planteamiento de la política de los Estados. Si bien tiene que unirnos la voluntad, la actitud de cooperación para lograr un estabilidad y paz, tiene que pasar obligatoriamente por la percepción de cada uno de los Estados, sin que sea una subordinación a una política exterior, sino más bien una forma de negociación de la propia soberanía en beneficio a los objetivos de paz subregionales.

Voluntad política y confianza son fundamentales, por esta razón no puede subsistir hasta ahora una agenda de seguridad porque no existe esa voluntad ni la suficiente confianza, y lo que hay es solamente el hegemón responsable de la imposición de una política, de una estrategia de seguridad. También ocurre que todos los Estados queremos dominar, es decir imponer nuestra visión y nuestro criterio para afrontar las amenazas según nuestros intereses particulares.

Si causa resquemor el aspecto mencionado en seguridad externa, es porque evidentemente es más fácil entre los Estados que se lleguen a acuerdos, porque ya existen instrumentos de cooperación internacional bilaterales como las reuniones de ministros de defensa, de comandantes generales de ejército, la reuniones binacionales de cooperación, las reuniones binacionales de integración, y muchos mecanismos e instrumentos que vuelven más fácil un tratamiento de estos temas.

No es menos cierto que los aspectos internos siempre están protegidos por el recelo, y porque la intervención de un país en otro país para ayudar en la resolución de los conflictos internos no produce el efecto deseado, no significa de que los aspectos que no son de decisión política de los Estados, no sean tratados para solucionar en lo que corresponde a estas tendencias o estos factores y actores transnacionales, porque no tienen que ver con las decisiones políticas internas de los estados. Por esta razón una agenda de seguridad, deberíamos decir que siempre estará rigiéndose por los principios generales, de ahí deberíamos diferenciar lo que son contenidos de una agenda, de lo que son principios. Porque cuando hablamos de la solución pacífica de las controversias, estamos hablando de principios de derecho internacional, que no son parte de una agenda de seguridad completa.

No estamos hablando de una política para realizar las medidas de confianza mutua, porque eso se está tratando dentro de un instrumento concreto dentro de la seguridad, es decir que es parte de los proyectos. Lo que necesitamos dentro de la Comunidad Andina es diferenciar los objetivos que consideramos que son indispensables, para preservar la estabilidad y la paz. Estos son los objetivos referenciales sobre los cuales actuarían los diferentes principios del Derecho Internacional, de las políticas de Estado de los diferentes países que conforman la comunidad, para que esta comunidad de seguridad sea el elemento catalizador, que acelere o retarde los factores de inseguridad o de las situaciones que pueden convertirse en situa-

ciones de riesgo, de crisis o de tensión entre los Estados, como el que estamos viviendo. Por no existir un elemento catalizador de esa naturaleza, vemos cómo un incidente de menor importancia como la captura de un delincuente o un integrante de las FARC, se convierte en un conflicto internacional. Estas situaciones manifiestan que no hay los instrumentos adecuados, programados, convenidos y acordados para que se puedan aplicar a través de organismos que sirvan como catalizador o como elementos que faciliten la reducción de tensiones y como se ha dicho en la decisión 587, mecanismos de alerta y de prevención para desactivar tensiones.

No podríamos seguir hablando entonces de una CAN en términos de seguridad subregional, cuando modificamos el concepto de seguridad. Tenemos problemas sin embargo para que se acepte ese concepto. Si se siguen manteniendo los criterios de las hipótesis de conflictos y siempre orientamos la seguridad en función de la confrontación o a la contención del vecino o a la amenaza externa, no estamos conformando una comunidad de seguridad.

Una comunidad de seguridad, pretende más bien cubrir las vulnerabilidades de los miembros de la comunidad. No puede existir sobre hipótesis de conflictos, sino de confluencia. Hipótesis que nos unan en función de los intereses que son afines para que solamente las amenazas que sean transnacionales y afecten a toda la comunidad, sean lo que deben ser tratadas con una dimensión, no de poder militar exclusivamente, sino de todas las otras dimensiones que existen y que correspondan para que no haya el poder duro.

Mesa Redonda

Red de Seguridad Andina

Oswaldo Jarrín, moderador

A manera de motivación, quisiera presentar unas dos ideas relacionadas especialmente sobre el panel uno, la primera sobre la ubicación y la segunda sobre de funcionamiento de la REDSA.

- Se habla de la actuación en el intercambio intergubernamental, para lo cual conviene tomar en cuenta la carencia de la visión regional, y el frecuente choque de agendas de seguridad, algunas ocultas, que poseen los países de la región, como se ha mencionado. Pero además de las estructuras, se debe plantear el problema de cómo van a interactuar cada uno de los países en la red, entre sí y luego con las instancias administrativas de la Comunidad Andina.
- En el funcionamiento de la REDSA, además del asesoramiento, investigación de temas de seguridad, se ha mencionado la conformación de un observatorio de la seguridad andina, el mismo que debería ser considerado como un instrumento de apoyo para la prevención de conflictos, de acuerdo a la problemática y la posición geopolítica de la región. Su función de bisagra cognitiva, como se la ha denominado, debe ser no solamente entre la sociedad y el Estado, sino también con la región, en la cual así mismo no solamente pesa la presencia del hegemón, sino la dinámica política a la que se ha hecho referencia, en la que se debe tomar en cuenta el foro social, y la influencia de las potencias emergentes y de los países de la región.

