

Oswaldo Jarrín, coordinador

Memorias del seminario  
**La Red de Seguridad  
Andina**



© 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  
 Ottawa, ON, Canadá K1G 3H9  
 250 Albert Street  
 Ottawa, 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

IBRERIA - FLACSO

IBRERIA - FLACSO - EC

Fecha: noviembre 2005

Compras:

Recepciones:

Canje:

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*

<b>Función de la REDSA en la política común de seguridad y prevención de conflictos</b> . . . . .	83
<i>Andrés Serbin</i>	
<b>Funciones de la Red de Seguridad Andina</b> . . . . .	89
<i>Hugo Palma</i>	
<b>La sociedad civil y la seguridad andina</b> . . . . .	99
<i>Bertha García</i>	
<b>La REDSA en el contexto político de la Región Andina</b> . . . . .	105
<i>César Montúfar</i>	
Síntesis del Panel 1 <b>La Red Andina de Seguridad: Organización, ubicación y funcionamiento</b> . . . . .	111
<i>Pablo Celi</i>	
Síntesis del panel 2 <b>Función de la REDSA en la política común de seguridad y prevención de conflictos</b> . . . . .	119
<i>Alexei Páez</i>	
Conferencia <b>Paz, seguridad y fomento de la confianza</b> . . . . .	127
<i>José Antonio García</i>	
<hr/>	
<b>Comentario</b> . . . . .	133
<i>Oswaldo Jarrín</i>	
Mesa Redonda <b>Red de Seguridad Andina</b>	
<hr/>	
Oswaldo Jarrín . . . . .	139
Francisco Rojas . . . . .	140
Wolf Grabendorff . . . . .	147
Alcides Costa Vaz . . . . .	150
Socorro Ramírez . . . . .	152

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 alternativas 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 intereses del estado, surge como un recurso de preservación 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 “afianzar la paz y la seguridad en el continente”.

Las estrategias 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 apareamiento de nuevas organizaciones internacionales, para llenar esos vacíos.

De esta manera, el funcionamiento paralelo y sustitutivo de nuevas organizaciones internacionales, sin soslayar 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 sistema de	Año	Inst.	Amenaza	Concepto Seg.
JUNTA INTERAMERICANA DEE.*	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. HEMISE.	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 (National Security 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 reuniones de consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores 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 forma 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

<b>Instrumentos / mecanismos</b>	<b>Año</b>	<b>Inst.</b>	<b>Amenaza</b>	<b>Concepto Seg.</b>
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 CONE. MINISTROS DEFENSA*	1995	X		X
II CONE. 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 región.

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

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 oxígeno 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<sup>3</sup>, la misma que con el atentado criminal del 11 de Septiembre, se concreta en la Política de Seguridad Nacional (National Security Strategy NSS)<sup>4</sup>: 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 preeminencia 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](http://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 ambiente 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<sup>5</sup> modificar el mapa estratégico americano en base de la geopolítica del desarrollo y del petróleo como su “arma geopolítica”<sup>6</sup>, 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](http://www.Venezuelanalysis.com), 29 Marzo, 2005.



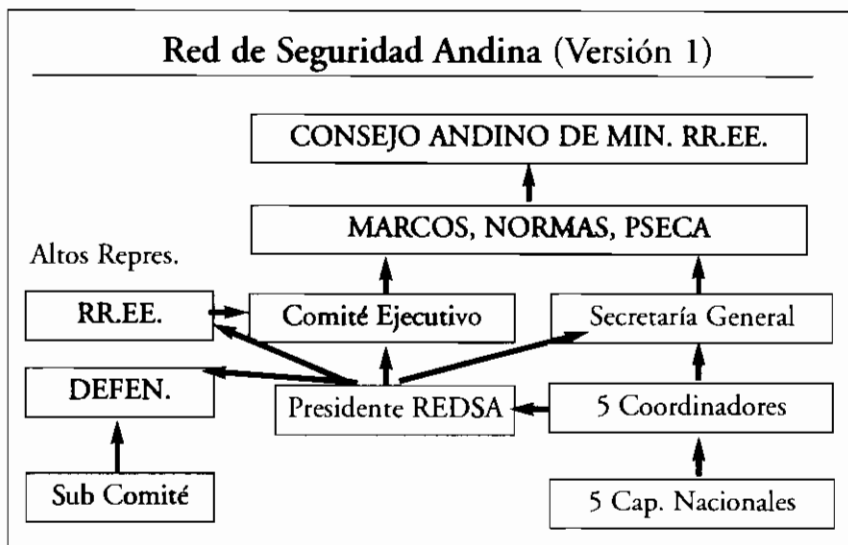
Este factor debe ser considerado, no únicamente como un elemento obstaculizador de la integración, debido a la influencia del hegemonía en la política de los países; sino también como una oportunidad para fortalecer la institucionalidad de las organizaciones internacionales y de los regímenes, a través 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<sup>7</sup>, 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 comprensivo 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](http://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 (Keohane, 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 cierren sobre la región amazónica, 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.

