



**REVISTA DE LA INTEGRACIÓN**  
Secretaría General de la Comunidad Andina

Diciembre 2008  
N° 3  
ISSN 1999-236X

**APOSTANDO POR LA PAZ Y SEGURIDAD**  
**PAZ EN LA COMUNIDAD ANDINA**

COMUNIDAD ANDINA SEGURIDAD



**REVISTA DE LA INTEGRACIÓN**  
*APOSTANDO* **POR LA PAZ Y SEGURIDAD**  
**EN LA COMUNIDAD ANDINA**

**REVISTA DE LA INTEGRACIÓN N° 3**  
APOSTANDO **POR LA PAZ Y SEGURIDAD**  
**EN LA COMUNIDAD ANDINA**

Hecho en el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2008-16448  
ISSN 1999-236X

Las opiniones contenidas en este documento son de responsabilidad de los autores  
y no comprometen la posición de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

**SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA**

**Director:** Adalid Contreras Baspineiro

**Editores:** Adolfo López / Sandra Charris

**Diseño y diagramación:** Alejandra Chávez

**Fecha de edición:** 2009

**Dirección:** Av. Aramburú cuadra 4, esquina con Paseo de la República,  
Lima 27 - Perú

**Teléfono:** (511) 411-1400

**Fax:** (511) 221-3329

[www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

## INDICE

<b>PRESENTACIÓN: POR UNA ZONA ANDINA DE PAZ</b>	
Adalid Contreras Baspineiro _____	6
<b>I. SEGURIDAD Y PAZ EN AMÉRICA LATINA</b> _____	14
1. Consideraciones para la construcción de una agenda común de seguridad ciudadana para los países andinos Rubén Vélez Núñez _____	14
2. La ventana rota y otras formas de luchar contra el crimen: tres estrategias, dos soluciones, un camino Gino Costa _____	22
3. Operaciones de mantenimiento de la paz bajo el mandato de las Naciones Unidas, un reto para los Países Miembros de la Comunidad Andina José Antonio Bellina Acevedo _____	27
4. Desafíos institucionales de la seguridad en América Latina Lucía Dammert _____	32
5. El carácter multidimensional de la seguridad humana Juan Pablo Fernández Pereira _____	43
6. La enseñanza de la historia: Una estrategia para la construcción de paz e integración Francisco Huerta Montalvo _____	54
7. Seguridad, paz y desarrollo: Un solo propósito o una utopía Alejo Vargas Velásquez y Leydy J. González Cely _____	63
<b>II. SEGURIDAD Y PAZ EN LA AGENDA DE LA CAN</b> _____	74
8. Las nuevas amenazas a la seguridad en el programa de trabajo de la Secretaría General de la Comunidad Andina Adolfo López Bustillo _____	74
9. La construcción de la política de seguridad externa común andina Gianpiero Leoncini _____	89
10. La agenda de la política de seguridad externa común andina frente a los compromisos de los Países Miembros en materia de cooperación en la lucha contra el crimen organizado Sandra Catalina Charris Rebellón _____	98
<b>III. ESTUDIOS</b> _____	112
11. Los Derechos Humanos, límites al ejercicio del Poder Público: una visión intercultural Sacha Llorenti _____	112
<b>IV. DOCUMENTOS</b> _____	126

### POR UNA ZONA ANDINA DE PAZ

Adalid Contreras Baspineiro\*

La preocupación de la Comunidad Andina por garantizar la paz y la seguridad de sus Países Miembros y sus habitantes, se hace visible con el Protocolo de Quito (mayo de 1988), cuando hace referencia a los principios de igualdad, justicia, solidaridad y democracia, a partir de esta referencia, particularmente la última década ha sido prolífica en iniciativas que tienden a desarrollar marcos comunes de cooperación en materia de seguridad, a fin de favorecer la paz regional y de enfrentar de manera coordinada las amenazas de alcance transnacional tales como el tráfico de drogas y de armas, actos de terrorismo y la trata de personas.

El mes de junio de 2002 se suscribe en Lima la Carta Andina para la Paz y la Seguridad, que contiene compromisos andinos para formular una política comunitaria de seguridad, instaurar una zona de paz, combatir el terrorismo, limitar los gastos de la defensa externa, controlar el tráfico de armas de fuego, entre otros.

En el actual contexto se ha hecho notoria la necesidad de llevar a la práctica los distintos mecanismos comunitarios considerados en Decisiones y Declaraciones especializadas sobre seguridad y paz. Es en este sentido por ejemplo que se constituyen en tareas comunitarias poner en marcha los instrumentos operativos básicos contemplados en la Decisión 587: "VI.5. Plan andino de lucha contra el terrorismo; VI.6. Marcos para la cooperación legal, policial y judicial; y VI.7. Marco andino para la solución pacífica de controversias y para el desarrollo y aplicación de Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad"<sup>1</sup>.

La Declaración de la Zona de Paz Andina<sup>2</sup> reconoce que la paz y la seguridad son objetivos

consustanciales al proceso andino de integración y caracteriza a dicha Zona como un espacio en el que "deberán desarrollarse las condiciones que permitan que los conflictos, cualesquiera sea su naturaleza, así como sus causas, se resuelvan de manera pacífica y concertada". Además señala la necesidad de desarrollar una política de integración fronteriza en forma paralela a la política de seguridad común.

Es necesario, en suma, recoger el caudal acumulado y realizarlo, para que se complementen con nuevas reflexiones y decisiones que nos permitan avanzar en la definición de medidas de fomento de la confianza sobre la seguridad en sus distintas dimensiones. A este propósito responde precisamente este número de la Revista Integración, que en una primera parte sistematiza diversas aproximaciones conceptuales y metodológicas sobre la seguridad y la paz. La segunda parte organiza las medidas existentes en la CAN en normativa y formas organizativas para construir una zona andina de paz. La tercera parte dedicada a Estudios contiene un ensayo sobre Derechos Humanos. Finalmente, y a modo de anexos, incluimos los principales instrumentos andinos para la seguridad y la paz.