Por consiguiente no hay mayor discusión en cuanto al asesoramiento, la visión que tenga la sociedad civil en el asesoramiento a los órganos de la Comunidad Andina, la conformación de un observatorio y un instrumento de apoyo en la prevención de conflictos, como la alerta temprana y la gestión de crisis, en sus funciones perfectamente consensuadas y descritas. Pero sí merece una especial atención, la dinámica geopolítica, generada no solamente por el hegemón, sino también por el Foro Social, la Revolución Bolivariana, el Eje Atlántico, el Eje Pacifico, es decir los diversos intereses de las potencias emergentes y los conflictos que se presentan en un área no solo geopolítica sino geoestratégica. Es así como debe considerarse, a mi manera de ver, la Región Andina.

Francisco Rojas*

Yo quisiera referirme a lo que considero temas recurrentes en la política latinoamericana, que tienen peso particular en el caso de la seguridad y que se expresan con fuerza en iniciativas como la Red Andina de Seguridad.

Quizás para partir siempre es bueno destacar al menos algunos aspectos significativos del contexto. Para resumirlo de manera muy breve, primero reafirmar que América Latina y el Caribe es una región de paz interestatal, en la cual si bien hemos resuelto importantes temas limítrofes, quedan remanentes.

Tlatelolco ha sido la pieza fundamental para mantener las armas nucleares fuera de esta región, ésta sigue siendo la región del mundo con el menor gasto militar y probablemente desde el punto de vista de las plataformas militares, es la que tiene las más antiguas. Digamos que, en perspectiva, la posibilidad que pueda existir un conflicto armado de carácter interestatal se ve con una probabilidad muy baja. Esto no significa que no se deba prestar una atención permanente a este tema, temas de frontera que tienen recurrencia y que reaparecen con fuerza.

Quizás en este marco, cabe destacar que en la perspectiva global, América Latina no ha logrado transferir su aporte de paz al sistema internacional porque tenemos un bajo peso en lo global y somos una región marginal.

Un segundo aspecto del contexto contrasta drásticamente con esta perspectiva. La inestabilidad doméstica, quizás el tema en la situación internacional doméstica se refiere a Colombia, donde la guerra tiene un largo periodo de tiempo y adquiere características internacionales cada vez más significativas, lo cual se expresa en que las más altas tasas de homicidio en el mundo se encuentran en América Latina. Tenemos en Colombia, en El Salvador, tasas que superan los sesenta y setenta homicidios por cada cien mil personas. En Brasil se está llegando a la mitad de esa cifra.

Esto hace que el tema de las armas livianas sea un tema crucial para la región. Tenemos un gran déficit en los organismos internacionales encargados, en particular en la Organización de Estados Americanos, OEA, que si bien tiene un rol importante, es necesario reforzarlo de manera fundamental en la legislación nacional de cada uno de nuestros países. De alguna ma-

---

* FLACSO - Costa Rica.

nera se acepta que las armas de destrucción masiva son las armas livianas.

Es un área de alta ingobernabilidad, desde el año 2000 hasta la fecha se han destituido ocho presidentes o han renunciado, lo cual dificulta la gobernabilidad y la estabilidad.

Presenciamos un incremento de la violencia social en las áreas centroamericanas, con el tema de las maras, esto es visto con preocupación; pero la preocupación fundamental es que se está pensando en una solución de tipo militar y no una solución que aborde el tema de manera multidimensional, para aplicar el concepto de seguridad en este fenómeno, evitando de alguna manera el entronque con políticas norteamericanas en este campo, que pueden militarizar de manera vertiginosa el área centroamericana. En síntesis tenemos una gran debilidad del estado de derecho y del sistema político tradicional.

Quizás el tercer elemento global, que es necesario destacar, es que los problemas globales latinoamericanos y caribeños no están aislados de los grandes problemas globales. Así lo demostró el trabajo de Wolf Grabendorff, con motivo de la recopilación de una serie de eventos para difundir la reforma a las Naciones Unidas y un panel sobre las amenazas, riesgos de la seguridad, donde se demuestra que América Latina no es parte del debate de los nuevos problemas globales. Sin embargo hay que destacar que los problemas medio ambientales causan graves problemas, los huracanes en el área del Caribe significan un retroceso en su producto y eso no se reconoce. Hay tormentas, problemas con la capa de ozono, erosión del producto interno bruto. Obviamente significa que más gente sale de sus países de origen, hay más migración, más desplazados que afectan las visiones internacionales. Las pandemias como el sida, en países de nuestra región, están adquiriendo características tan graves como en África. En Brasil hay un incremento importante, que no reconoce diferencias de clase.