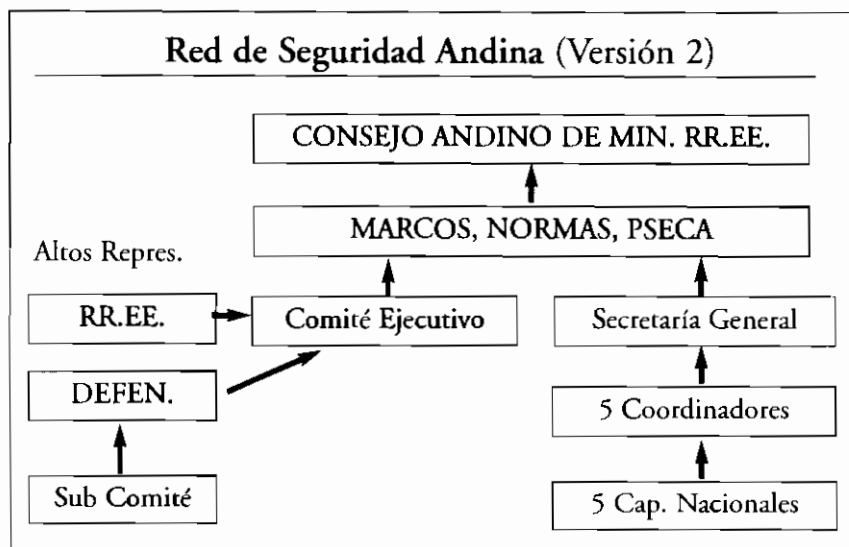
La sociedad civil es la que otorga la legitimidad a los temas de su aspiración y demanda, por lo tanto los órganos gubernamentales de los países, con los sistemas organizados, requieren de canales formales e informales para salir de la visión estado céntrico y participar en la toma de decisiones políticas. 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 mismas 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 tratar 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 constituyen 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 especial 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 sin afectación a sensibilidades de intermediación o de intermediarios, que afecten al proceso de toma de decisiones.

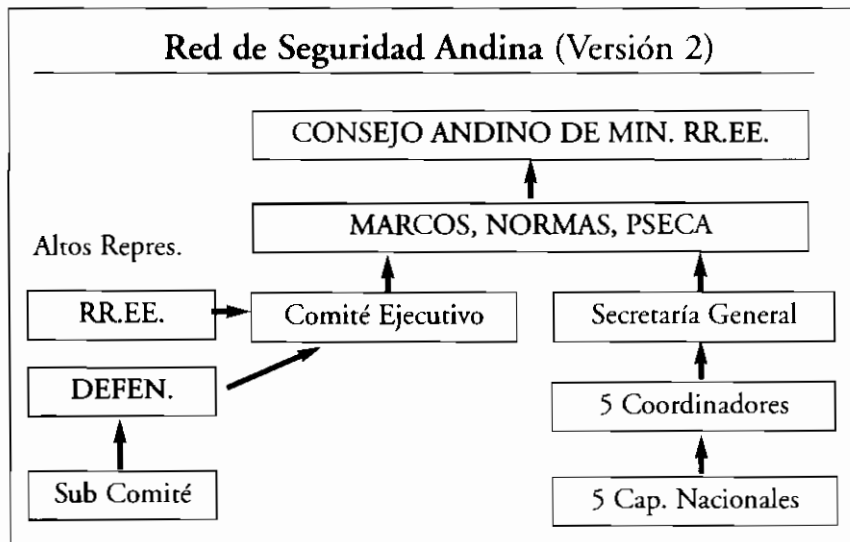
### Una alternativa a la propuesta presentada

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 tiene atribuciones para “formular propuestas de decisión al Consejo Andino de Ministros 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 Secretario 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 Río 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 Diplomatique*, January.
- Habel, Janette. 2002. « Nouvelle architecture militaire dans les Amériques, en prévision 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.