#### LA PAZ Y LA SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA

En la primera parte de la Revista incorporamos diversos artículos que abordan la problemática de la seguridad y la paz desde miradas que tienen como rasgos comunes la necesidad de poner a la par los propósitos con las realidades; asumir un enfoque multidimensional; garantizar una intervención interdisciplinaria y de correspondencia entre el Estado y la sociedad civil; y sobretodo girar el eje del paradigma militarista al del desarrollo humano.

\* Director General de la Comunidad Andina y Secretario del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

1. Decisión 587: Lineamientos de Política de Seguridad Externa Común Andina, 10 de julio de 2004.

2. Declaración de San Francisco de Quito sobre establecimiento y desarrollo de la Zona de Paz Andina, 12 de julio de 2004.

La seguridad ciudadana es el tema de preocupación en las reflexiones que nos ofrece Rubén Vélez, Secretario General del Parlamento Andino. Centra su análisis en la cotidianeidad de las ciudades, sugiriendo que especialmente la delincuencia es un tema transversal para sus posibilidades de desarrollo y de gobernabilidad. Desde las primeras líneas, Vélez conceptualiza la seguridad ciudadana como un problema cuya resolución requiere el trabajo co-responsable entre los gobiernos, la Fuerza Pública y las organizaciones ciudadanas.

Esta certeza se basa en la experiencia de diversas ciudades, particularmente Bogotá, y también en su convencimiento que la seguridad ciudadana se ha convertido en un “bien público” que vincula el desarrollo humano con el ejercicio de los derechos humanos y la estabilidad democrática. Destaca en la experiencia de Bogotá la administración local de la seguridad ciudadana con liderazgo, continuidad, prevención, convivencia, inversión social e interacción entre lo público y lo privado, para una problemática considerada como un derecho, un requisito y un bien público al mismo tiempo. Por ello, tiene sentido el asumir que la estrategia de seguridad ciudadana en Bogotá es una apuesta por la construcción de una cultura de paz que se vale de mecanismos de justicia complementaria para la solución pacífica de conflictos, con fuertes componentes de educación, prevención, comunicación, participación y empoderamiento ciudadanos.

Mención especial merece su apelación a Raúl Sohr, para destacar el rol clave de los medios de comunicación, en un proceso donde la valoración de la seguridad ciudadana se da “por percepciones y no por realidades”; es decir, más por las percepciones de la ciudadanía afectada que por las lecturas de las autoridades; por esperanzas más que por fatalismos de las medidas centradas en el castigo y la represión.

El análisis concluye con el desafío de crear una Red Andina de Seguridad Ciudadana como espacio de comunicación e intercambios; complementando el avance conjunto indispensable de los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración en capacitación, investigación, formulación de políticas públicas, armonización de normas y programas comunitarios desde un enfoque integral.

El artículo de Gino Costa está basado en el libro de su autoría “La ventana rota y otras formas de luchar contra el crimen. Tres estrategias, dos soluciones, un camino”<sup>3</sup>. Este estudio pone en escena uno de los temas más preocupantes en un continente en el que las últimas décadas, como producto de procesos de migración interna, la mayor parte de su población vive en las ciudades. Y, como dice Costa, “las ciudades latinoamericanas son cada vez más inseguras” en la realidad y en la preocupación ciudadana. Admite la existencia de respuestas represivas que concluyen en fracasos, pero también de otras que devienen importantes índices de reducción de las tasas de homicidios y de delitos, así como del sentimiento de temor y de la percepción de inseguridad.

Sugiriendo aprender de ambos tipos de experiencias, reflexiona que “lo que rara vez hacen los gobiernos antes de diseñar sus respuestas es estudiar con atención las políticas de seguridad que han demostrado ser exitosas”, y recupera las estrategias aplicadas en Nueva York y en Bogotá.

Entre los principales rasgos que señala están los procesos de reforma y modernización de la Policía; y la información adecuada sobre las situaciones delictivas, base para la construcción de instrumentos de planificación de la prevención y para la discusión pública argumentada sobre los problemas de seguridad. Señala también la importancia de la complementación y reforzamiento mutuo entre las políticas del gobierno

3. IDL, Lima, diciembre de 2007.

destacándose la importancia del factor local, espacio en el que se materializan las políticas. Por ello la importancia del liderazgo de las autoridades locales, como los Alcaldes que se convierten en los referentes de todas las iniciativas del territorio local, integrándolas y otorgándoles al mismo tiempo un sentido integral. Adjunto a ello, el control y fiscalización ciudadana de las políticas públicas desarrolladas bajo criterios de transparencia, es fundamental.

En su importante estudio, Costa menciona además elementos que se correlacionan con el universo simbólico de los ciudadanos. Entre ellos la percepción de instituciones competentes y honestas combatiendo el delito; la convivencia armónica que combina pedagógicamente prácticas ciudadanas con la aplicación de normas. Complementando este enfoque, sugiere la importancia de factores objetivos como las políticas sociales dirigidas a los grupos vulnerables; el desarrollo de sistemas alternativos de resolución de conflictos; la recuperación de espacios públicos y la implementación de un sistema de transporte público rápido, ordenado y seguro.

Abordando el tema de la seguridad desde otra perspectiva, el Embajador José Antonio Bellina sugiere a la CAN desafiarse a tomar en cuenta la experiencia de las operaciones de mantenimiento de la paz bajo el mandato de las Naciones Unidas. Recupera los roles del Consejo de Seguridad, dirigidos a evitar conflictos entre Estados, así como buscar soluciones a través de la mediación, el arbitraje y otros medios pacíficos de solución. Pero también señala la existencia de medidas basadas en la intervención militar por medio de diversas fuerzas en pos de mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales.