El crimen transnacional tiene en América Latina una base fundamental desde la perspectiva de la droga. Yo creo que en este ámbito existe un punto particular que en algunos países se ha tratado, pero no hemos visto como este fenómeno de las drogas es la base regional que tiene el crimen transnacional. Creo que tenemos pocos elementos que ayuden a vincular de qué manera la corrupción, en cada uno de nuestros estados pacifistas, es la actividad del crimen transnacional que erosiona al estado nacional.

Frente a este marco global, que es complejo para nuestra región, me quiero referir a aspectos positivos como son algunos temas de integración regional que han dado pasos importantes. Todavía tenemos un déficit significativo en los acuerdos, y ha sido destacado con fuerza por distintos presidentes que la única opción para los problemas que enfrenta la región es la cooperación. Me permito citar al presidente Lagos quien ha señalado. "Nadie podrá moldear el mundo que viene sino a través de acuerdos y negociaciones. La complejidad del mundo que emerge es excesiva para manejarla de manera centralizada", lo que está señalando es que el unilateralismo agrava los problemas y reduce las opciones.

No es posible pensar que un solo actor sea juez, policía y verdugo de manera simultánea, y esto requiere tratar los temas de la región en un marco multilateral, por tanto militarizar los problemas y militarizar la agenda social, probablemente sea uno de los más graves problemas que pueda tener América Latina.

El problema radica en cómo enfrentar esto y creo que esa es una de las tareas esenciales, fundamentales, que tiene que abordar una Red Andina de Seguridad, sobre todo en la dimensión académica, en la dimensión propositiva, en la dimensión de alerta temprana de análisis.

Los problemas se expresan hoy día en crisis del estado. Nuestros estados se encuentran debilitados, las estructuras estatales se encuentran carcomidas por diferentes protestas sociales. Eso lo podemos constatar en particular en el Ecuador en el último periodo, por las malas decisiones del parlamento, de la justicia, de la presidencia de la república. Es decir, los tres poderes del estado han tomado decisiones que generan una tensión que debilita el estado y esto hace que se pierda el monopolio de la fuerza, que no exista el imperio de la ley y por lo tanto los estados no sean capaces de asegurar los requerimientos de la población, generando tensiones que pueden producir problemas más graves.

Es por eso que Estados Unidos ha planteado la necesidad de actuar unilateralmente, que nos lleva a pronunciarnos respecto a acciones preventivas frente al terrorismo. Esto tiene una dimensión más amplia, porque Estados Unidos ha planteado actuar en espacios sin ley. Cuando hay estados debilitados puede haber ciudades que dejan de estar bajo el control del estado y por lo tanto, si se quiere tomar acciones, se debe visualizar este tema. Para ello será necesario reafirmar el mandato multilateral.

Las visiones de los temas del mundo, de los temas de seguridad, de los temas económicos están centradas en hipótesis multidimencionales, centrados en las personas. Por eso el presidente de Brasil señaló que: "No habrá seguridad ni estabilidad si el mundo no establece un sistema más justo y democrático". Por su parte el presidente Kirchner de Argentina, señaló en la última Asamblea General de las Naciones Unidas que "... las amenazas contemporáneas vienen de la visión criminal del terrorismo, de las armas de destrucción masiva, de la violación de los Derechos Humanos, de la ausencia de participación política..."

A su vez el presidente Toledo de Perú, también en las Naciones Unidas señaló que "... la estabilidad del sistema mundial tiene relación con los aspectos militares, políticos y estratégicos y también la paz y la seguridad tienen componentes sociales y económicos, la pobreza y la exclusión conspiran contra la paz, la seguridad y la democracia..."

Es decir tenemos una mirada muy global en este conjunto de temas y eso se expresa probablemente en todas las encuestas de carácter nacional y regional donde la gente dice que apoya al sistema democrático, apoya al sistema de derecho y esto es mayoritario en la región. Pero a su vez sectores cada vez más significativos sienten desafección con los sistemas políticos, porque los sistemas políticos democráticos no han sido capaces de resolver los principales problemas a los que se enfrentan.

El número de personas que están a favor de sistemas no democráticos, porque no se han solucionado sus problemas económicos, tiende a crecer día a día y es un peligro grave en nuestra región para estados terriblemente debilitados.

En este marco es necesario pensar que el orden público, el orden global, el orden regional, solo estará basado en un orden multilateral. Puedo señalar muchas citas de los presidentes en este campo, voy a destacar solo dos. Una, la declaración del Grupo de Río, número 18, que fue la última, nos señala que solamente el tratamiento multilateral de los problemas globales y las amenazas a la paz nos permitirán alcanzar el desarrollo con visión social. Reconocemos la necesidad urgente de fortalecer el multilateralismo para la solución y el tratamiento de la agenda global.

