

Oswaldo Jarrín, coordinador

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



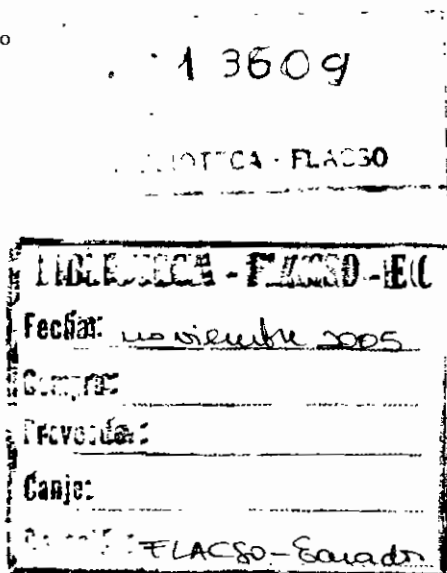
© De la presente edición:
 FLACSO, Sede Ecuador
 La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro
 Quito – Ecuador
 PBX.: (593-2-) 3238888
 Fax: (593-2) 3237960
 www.flacso.org.ec

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

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

La REDSA en el contexto político de la Región Andina

César Montúfar*

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

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

* Profesor, Universidad Andina Simón Bolívar.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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