En la posibilidad de activar acuerdos regionales, señala su viabilidad a condición de inscribirse en los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Los países andinos son activos participantes de las denominadas operaciones de paz, sea como observadores o como contingentes. Tienen para

ello “Centros de Operaciones de Paz”, en los que preparan al personal involucrado en consonancia con el derecho internacional humanitario. El artículo concluye en que “actuar en forma combinada es una muy efectiva medida de confianza”.

Desde una mirada académica, Lucía Dammert discurre sobre los desafíos institucionales de la seguridad en el continente, al que considera el segundo más violento del mundo por el aumento de la criminalidad. Para empezar su análisis, realiza una disquisición con las tendencias conceptuales de “las nuevas amenazas a la seguridad”, acogiéndose en que “pensar que se está hablando de un fenómeno nuevo es desconocer la potencialidad de la violencia que descansa en cada uno de los sujetos”, puesto que el conflicto y el crimen están presentes desde el inicio de la constitución de nuestras sociedades. Lo que ocurre, dice es que ahora se evidencian más las debilidades estructurales de los Estados para enfrentar la problemática de la inseguridad; y también se potencian los discursos autoritarios desde la política y la ciudadanía.

Con este marco, y los replanteamientos propios del término de la Guerra Fría, Dammert invita a redefinir la seguridad y sus formas de análisis con visiones más elásticas que las centradas en el resguardo de fronteras y la defensa nacional. El acento en la seguridad pública relacionada con la calidad de vida vendría a ser el eje de comprensión de las acciones diversas de prevención y control.

Uno de los requisitos para las políticas de seguridad es la existencia de una sólida institucionalidad que haga frente a las amenazas a la seguridad, amparándose en marcos legales apropiados y “una voluntad política sustentable” para un tiempo que necesita estrategias que superen las iniciativas aisladas y esporádicas.

Dammert destaca la importancia del liderazgo civil, entendido como “la capacidad de la autoridad política para diseñar, formular,

monitorear, modificar y sancionar políticas". Este enfoque garantizaría que las políticas de seguridad se inscriban como parte de las políticas públicas superando intereses corporativos.

Otro elemento tomado en cuenta para enfrentar las amenazas a la seguridad es el de las autonomías. Autonomía profesional cuando policías y militares toman decisiones en su campo específico, como por ejemplo la adquisición de armamento. Y autonomía política con continuidad cuando se refiere a cuestiones estratégicas, en relación con las autoridades políticas. Mejores niveles de profesionalización son indispensables, así como delimitar los ámbitos de intervención del accionar corporativo de las fuerzas del orden.

Resumiendo, "una efectiva identificación y acción contra las amenazas de la seguridad requiere de instituciones sólidas, investidas de apoyo político sustentable en el tiempo para avanzar en la generación de políticas de Estado que enfrenten las raíces del problema".

Juan Pablo Fernández emprende la tarea de desentrañar la naturaleza y características del carácter multidimensional de la seguridad humana. Y la justifica desde tres perspectivas: 1) desde el reconocimiento de la concurrencia de diferentes disciplinas y enfoques en la explicación de la denominada sociedad del riesgo global; 2) desde la incorporación de elementos centrados en el ser humano (la vida, la salud) junto a otros externos (tradicionales) como el orden; y 3) desde la intervención compartida entre el Estado y la sociedad, incorporando además la necesidad de la responsabilidad social de las empresas, como alianzas para políticas de prevención de la criminalidad y la violencia.

De manera más específica, es importante su señalamiento que hemos pasado de un "mundo de enemigos a un mundo de peligros y riesgos", siendo estos además no ya nacionales, sino de

carácter global. Por esto mismo, su propuesta se basa en la necesidad de diseñar sistemas que tienen que pasar de una concepción estatocéntrica a otra humanocéntrica donde se garanticen la supervivencia, la seguridad en la vida diaria y la dignidad humana. No menos importante es su reflexión sobre el carácter de las ciencias sociales, que requieren de una postura crítica y no positivista para aprehender los fenómenos que rodean a temas transdisciplinarios como el de la seguridad y el desarrollo humano.

No son entonces las amenazas al Estado lo que se coloca en el centro de la preocupación por la seguridad humana, sino las amenazas que sobre las personas y las comunidades ejercen hechos como el tráfico de drogas, la criminalidad organizada, las lesiones en el trabajo, la contaminación por sustancias tóxicas, y otros que atentan contra las capacidades de hombres y mujeres. Por esto, la intervención del Estado antes que centrada en el orden, está relacionada con derechos como "la seguridad alimentaria, personal, medioambiental, política, de salud y económica"; o en otras palabras, con el desarrollo humano. Este enfoque se corresponde con el paradigma de la incorporación participativa y activa de la comunidad en la protección efectiva frente a los riesgos y peligros, en su doble perspectiva de exigibilidad de sus derechos y de prevención frente a los factores de la seguridad.

En la edición de este número de la Revista Integración no podía faltar una mirada a la construcción de la paz y de la integración desde la educación. El aporte de Francisco Huerta, Secretario Ejecutivo del Convenio Andrés Bello, que propone la enseñanza de la historia como "instrumento para el cultivo del afecto por lo propio y la construcción de lo nuestro", así como para "posicionar la paz en la mente de los hombres como pasa necesario para vivirla", es sencillamente trascendental en este propósito.

4. El texto de Fernández recupera en distintos espacios el Informe sobre Desarrollo Humano 1994: Nuevas dimensiones de la seguridad humana, PNUD, 2004.