Esta perspectiva es confirmada por los Jefes de Estado de América Latina, España y Portugal en la última Cumbre de las Américas en San José de Costa Rica, quienes señalan que dentro de nuestra perspectiva del mundo,

solamente la solución y tratamiento multilaterales efectivos de los problemas y los desafíos globales que enfrentamos, nos permitirán formular y ejecutar una agenda para desarrollar la democracia y el desarrollo social.

Esto quiere decir, que cuando miramos los problemas de la región, en particular los problemas globales de la región, hay dos cambios conceptuales significativos: pasamos de una geopolítica de seguridad nacional, hacia una perspectiva en la cual la seguridad de las personas, en el marco democrático, es el elemento fundamental.

Un segundo aspecto es que en todos los marcos conceptuales, la visión de un estado central con fuerte peso en lo militar, ha dado paso a una dimensión multidireccional con componentes no militares. Es decir, lo central hoy día está radicado en las personas, a las cuales los estados tienen que proteger y los temas de carácter no militar adquieren más importancia.

Quisiera referirme muy brevemente a cómo miro los temas recurrentes que necesitamos abordar, que no hemos sido capaces de dar respuestas adecuadas desde el punto académico y que se expresan en problemas prácticos por parte de los que deben tomar decisiones.

El primero es cómo abordar la erosión del estado y los temas de soberanía. Este es un tema esencial en el caso de una Red Andina de Seguridad. Si no somos capaces de abordar los temas transfronterizos como si fuesen de un solo estado, difícilmente van a tener posibilidad de resolverse de manera práctica. En este tema creo que debemos aprender de la experiencia europea porque cediendo una parte de la soberanía, tenemos una soberanía agregada, una soberanía asociada.

Lo segundo es el tema de identidad latinoamericana, que está cada vez más difusa, cada vez señalamos la heterogeneidad regional de América Latina, y no hemos encontrado una forma para destacar cuales son los valores comunes y los intereses que queremos construir y desarrollar .

Y creo que la única forma de ponernos de acuerdo es identificando bienes públicos internacionales, subregionales y regionales que queramos proteger. Por lo tanto debemos recordar que un marco andino fue dado en Quito, en la reunión del año pasado, la cual se definió cuales son los bienes públicos que se quieren alcanzar. Hoy, una tarea es como formular mecanismos que permita llegar a ellos. Y esto significa establecer mecanismos efectivos de diálogo entre parlamentarios, la ratificación de tratados es esencial, porque no todos los tratados internacionales están ratificados.

En las áreas académicas la demanda es cómo generar visiones holísticas y esto no se ha conseguido. En el tema de integración se han generado divisiones profundas sobre el Tratado de Libre Comercio y tampoco tenemos un consenso para abordar temas como el de la seguridad.

Nuestros gobiernos y esto es aplicable a todos los de América Latina, tienen graves deficiencias al definir políticas de Estado. Cada gobierno siente que debe realizar una política superior en el periodo que le corresponda, y eso hace que la oposición lo único que busque es romper ese proyecto político en vez de avanzar sobre políticas de Estado. Quizás estoy desde mi experiencia chilena, que conoce desde hace 18 años una voluntad política de tener consensos en algunas áreas y pelearse en otras. Consensos en tres aspectos esenciales: las fuerzas civiles y militares, la economía, la democracia y ello es quizá lo que ha permitido que en mi país las cosas hayan funcionado de mejor manera que en el resto.

El cuarto elemento tiene que ver con la voluntad política de fortalecer y defender la constitucionalidad. Nosotros tenemos una constitucionalidad muy débil en el marco del estado, pero también en lo regional y lo internacional. Esto significa que no hemos tenido capacidad de renovación de las instituciones y para producir cambios efectivos debemos tener diseños adecuados.

El general Jarrín se refirió a la visión uno de la red de seguridad donde se crea el equivalente a la presidencia de la Red de Seguridad Andina que se encargará de la política exterior de defensa del área andina, a la cual recurrirían, ministros de defensa, cancillerías, coordinadores nacionales. Probablemente nos falten algunos años para alcanzarla. Y quizá la propuesta que hace el general Jarrín deberá ser debatida a nivel académico, definiendo como generar un secretario general fuerte con capacidad de tratar con coordinadores nacionales, con la sociedad civil, con los académicos. Es decir el diseño arquitectónico es esencial para edificar una construcción adecuada, como por ejemplo la que realizó el anterior director de FLACSO, Fernando Carrión, al que yo le rindo un homenaje muy especial.

El quinto aspecto es que tendemos a mirar los problemas nacionales como nacionales, el caso de Colombia, el caso de las maras, el caso de la drogas, el tema del medio ambiente. Si los seguimos viendo como asuntos nacionales solamente nos entramparemos en intereses locales muy mezquinos, sin ver los impactos que tienen a nivel internacional.

