

Oswaldo Jarrín, coordinador

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



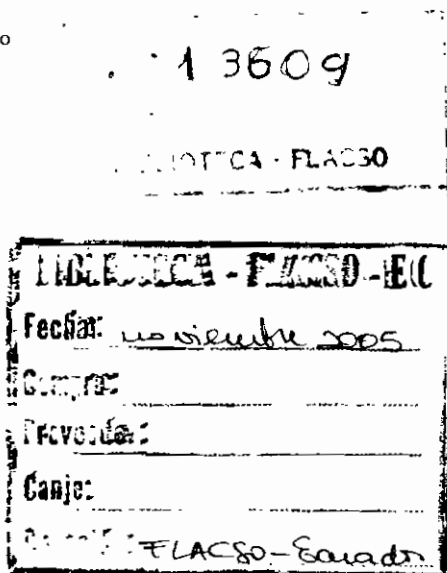
© De la presente edición:  
 FLACSO, Sede Ecuador  
 La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro  
 Quito – Ecuador  
 PBX.: (593-2-) 3238888  
 Fax: (593-2) 3237960  
 www.flacso.org.ec

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



# 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

# 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<sup>1</sup> —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 un grado de articulación suficiente y equilibrada entre sus miembros se fortalece la preeminencia del Estado en la producción de condiciones 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 desarrollan 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<sup>2</sup> 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<sup>3</sup>. 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 confrontar 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 securitizadas 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, comprensivo 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 apattar 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 estos 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 política 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 intergubernamental 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<sup>4</sup>. 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 siguientes Lineamientos de Política de Seguridad Externa Común:... IV. Criterios. La Política de Seguridad Externa Común Andina 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 políticos 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) debería 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.

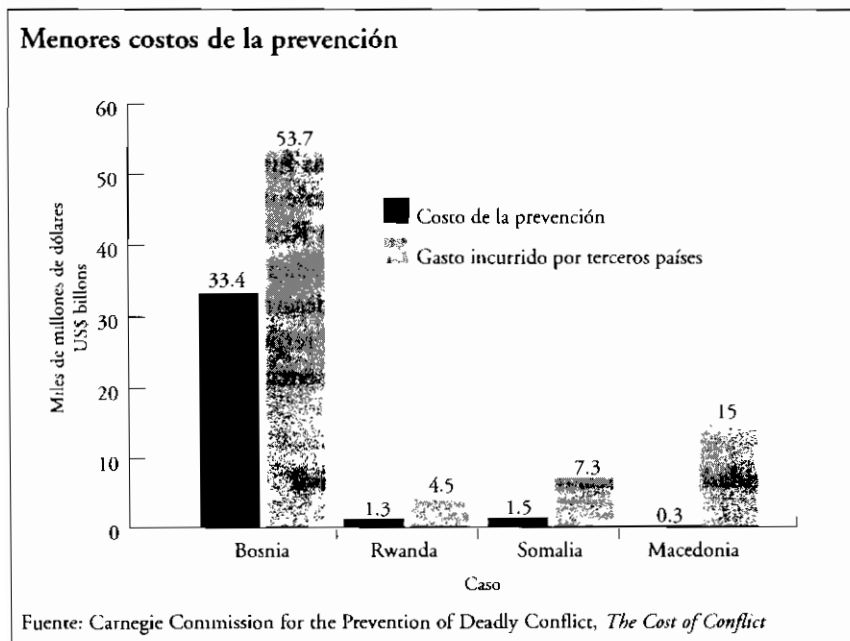
Además, gran parte de las OSC están comprometidas con el cambio de las condiciones sociales imperantes y, como fuese reconocido por la Comisión Carnegie para la Prevención de Conflictos Mortales, la prevención debe ser operativa, a la vez que estructural para que sea eficaz.

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).



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 organizaciones de gobierno 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 contra individuos que se presume han atentado o usurpado el patrimonio, las leyes y costumbres de loca-



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

A ello se suma una cotidianeidad urbana caracterizada por disturbios, 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 ética en el análisis de los asuntos públicos.

En este escenario complejo y de entrecido 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 ésa 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 participar en la gestión estratégica del Estado en sus múltiples decisiones.

### Organización, ubicación y funcionamiento de la RAS

De lo expuesto en los acápite 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 conformidad 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 ámbito 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 tratamiento 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 un 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 aparato de seguridad, del funcionamiento del gobierno, del sistema de administración de justicia; presencia de crimen organizado (drogas, armas, personas, lavado de activos, 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, Ulrich. 1998. *La Sociedad del Riesgo*. Ediciones Paidós 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 Independiente.

- diente auspiciada por el Centro para la Acción Preventiva. New York.
- Domínguez, Jorge I. y otros. 2003. "Boundary Disputes in Latin America". *Peaceworks* N° 50. Setiembre. Washington DC: United States Institute of Peace.
- Evans, Graham; Newham, Jeffrey. 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.