Recuperando iniciativas del Convenio Andrés Bello<sup>5</sup> y un estudio compartido con la CAN<sup>6</sup>, afirma que la historia que aprendimos “nos impidió concebir, por ejemplo, a la Independencia como un proceso libertario del conjunto americano”, relegándose la posibilidad de decodificar como anhelo colectivo la “Patria Grande” a cambio de visiones adheridas a la noción de patria con fronteras. Así planteada, la enseñanza de la historia con paradigmas de soberanía y barreras a la integración, no es herramienta para construir ni integración ni paz.

Huerta sugiere mirar (aunque no necesariamente seguir) la experiencia de los Estados Europeos que confieren una dimensión comunitaria a aspectos como la soberanía, la población y el territorio en su propósito de construir una Unión. Para ello ha sido de vital importancia el aporte de la apropiación de la historia como instrumentos para la construcción de una intención integracionista y una voluntad ciudadana por una sociedad de solidaridad comunitaria.

Ya en el plano de los desafíos para la enseñanza de la historia como herramienta de construcción de la paz y la integración, sugiere en primer lugar asumir la integración como un derecho de los pueblos, lo que supondrá procesos pedagógicos para forjar una voluntad política y ciudadana integracionistas. Con acierto menciona que el eje de la organización curricular es “la celebración de un nuevo contrato social” o pacto por una soberanía ampliada.

Tomando en cuenta las condiciones de América Latina como la región más homogénea del mundo desde el punto de vista histórico, al mismo tiempo que la más asimétrica desde el punto de vista social y económico, surge el desafío de operativización para una enseñanza de la historia que busca “fortalecerse, resignificarse y definir sus objetivos en la dirección de conciliar las lógicas de la similitud y la diferencia, de la dependencia y la

interdependencia, de la ética global/universal y la ética cívico-social del quehacer de los pueblos”. Y la respuesta se concentra en la promoción de una ética de la solidaridad “como condición sine qua non para la instauración de sociedades latino americanas integradas”. Esto supone estudiar y resignificar los conflictos tanto como los valores particularmente integracionistas.

El sugerente título de “Seguridad, paz y desarrollo: un solo propósito o una utopía”, propuesto para su artículo por Alejo Vargas y Leydi González, catedráticos de la Universidad Nacional de Colombia, resume bien el movetizo terreno de realidad e imaginario en el que se desenvuelven estos temas. Su alusión a los Objetivos del Milenio así como a la Carta Fundacional de las Naciones Unidas, deja en claro que “la paz, la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos son interdependientes”.

El documento, en la exposición de los propósitos, realiza una exigente exposición de referencias conceptuales sobre seguridad, paz y desarrollo, al mismo tiempo que de sus articulaciones. Ya en el plano de las utopías se concentra en el análisis de agendas y amenazas. Y entre los propósitos y las utopías, no es casual el señalamiento de la tendencia a la “securitización” del problema, acaso por la priorización del terrorismo como la principal amenaza en la región en la geopolítica norteamericana, secundarizándose aspectos relevantes relacionados con la paz y el desarrollo, desequilibrio provocado también por las dificultades de los gobiernos de la región para ponerse de acuerdo en una agenda regional común de paz y seguridad.

## LA CAN ENTRA EN ESCENA

En el primero de tres artículos escritos por funcionarios de la Secretaría General de la Comunidad Andina, Adolfo López, Coordinador del Programa de Cooperación Política, enmarca el

5. Talleres sobre enseñanza de la historia para la integración y la cultura de paz, que reúne a profesores que conforman la Comisión de Historiadores del CAB.

6. CAB/CAN, Así se enseña la historia para la integración y la cultura de paz, Bogotá, 2008.

análisis de las denominadas “nuevas” amenazas a la humanidad en el sentido mismo de lo que es la integración. En una primera aproximación, nos recuerda que la integración no es un fin en sí mismo, sino un medio para coadyuvar a la realización fortalecida de los proyectos nacionales. A partir de esta constatación, afirma que, en materia de seguridad, la cooperación política tiene la cualidad de reforzar los procesos internos, pero también de prevenir e intervenir en los que trascienden las fronteras nacionales. Dicho en sus palabras “la integración andina, en tanto es un proceso conducente a fortalecer la gobernabilidad y consiguiente viabilidad del Estado, a promover la mayor eficacia y concertación de las políticas que tienen efectos transnacionales...”

En otra afirmación, López advierte sobre la importancia de la concepción integral y multidimensional de los procesos de integración, al relacionar factores del funcionamiento del mercado ampliado andino con lo que él mismo denomina “la superestructura” expresada en la conformación de la zona andina de paz y la adopción de los lineamientos de una política de seguridad externa común. En esta relación ocurren disfunciones de vulnerabilidad como el contrabando en el movimiento transfronterizo de bienes, o el tráfico en el uso masivo de empaque especializado sin elementos de control efectivos y suficientes. También el control inadecuado del transporte en la longitud de las costas andinas y la cadena que la compone, se abre al tráfico de drogas, de personas y de armas.

Después de hacer un exhaustivo recorrido por los principales factores que se constituyen en amenazas a la seguridad<sup>7</sup>, Adolfo López señala entre otras conclusiones, las siguientes que revisten carácter urgente para las políticas andinas: a) la necesidad de consensos amplios para instrumentar acciones conjuntas en temas de alta sensibilidad; b) la necesidad de la actuación conjunta de policía y fiscalías con instrumentos y

marcos jurídicos sólidos; y c) una visión y análisis interdisciplinario para encontrar respuestas adecuadas.

El artículo de Gianpiero Leoncini es un texto de lectura obligatoria para entender -desde adentro- las razones y procesos sobre la introducción de los asuntos de paz y seguridad en la agenda de la integración andina. El análisis empieza con la afirmación del principio que consagra la paz como un factor consustancial a todo proceso de integración, y que guió también la definición de la Política de Seguridad Externa Común en la CAN, destacándose que no es producto de respuestas a conflictos bélicos, sino expresión de la voluntad de unión de los países andinos para combatir el flagelo originado en la pobreza y la inequidad.