El sexto aspecto es que en los años noventa la diplomacia de cumbres adquirió gran importancia. Hoy día, la diplomacia de cumbres muestra fuertes síntomas de agonía; no existe un calendario sobre las cumbres y por lo tanto se producen superposiciones entre las actividades que se les quiere proponer a los presidentes y a los diputados.

El séptimo punto es el tema de la desconfianza, somos un continente de paz, el más pacífico, el más inequitativo, y probablemente el continente con mayores niveles de desconfianza no solo interpersonales sino de desconfianza política.

También tenemos un grave problema en los niveles de desconfianza con Estados Unidos, no solamente por las políticas unilaterales que tiene Estados Unidos, sino que no tenemos un espacio para discutir los problemas duros con los Estados Unidos. Se podría plantear que en el país Z existe la presunción, de que parte de las Fuerzas Armadas y que la política está involucrada en una red internacional ilegal. Esto en vez de generar una denuncia podría generar un problema y no se puede encontrar soluciones porque no hay un espacio para dialogar. El tema de la desconfianza también se da por que no cumplimos lo que prometemos. Si miramos un ejemplo simple, los informes sobre medidas de confianza mutua que deben ser enviados a la OEA, solamente lo han enviado ocho países de la región.

Finalmente, si no definimos de manera adecuada los bienes públicos que queremos alcanzar no lograremos los objetivos como región.

Las cuatro tareas fundamentales que debería abordar, según mi criterio, el sector académico en la Red Andina de Seguridad, son:

- Desarrollar una idea andina de seguridad, que sea una contribución esencial en la sección multidimencional de la OEA, es decir como se visualiza con ojos de la región los propios problemas.
- Buscar mecanismos de paso sucesivo para reanudar y desarrollar la confianza.
- Mejorar los mecanismos institucionales de manera modular a las propuestas que ha hecho el señor Jarrín y que requieren ser debatidas.
- Es fundamental, incorporar a la sociedad civil en tres dimensiones, en este caso no solo en la dimensión más académica, sino además las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de empresas, que teniendo un trabajo sistemático, evidentemente conceptual, tienen como resolver el área de frontera para la Red Andina de Seguridad.

Wolf Grabendorff*

Para mí como extranjero, alguién que está mirando todo este desarrollo desde fuera, me parece muy importante ver ese concepto de factibilidad de implementación, para mí un concepto de red de seguridad es un concepto lleno de contradicciones, que tienen que ver con la realidad política de la región y de los problemas de los países que estamos hablando, pero también lleno de contradicciones porque es un proyecto muy voluntarista, por ello creo que deben mirar en el contexto de las posibilidades existentes.

Y quiero recordar que hay redes similares en el contexto de la OSC, que se fundamenta en un monitoreo de seguridad en los países post de la Unión Soviética. Existe una red similar muy activa en el campo del Medio Oriente, y también existen redes con enfoques distintos pero con arquitectura similar como las redes focales que están trabajando en lo que pasa en el hemisferio occidental, o la Red Transatlántica que está mirando desde Bruselas el tipo de relaciones norteamericanas, europeas. Estas redes tienen entre 10 y 20 años de existencia, y creo que sus experiencias pueden marcar el camino para la red de seguridad.

Creo que hay que tomar en cuenta cuatro contradicciones que tiene una red de este tipo:

- La primera es la cosa práctica, que es la diferencia entre las expectativas y las limitaciones de actuación que tiene una red como ésta. Algunas redes ya perdieron la credibilidad porque vieron todas las posibilidades que van a facilitar y que finalmente fue muy poco lo que pudieron hacer. Estas expectativas son normales, desarrolladas en el campo académico y las limitaciones se encontrarían en el campo de la implementación, en la aceptación de los gobiernos.
- La segunda dicotomía que también tiene que ver con la primera, es la discusión interna de lo formal versus lo institucional. De acuerdo a mi limitado conocimiento, ninguna de las redes tenía éxito institucional, todas ellas tenían estructuras informales que han buscado su financiamiento, que han presentado su condición de expertos, pero no tenían

---

- Proyecto de Seguridad Regional FES.

una fuerza interna. Lo institucional de esta red tiene que ver con el interés que le da la CAN, pero, ¿cómo se va a manifestar realmente esta red? hay discusiones e interés de los gobiernos, pero, ¿cuál es el interés y la benevolencia que le puede dar la CAN a esta red? tengo mis dudas, por experiencia con el Parlamento Europeo, Consejo Europeo y la Comisión Europea, quienes pocas veces apoyan estas redes de información y transmisión de la voluntad de los pueblos frente a las instituciones.

