

Oswaldo Jarrín, coordinador

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



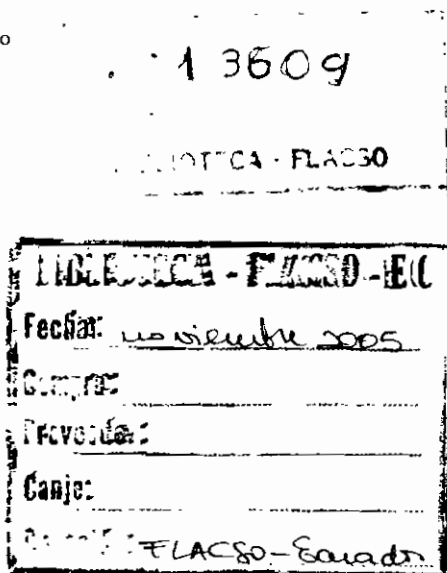
© De la presente edición:  
 FLACSO, Sede Ecuador  
 La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro  
 Quito – Ecuador  
 PBX.: (593-2-) 3238888  
 Fax: (593-2) 3237960  
 www.flacso.org.ec

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

# 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.