Pese a que no es sino hasta fines de los años 80 en los que se consagran los temas de cooperación política en la CAN, ya el año 1979, con motivo de asumir una posición conjunta por la paz, la soberanía y la democracia de Nicaragua, se constituye el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, responsable de la coordinación de los temas relacionados con la paz y la seguridad, función consagrada con la reforma de 1996 en Trujillo, y secundada e impulsada más adelante por el Consejo Presidencial Andino en pos de la “construcción de un nivel superior de integración que permita garantizar el bienestar y la seguridad de los ciudadanos andinos”.

En este contexto, Leoncini destaca con acierto que el enfoque multidimensional y comprehensivo de la CAN supera el reduccionismo de la problemática de la paz y la seguridad a cuestiones de defensa nacional con monopolio gubernamental. Nos recuerda que la Decisión 458 (1999) que aprueba los Lineamientos de Política Exterior Común establece el marco jurídico para las acciones del bloque subregional en cuestiones relacionadas con la democracia y los derechos humanos; el multilateralismo; la seguridad y

7. Drogas ilícitas y delitos conexos; tráfico de armas; tráfico de bienes culturales; contrabando; tráfico de personas; terrorismo; corrupción; desastres naturales y pandemias.

fomento de la confianza; y la lucha contra las drogas, la corrupción, el terrorismo y el tráfico ilícito de armas. Esta Decisión, junto con la Declaración de San Francisco de Quito sobre Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina (2004), forman el corpus legal para diseñar acciones, mecanismo e instrumentos.

Es importante destacar en la descripción de este recorrido, la importancia asignada a la concertación entre los organismos de los Estados, así como entre estos y la sociedad civil mediante sendos eventos que provocan una interacción que define las pautas de la política andina de seguridad con enfoque multidimensional, a desarrollarse con un sistema cooperativo, bajo la premisa de la complementariedad y con participación social. Por todo esto, Leoncini concluye en que “la integración es, en última instancia, la mejor política de paz para las naciones”.

12 Sandra Charris, Funcionaria Internacional de la SG-CAN, centra su atención en la cooperación política de los países andinos para la lucha contra el crimen organizado. El punto de partida de sus reflexiones condiciona el conjunto del texto, es una mirada asentada en la primacía de los derechos humanos. No se puede entender de otro modo su propuesta de que “desde la perspectiva andina la seguridad es entendida como la situación en la que el Estado y la sociedad se encuentran protegidos frente a amenazas o riesgos susceptibles de afectar al 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”.

No resulta extraño entonces, que su comprensión del tema específico del crimen organizado sea asumido como “una amenaza a la seguridad de los ciudadanos derivada de su poder de corromper las estructuras de la administración pública, las actividades comerciales y financieras lícitas y la sociedad a todos sus niveles, además de generar graves daños a la integridad física y psicológica de las víctimas de su acción...”.

Adicionalmente, es importante su insistencia en considerar esta problemática de escala mundial, de modo que la definición de sus respuestas tenga también este alcance en medidas jurídicas y judiciales, así como en compromisos por parte de los Estados, afectados por conductas relacionadas con el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas; lavado de activos y de dinero; corrupción; tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras; y trata de personas. El documento expone además con detenimiento las principales medidas de cooperación internacional para enfrentar los delitos mencionados, así como los compromisos internacionales existentes tanto en el Sistema Interamericano como en el Universal. Con acierto, el documento concluye en que al contar la CAN con Lineamientos de Política Exterior Común y Lineamientos de Política de Seguridad Exterior Común, “podría perfilarse como el socio subregional” de estos esfuerzos.

## LOS DERECHOS HUMANOS, UN ESPACIO PARA LA ESPERANZA

El sector Estudios de la Revista recupera un importante trabajo de Sacha Llorenti, Viceministro de Coordinación de Movimientos Sociales y Sociedad Civil del Gobierno de Bolivia. La riqueza del trabajo radica en la combinación de tres aspectos: 1) la exposición sistemática de aproximaciones conceptuales sobre los Derechos Humanos a lo largo de la historia; 2) la vitalidad del tema y su primacía en la definición de políticas contemporáneas en la vida de los Estados; y 3) una visión intercultural para la aplicación de los Derechos Humanos a las realidades diversas de los países de nuestra región.

Para Llorenti los Derechos Humanos son “el tema ético más importante de este tiempo”, a la par de la lucha contra la esclavitud, o la incorporación de normas humanitarias a la guerra, en otros momentos históricos. Junto con esta característica, y en su propósito de clarificar la responsabilidad central del ejercicio público para legitimar esta trascendencia histórica del tema, señala que los

Estados tienen el deber de respetar y garantizar el ejercicio de los Derechos Humanos; así como prevenir, investigar, sancionar y reparar daños producidos como consecuencia de la violación de derechos.

Esta afirmación, que le otorga al Poder Público la responsabilidad final por la violación de los Derechos Humanos, se respalda en su comprensión de estos como “los atributos de toda persona –sin distinción de raza, sexo, color, idioma, religión, opinión política, posición económica, nacimiento o de cualquier otra índole o condición– que el Estado está en obligación de respetar, garantizar, satisfacer y promover”.

El estudio nos recuerda también, a partir del repaso de distintos instrumentos internacionales, el carácter vinculante que le asiste a los Derechos Humanos, tanto en su sentido jurídico reconocido por el Derecho Positivo, así como en su sentido ético asentado en la universalidad e indivisibilidad de los derechos individuales y colectivos del hombre y su entorno.

Para su aplicación a las realidades sociales de la región, Llorenti advierte sobre la ausencia de mecanismos claros para el ejercicio de los Derechos Humanos en sociedades donde la globalización de la política no se pone a la par de la globalización financiera, especialmente para los grupos sociales que no satisfacen sus necesidades básicas de subsistencia. Las causas y consecuencias de la pobreza están entonces asociados a violaciones de los Derechos Humanos.