- El tercer problema que veo, es lo externo versus lo interno. Obviamente las percepciones mutuas son importantes en ese aspecto. En Venezuela hablábamos y teníamos una visión muy distinta de la región de lo que teníamos aquí en Ecuador y esto va a pasar cuando hagamos esto en Lima o en Bogotá. Es que la realidad nacional es percibida distintamente, pero la realidad regional es también percibida distintamente. Y es muy difícil definir cual sería un interés regional, este es también un problema europeo, no solo andino y sobre todo con los países andinos donde hay mucha batalla política sobre definir el interés nacional. Obviamente esta división entre lo interno y lo externo es más artificial. Porque los problemas son al mismo tiempo, cada vez más nacionales, más internacionales y más domésticos. Hasta los académicos mismos no tenemos una capacidad de análisis de los temas más importantes de seguridad. Solo viendo en el contexto interinstitucional, siempre aparecen temas con tintes internacionales a un lado o al otro, sobretodo con temas que tienen mucha importancia como Estados Unidos.
- Y finalmente quiero ingresar al contexto regional versus regional, que puede ser el tema más grave para la Red de Seguridad Andina, sobre todo en el campo de la soberanía.

Hoy en día casi ningún país acepta que la soberanía en el campo económico no existe, no solo por que estamos dolarizados como en el Ecuador, o porque no podemos controlar el valor de los bienes, pero también en otros países latinoamericanos el gobierno no tiene la más mínima influencia en la moneda, no tiene mucha influencia en aspectos de comercio. Los gobiernos tienen menos influencia en temas como derechos humanos, en las elecciones y todo ello se ve en el contexto internacional. Ello sucede mientras instituciones internacionales están mirando con lupa el caso de Colombia, ¿Por qué hay tanto interés en esa vaca sagrada que es la democracia que ve-

mos todos los días que no funciona? ¿Por qué hay tanto interés en algo que históricamente tenía su razón? Yo creo que este es un campo minado, cuando no hay una decisión de los gobiernos, más bien de la sociedad civil y si dejamos ese concepto afuera no vamos a tener ninguna posibilidad de desarrollar un concepto de seguridad regional.

Quiero finalizar con las líneas de acción que se deben seguir, que se han expuesto esta mañana, y para mí son tres líneas que deben tener prioridad en ese campo de acción.

- La primera es creando políticas. ¿Cómo se hace eso? Eso no se hace a nivel académico, ni con manifiestos. Eso se hace cuando se pone sobre la mesa políticas que definen que el campo de seguridad no es el campo de policías, ni de militares, sino de la sociedad en general. Los alemanes después de tantas guerras perdidas, creemos que la guerra es demasiado importante para dejarla en manos de los militares y yo creo que algo de eso es aplicable a las amenazas y problemas que surgen hoy en día. Son amenazas muy profundas para las sociedades andinas y para afrontarlas se necesita el convencimiento de que el aparato político no son sólo los gobiernos. Los gobiernos son sólo uno de los sectores. La seguridad es un bien público tanto para el estado como para los ciudadanos. Si no hay una conciencia de esto, no vamos a tener éxito en formular acciones para la seguridad regional.
- La educación de los actores implica trabajar con los partidos políticos, no sólo con los del gobierno sino también con los de oposición. La única cosa que se puede hacer es ofrecer a partidos políticos la visión de la seguridad, que ellos no tienen capacidad de formular por sus problemas ideológicos. El tema de seguridad tiene reglas, no hay una posición de izquierda o de derecha, sólo hay una respuesta ágil y efectiva. Creo que una red de seguridad debe hacer ese proceso educativo para generar un cambio en el pensamiento.
- La tarea más difícil es crear consensos transfronterizos en países que tienen tanto problemas de liderazgo interno, como son los países andinos donde es casi imposible hablar de consensos. Un campo más fácil es el consenso en el campo militar, porque quienes han vivido en la frontera se entienden mejor que los políticos. Y eso implica trabajar con los medios de comunicación. No hay ningún otro actor que tenga un efecto

tan negativo sobre procesos internacionales, especialmente en tiempos de elecciones. Siempre lo malo es lo que tiene el vecino.

La mayoría de percepciones nacionales son percepciones falsas y por eso una red por su neutralidad puede ser una buena referencia, como es habitual en muchos medios internacionales.

Para finalizar, para seguir con la línea de Francisco Rojas, la regla para el futuro es la cooperación. Hay que considerar que no hay seguridad hasta que no podamos asegurar la seguridad para nosotros.

Alcides Costa Vaz*

Quisiera subrayar la importancia del significado de la conformación de la red andina en el alcance político y su alcance regional, reflexión que hago desde la perspectiva regional. El significado de esta iniciativa se refiere a los agotamientos, la incapacidad o la inadecuación, si se quiere, de las políticas existentes.

La necesidad de una red, se debe a que los instrumentos públicos, espacios de expresión pertenecientes a una construcción de una visión colectiva no están funcionando y esto es un problema común en todos los países de la región andina, por los estrechos límites de la acción de las esferas públicas.

Cuando hablamos de estado, de políticas públicas hay una tendencia natural a ver esto desde el punto de vista del ejecutivo y también del legislativo, cuando el debate político y el aporte de sugerencias deberían venir naturalmente de la sociedad y de los partidos políticos. Y esa es la dirección que debería incorporarse a la discusión y agenda de la red.

Además, este aporte ayuda a desarrollar esta iniciativa común, visiones comunes en temas nacionales e internacionales frente a los desafíos que enfrentamos. Frente a eso quisiera rescatar un comentario que hizo Cesar Montúfar, y es que cuando hablamos de la cooperación en materia de seguridad, reconozcamos la necesidad, reconozcamos los límites. Entonces me parece que afrontamos el tema con pocos elementos empíricos, aunque

---

* Director del Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de Brasilia.

parece que estamos avanzando en una evaluación más rigurosa y sistemática las iniciativas de cooperación en materia de seguridad regional.

Me parece que estos dos elementos de reconocimiento ven el agotamiento de las esferas públicas y la construcción de una visión común de los temas, contienen el significado fundamental de una iniciativa de esta naturaleza.

Mucho se refirió, en particular en la exposición de Cesar Montúfar, a los límites y lo que él mismo llamó, cierto escepticismo sobre las posibilidades de esta red y la cautela que debe tener. Y aquí una paradoja: el hecho de que la iniciativa está planteada en medio de muchas adversidades, en los límites de la iniciativa, son los mismos factores que sustentan su necesidad y parece que ahí se debe reflexionar cómo romper estas barreras.

Finalmente, me parece que esta iniciativa no se siente favorable solamente desde la perspectiva de su significado político o de los resultados potenciales que podría aportar, esta es una iniciativa que debemos evaluar también desde el conjunto de cuestiones y relacionarlas a su propia construcción.

Debemos realizar la evaluación no solo de los resultados del proceso de su construcción, por que ahí se encuentra un proceso de aprendizaje que se está asociando a la propia construcción de la red y que es importante en sí mismo. Además se debe observar el proceso no solo como fuente de inspiración, de aprendizaje de diferentes actores de los países de la región, sino de otros actores.

Sugiero que desde el principio se considere un espacio de interacción, porque mientras se construye esta iniciativa, se pueden incluir otras de características similares, como la implementación de políticas para la mayor seguridad de la región.

Debe existir una forma para compartir el proceso y ustedes mismos abrir luego un espacio más allá de lo que ahora se está conformando y abrir también un canal para aceptar otros actores interesados en este tema.

Finalmente otro tema que me parece oportuno considerar, son los canales que suelen servir para la formulación e implementación de políticas nacionales y regionales. Eso es muy sencillo de decir y muy difícil de realizar. La experiencia de tantas instituciones no gubernamentales, redes o iniciativas, que han participado en procesos de toma de decisiones, de formulación o evaluación de proyectos demuestra que las expectativas no han sido las correctas.

Hay muchas iniciativas ya constituidas que sirven mucho para legitimar políticas, antes que para influir, incorporar y aportar nuevas propuestas con diferentes actores. Me parece que este es un riesgo que se debe tomar en cuenta. Y ojalá que ésta sea una iniciativa que rinda fruto y sea para el desarrollo.

Socorro Ramírez*

Quisiera tener una mirada más propositiva concreta porque se ha esquematizado gran parte del contexto y de las encrucijadas que una red como ésta enfrenta. Sin lugar a duda es una gran oportunidad no fácil de concretar, una gran oportunidad que apareció en la fuga hacia delante que suelen hacer los gobiernos andinos, las reuniones, en cada una de las cumbres presidenciales.

Como que en la angustia y el drama que deben enfrentar de la situación de cada uno y en la incapacidad cotidiana de gestionar, casi siempre emprenden una fuga hacia adelante que deja cosas positivas, que deja acuerdos consignados por lo menos en decisiones, pero que en esta ocasión abre la oportunidad de involucrar a distintos sectores para que les ayuden a poner contenido.

Yo creo que no es fácil, porque implica combinar muchos procesos que aunque ya cuentan con experiencias iniciales, procesos difíciles en su desarrollo, empezando por combinar lo social, lo empresarial y lo académico. Todos estos sectores están convocados a ser parte de la red. Hay experiencias de las que hay que partir porque nos ayudan a ir por los caminos andados.

Creo que ahí la experiencia de CRIES por ejemplo, ha logrado combinar el diálogo del sector civil y el académico, valdría la pena considerarla un punto de arranque, ya que lleva un ejercicio planeado e intentos de incidencia en algunas políticas públicas. No es un proyecto acabado ni exitoso, pero es un intento realizado por algunos sectores regionales. En el diálogo de lo social, empresarial y académico, creo que el proyecto de inserción internacional ha generado un acercamiento en Colombia. No ha generado todo lo que debería, pero es un comienzo de apertura a un diálogo que no ha sido abordado.

• Profesora, IEPRI - Universidad Nacional de Colombia.

Esta creación de la red indica también, como lo plantea decisión andina, de que no sólo estos sectores están invitados a actuar, que ya es de por sí es un desafío, que están conminados a actuar con los gobiernos y con los organismos no gubernamentales.