Finalmente, Llorenti desafía a generar corrientes de pensamiento desde la mirada de la ética y los sistemas morales y normativos construidos por las diversas culturas que componen las sociedades, redimensionando de este modo, interculturalmente, el principio de la universalidad, que en última instancia “no se debe al reconocimiento de los derechos sino al deber universal de todos los pueblos” por la dignidad humana desde una “unidad dialéctica en conflicto”.

### CONSIDERACIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA COMÚN DE SEGURIDAD CIUDADANA PARA LOS PAÍSES ANDINOS

Rubén Vélez Núñez<sup>1</sup>

#### INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la seguridad ciudadana ha venido cobrando mayor importancia para los países de la región, especialmente para las autoridades municipales, como las directamente encargadas de diseñar y ejecutar los modelos y las políticas sobre la materia.

Este tema transversal al desarrollo de la vida en las ciudades y como presupuesto fundamental para la gobernabilidad democrática, ha venido despertando el interés de distintos actores políticos, académicos, económicos y sociales, quienes cada vez estrechan más vínculos para la estructuración de adecuadas políticas públicas sobre el tema.

En este escenario, la integración representa una herramienta estratégica e idónea para la cooperación y coordinación de políticas comunes en materia de seguridad ciudadana, pues mediante la cooperación se aumenta la capacidad de respuesta a situaciones comunes y se disminuyen los costos que normalmente genera la duplicidad de esfuerzos.

En este contexto, desde el Parlamento Andino (PA), y con el apoyo del Instituto de Altos Estudios para la Integración y el Desarrollo Legislativo (IDL), en coordinación con la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., se organizó un encuentro de autoridades municipales que se denominó "Hacia la construcción de una agenda común de seguridad ciudadana para los países andinos".

Dicho encuentro, logró establecer un espacio de diálogo, análisis, reflexión y cooperación entre varias de las distintas autoridades municipales de los países de la Comunidad Andina, aprovechando el liderazgo y los importantes avances que en materia de seguridad ciudadana registra la ciudad de Bogotá, D.C.

La reunión, además de contar con la participación de los alcaldes de Bogotá, Quito, Trujillo, Cuenca, Surquillo, Machala y Medellín, sirvió de escenario propicio para la reflexión académica en torno a la seguridad ciudadana desde diferentes ámbitos.

Las ponencias y los intercambios de criterios entre alcaldes, expertos y participantes del evento, alimentaron el debate sobre lo que debe ser una agenda común de seguridad ciudadana para los países andinos, en el entendido de que este problema común para los países de la CAN puede ser controlado bajo criterios integradores.

Con el ánimo de contribuir al debate para la construcción de una agenda común de seguridad ciudadana, y sin pretender ser demasiado descriptivo, el presente artículo comenzará con unas breves reflexiones sobre los principales temas de actualidad relacionados con la seguridad ciudadana en los países andinos y en los debates de la academia regional e internacional, con lo cual me permitiré hacer unos breves análisis constructivos sobre la materia.

Dichos análisis propositivos estarán enfocados hacia la manera como se puede reforzar la cooperación a nivel comunitario y local para la construcción conjunta y coordinada de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana (PPSC).

En este orden de ideas, este artículo se ha elaborado sobre la base de las siguientes consideraciones:

1. La seguridad ciudadana es fundamental para la gobernabilidad local y nacional.
2. La seguridad ciudadana es un problema que no solamente involucra a la policía, sino en el cual se requiere de un trabajo de corresponsabilidad

entre el gobierno nacional y local, la Fuerza Pública y la ciudadanía.

3. Existe un alto número de ciudades no preparadas para asumir los retos, cada vez mayores, de las distintas expresiones de delincuencia, como la transnacional que es un problema que cada vez más debe ser atendido desde lo local.

Con base en lo anterior, se podrá tener una percepción clara de los principales indicadores que se deben considerar para el diseño de una política pública en materia de seguridad ciudadana.

### MARCO CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

La seguridad ciudadana como concepto goza de una gran diversidad de definiciones, pues con el tiempo este ha ido evolucionando. Pero para el presente análisis consideraremos a la seguridad ciudadana de aquella visión que la considera en la integralidad relacionada con los sistemas de protección a la vida y los bienes de los ciudadanos, ante las amenazas o riesgos provocados por diversos factores, que involucran valores y principios sociales en torno a la vida, la integridad física y el patrimonio de los demás, como el libre ejercicio de los derechos económicos, políticos y sociales de las distintas comunidades.

En este contexto, la seguridad ciudadana se considera a la luz del desarrollo humano, vinculada con el ejercicio de los derechos humanos y la estabilidad democrática de una ciudad, Estado o región.

Es así, que la seguridad ciudadana debe ser entendida no solamente como la amenaza frente a situaciones violentas o la ocurrencia de un delito, sino que guarda una estrecha relación con aquellos problemas estructurales de la sociedad como la pobreza, la exclusión y la falta de oportunidades para el desarrollo económico, social y humano.

La seguridad ciudadana ha ganado tanta importancia en los últimos años que se ha

convertido en un bien público que favorece las condiciones estructurales necesarias para el ejercicio de los derechos humanos en condiciones dignas, el desarrollo humano y la convivencia democrática, en un ambiente solidario y un desarrollo armónico y equilibrado, con sujeción al Estado Social de Derecho.

Al respecto, la seguridad ciudadana debe ser tomada como un bien formal, toda vez que le corresponde al Estado garantizarla; pero al mismo tiempo como un bien informal, derivado de esas garantías, donde las condiciones necesarias para el desarrollo de la persona deben ser proporcionadas por el Estado.