El riesgo, como lo planteaba Alcides Costa, es que de pronto la institucionalidad y eso es muy de los andinos, produzca una inflación antes de iniciar los procesos. Esta institucionalidad a veces paraliza procesos carentes de convocatoria, de articulación. Entonces creo que antes de pensar en institucionalización, deberíamos pensar en los procesos que están en marcha y seguir con ellos y no dejarlos a un lado por la institucionalización.

Porque en el diálogo con los gobiernos, existe esa doble tentación o convertir la red en un espacio de confrontación entre lo social y lo gubernamental o el otro extremo, generar un espacio para la legitimación y esto anula la posibilidad de construir procesos de interacción.

Me parece que la experiencia política de FLACSO en órganos de conformación de confianza en Chile y Argentina es una experiencia muy interesante, porque desde el comienzo tomó un lugar en medio de un conflicto binacional, para generar otra mirada, generar acciones propositivas. De igual manera, en las interacciones que esta red propone desarrollar, sería muy importante recoger las experiencias nacionales y binacionales en procesos incipientes y en otros que han logrado avanzar.

En concreto, yo quisiera proponer una especie de núcleo para que siga con el proceso y no quedar a la espera del llamado institucional, porque no se va a dar. Serán reuniones esporádicas, porque la comunidad está en un proceso de debilitamiento muy grave, de grandes decisiones en su interior y queremos hacer realidad un proceso a partir de la iniciativa de la comunidad.

Propongo que FLACSO, que ha venido de experiencias muy distintas y en sí misma constituye una red, ayude a gestar el proceso. Me parece que el programa de la Fundación Ebert está generando justamente esas redes nacionales, subregionales, incorporando a diversos sectores con una mirada pluralista.

Un segundo punto que comparto con Alcides Costa: me parece que el marco de esta red, sin desdibujar su condición andina, sí debe pensarse en términos más amplios, primero que los latinos no solo somos andinos sino amazónicos lo que nos lleva a relacionarnos con Brasil. Conviene que un tercero, un hegemón más regional, más significativo, juegue un cierto papel y creo que ahí radica la importancia de Brasil.

Tampoco debemos dejar de pensar en el marco sudamericano, que aunque es muy soñador y de futuro, nos obliga a pensar en una perspectiva de región.

En tercer lugar debe quedar claro que ese grupo promotor aunque sea lo más influyente, no puede esperar que toda la sociedad civil sea capaz de organizarse o representarse. Debe lograr que ella sea propositiva alrededor de una agenda y de un cronograma. Para que esta red funcione, con la participación de los gobiernos y la sociedad civil, debe tener un cronograma que no dependa de la convocatoria gubernamental. Los procesos no funcionan porque se vuelven un instrumento de manejo político.

Entonces un primer paso es que este comité proponga la agenda, identifique los temas, sintetice los que han sido aquí discutidos. Démosle viabilidad, creo que así estaríamos eliminando la inercia para que no quede otra institucionalidad hueca, porque es una iniciativa que puede potenciar muchos procesos.

Este cronograma debe estar acompañado de procesos reales, porque la exageración de las expectativas mata a los procesos. Eso les pasa a los gobiernos cuando emprenden una fuga hacia adelante sin posibilidad de concretar nada, porque les cuesta trabajo el decir que no están de acuerdo.

Si somos capaces de relacionarnos en una primera etapa con los gobiernos y los sectores más representativos, estaremos en camino. Si somos capaces de identificar esas necesidades e intereses distintos, podremos programar políticas concretas.

Creo el diferenciar temas que a algunos les afectan más que a otros, nos permitirá lograr que los sectores académicos, sociales y empresariales tengan una iniciativa más concreta para superar el bloqueo en el que estamos.

Hay gobiernos que dicen que en ese tema no están involucrados, cuando sí hay temas en los que estamos interactuando todos, pero sigue primando la sola lógica nacional momentánea de cada gobernante. Si esta posibilidad de generar el diálogo entre gobiernos, en torno a problemas mínimos y comunes en un tiempo razonable, sobre el interés fundamental que cada uno alcanza, entonces se podrá pensar en mecanismos institucionalizados.

Creo que otro tema que se debe incluir en esa agenda, es considerar de manera práctica el rescate de toda esa concepción que ilumina la decisión 587 de la Comunidad Andina y que no es estadocéntrica. Es verdad que estamos en un proceso contrario, los casos más extremos son los de Colom-

bia y Venezuela, en los que se está instalando un proceso estadocéntrico con eje militar. Para salir de ese entrampamiento es necesario mirar el otro eje posible: lo social. Los académicos que no quedan atrapados en la lógica de los gobiernos, pueden abrir una interacción más concreta con la dinámica sudamericana que probablemente nos dé a los andinos un empuje para encontrar ese listado de situaciones mínimas y comunes.

Este Libro se terminó de
imprimir en agosto de 2005
en la imprenta Rispergraf.
Quito, Ecuador