Es así que la seguridad ciudadana es un proceso dinámico, que resulta de una serie de realidades y de variables de acuerdo a cada realidad y a cada desafío. Dichos desafíos deben ser atendidos mediante el fortalecimiento de mecanismos de prevención; como por ejemplo a través de la implementación de estrategias novedosas e integrales que permitan enfrentar los problemas de violencia, reduciendo la criminalidad y los delitos de alto impacto.

### LOS MODELOS DE SEGURIDAD CIUDADANA

Una visión general al tema de la seguridad ciudadana en las principales ciudades andinas nos permite identificar la comunidad de problemas que las administraciones locales deben asumir para atender este tema. Es precisamente esa coincidencia de problemas la que nos lleva a plantear la necesidad de diseñar políticas comunitarias en materia de seguridad ciudadana. Es decir, políticas a nivel supranacional que refuercen los esfuerzos locales, profundizando la integración regional a través de lo local.

Dentro de los modelos de seguridad ciudadana más importantes que actualmente se están ejecutando en la región andina, encontramos el de Bogotá. Este modelo resulta, además de ser un ejemplo, un caso paradójico en la región pues Bogotá, al mismo tiempo de ser una de las ciudades

más seguras de la región, se encuentra en medio de la violencia terrorista que afecta a Colombia.

No obstante, el caso de Bogotá es muy representativo por sus logros en la reducción de las tasas de delito que generan mayor impacto social, estableciendo canales eficientes de cooperación intrainstitucional, especialmente en lo que tiene que ver con los sistemas de información.

Sin embargo, la administración de Bogotá debe asumir importantes retos frente a la agenda noticiosa que se centra en los factores negativos, generando con esto equivocaciones respecto a la percepción de la seguridad ciudadana en la ciudad.

Los buenos resultados en materia de seguridad ciudadana en Bogotá, devienen especialmente de la concepción que maneja la administración local, pues esta considera la seguridad ciudadana como un derecho, un requisito y un bien público, basada en principios de liderazgo, continuidad, prevención, convivencia, inversión social, así como una importante interacción entre lo público y privado.

Es decir, la principal estrategia de seguridad ciudadana diseñada e implementada por las administraciones de Bogotá en los últimos años, se han sustentado en la construcción de una política de cultura de paz, sentido de pertenencia de los ciudadanos con sus instituciones y la responsabilidad frente al riesgo. La colaboración ciudadana ha sido trabajada como instrumento para avanzar en los temas de seguridad, considerando siempre la importancia de que una política pública eficaz en materia de seguridad ciudadana, es aquella que respeta los derechos de los ciudadanos.

El caso de Quito no resulta menos interesante que el de Bogotá, pues allí se empezó a trabajar en los temas de la seguridad ciudadana inicialmente dentro de un esquema de administración que no consideraba que desde la alcaldía existieran responsabilidades frente a estos temas.

En los últimos años la seguridad ciudadana ha sido visualizada desde la administración, siendo así que en la actualidad, uno de los propósitos de la administración de Quito es el de conseguir que los ciudadanos gocen de la tranquilidad y la seguridad para desarrollar las labores de su vida diaria, especialmente aquellas relacionadas con la familia y la productividad.

Actualmente, en Quito se ha enfatizado la participación de la colectividad, para lograr éxito en temas de seguridad ciudadana, diseñando mecanismos certeros de interacción entre los ámbitos públicos y privado así como con otras regiones y gobiernos locales.

La ciudad de Quito cuenta con un modelo de seguridad ciudadana co-democrático, y las acciones que la administración diseña y ejecuta están sustentadas en el respeto a los derechos ciudadanos. Así mismo, la administración se ha preocupado por la promoción de campañas encaminadas a generar amor por la ciudad, siendo éste uno de los factores más relevantes dentro de su política de seguridad ciudadana.

Por otro lado, se observa una creciente concientización respecto a la importancia de promover acciones para el análisis y estudio en los temas de seguridad ciudadana, con el fin de contar con los insumos académicos y técnicos que permitan un adecuado diseño de PPSC.

De igual forma, el establecimiento de canales de diálogo y entendimiento con el gobierno nacional son considerados por la administración como indispensables para el éxito de las políticas que se desarrollan en el ámbito local.

Otro de los avances que se pueden observar del modelo de Quito, ha sido la creación del Consejo Metropolitano de Seguridad, establecido para analizar el desarrollo de los temas de seguridad, el cual cuenta con una estructura organizacional financiado con impuestos destinados a este tema.

Finalmente, la educación de la población es vista desde la administración como indispensable para la construcción de un eficiente sistema de seguridad ciudadana.

Por su parte, el modelo de seguridad ciudadana de Trujillo, además de integrar una serie de políticas públicas para enfrentar los desafíos en materia de seguridad ciudadana, que en la mayoría de los casos ha sido muy similar a los ejemplos de Bogotá y Quito, ha debido orientar su trabajo para despolitizar la policía. En este modelo se requiere de un apoyo presupuestario más directo y de un trabajo más mancomunado y coordinado entre las instancias nacionales así como las locales.

### **MECANISMOS ALTERNATIVOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MODELOS DE SEGURIDAD CIUDADANA**

Con el objeto de fortalecer las estrategias y los programas a ser considerados para el diseño de políticas públicas comunitarias en materia de seguridad ciudadana, resulta muy conveniente analizar los modelos de justicia complementaria que actualmente se utilizan en el sistema de seguridad ciudadana en la ciudad de Bogotá.

Durante las últimas décadas, la ciudad de Bogotá ha venido desarrollando programas y políticas destinadas a promover la Justicia Comunitaria y Equidad. Es por esta razón que a partir de la Constitución de 1991, y la elección directa de alcaldes, cada una de las administraciones tuvo inscritas dentro de su plan de desarrollo alguna política o programa encaminado al aumento de la justicia comunitaria y la equidad.

En este sentido, las administraciones diseñaron sus programas de gobierno determinando políticas de seguridad encaminadas a la búsqueda de justicia comunitaria y a la resolución pacífica de conflictos:

#### **(1992-1994) “Prioridad Social”**

Se determinaron programas de seguridad

enfocados en la participación del Gobierno distrital, el central y la comunidad, iniciándose el funcionamiento de las Casas de Justicia, lugar de solución pacífica de conflictos.

#### **(1995-1997) “Formar Ciudad”**

Se da inicio al programa de Justicia, que contemplaba la creación de frentes Locales de Seguridad, Bogotá Solidaria y Zonas Seguras. Por primera vez se determinó la resolución pacífica de conflictos entre particulares, además se fortalecieron las Casas de Justicia y las Comisarías de Familia.

#### **(1998-2000) “Por la Bogotá que Queremos”**

La seguridad en esta administración empezó a formar parte del núcleo fundamental del programa de desarrollo, (y) de ahí que se empezaran a determinar definiciones y estrategias para *“Prevenir y sancionar los comportamientos que lesionan el bienestar de los ciudadanos e impulsar aquellos que promuevan la paz, solidaridad, el respeto y la vida en comunidad”*.

También se planteó la necesidad de orientar programas en torno a la convivencia ciudadana, con el firme objetivo de reducir la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil, violación de Derechos Humanos, todo esto desde el Consejo Distrital de Seguridad.

#### **(2001-2004) “Para Vivir Todos del Mismo Lado”**

*“Dentro de las políticas contempladas por este plan se promovió la autorregulación individual y social, así como métodos pacíficos de abordaje de conflictos. Entre los proyectos prioritarios encontramos el programa “Vida Sagrada” para propiciar el desarme, reducir muertes violentas. Se plantea como proyectos prioritarios: la Protección ciudadana, Intervención en Zonas críticas y solución de conflictos, fortaleciéndose los instrumentos de solución pacífica y concertada de conflictos: Inspecciones de Policía, Unidades de Mediación y Conciliación, Comisarías de familia y Casas de Justicia. Se adelanta “desarmarnos con amor” con proyectos prioritarios como un plan*



*amor” con proyectos prioritarios como un plan contra delitos sexuales y la explotación infantil, Acercamiento de la justicia familiar a ciudadanos y ciudadanas, y formación de redes para la prevención, atención y sanción de la violencia intrafamiliar.”<sup>2</sup>*

### **(2004-2008) “Bogotá sin Indiferencia, un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión”**

Se reafirmó el compromiso por consolidar una cultura de paz, a través del respeto integral de las comunidades, fortaleciendo los mecanismos de resolución pacífica de conflictos que ya venían funcionando dentro de la ciudad.

La actual administración estableció para el período 2008-2012 un sector específico denominado “Gobierno, seguridad y convivencia” que será abordado por la Subsecretaría de Asuntos para Convivencia y Seguridad Ciudadana. De igual manera, se encuentra la dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia, donde se fortalecerán y promocionarán los mecanismos de mediación y resolución de conflictos en las comunidades ofreciendo una mayor cobertura a través de la Unidades de Mediación y Conciliación (UMC).

Son estas UMC quienes buscan promover en la ciudadanía la construcción de una convivencia pacífica, consolidándola como uno de los ejes para lograr y sostener una cultura de paz ciudadana, a través de procesos estratégicos, operativos y de apoyo.

La justicia comunitaria y alternativa en Bogotá pretende buscar la intervención a la cultura con dos enfoques primordiales: la promoción y el saldo pedagógico, los cuales buscan sensibilizar a ciudadanos, educarlos y hacer un seguimiento a los actores. De igual manera, se han estructurado metodologías en atención a personas en situación de conflicto, gestión en red, monitoreo y

acompañamiento por parte de las autoridades. Lo anterior, por intermedio de los siguientes mecanismos: educación, prevención, comunicación, participación y empoderamiento de la comunidad.

Lo antes expuesto nos permite entender la estratégico que resulta emprender este tipo de iniciativas desde las alcaldías con la firme intención de generar mejores condiciones de vida para los ciudadanos, contribuyendo así a disminuir los niveles de violencia, lo que trae consigo que la comunidad se convierta en la promotora de la resolución pacífica a sus propios conflictos, generando ambientes de paz y convivencia.

Este tipo de alternativas y estrategias se pueden fortalecer, y a su vez, pueden servir en mayor medida a una gran cantidad de ciudades andinas. Para esto los conceptos y programas ya desarrollados deberán servir de base para sustentar lo que sería nuestra política comunitaria de seguridad ciudadana para los países andinos. Es decir, que una política andina en materia de seguridad ciudadana deberá contar con un enfoque integral más allá del meramente represivo o de “mano dura”, y para esto la justicia complementaria se convierte en una importante herramienta.

### **LA CORRESPONSABILIDAD DE LA AGENDA MEDIÁTICA EN LA CONSTRUCCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS COMUNITARIAS DE SEGURIDAD CIUDADANA**

Sin duda alguna, para diseñar políticas comunitarias integrales en materia de seguridad ciudadana, es necesario avanzar en una armonización de políticas que profundicen el crecimiento económico con inclusión social. Pero para lograr este tipo de objetivos se requiere además de un compromiso de corresponsabilidad por parte de los medios de comunicación.

2. Subsecretaría para Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Dirección Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia, “POLÍTICAS PÚBLICAS DISTRITALES EN CONVIVENCIA Y RESOLUCIÓN PACÍFICA DE CONFLICTOS”, Febrero 2008. Presentación digital.

Pues la valoración de la seguridad ciudadana, como lo afirma Raúl Sohr, se da por percepciones y no por realidades. Esto, si consideramos que la esencia de la psicología humana es generalmente movida por el morbo, que hace que se recuerde con mayor facilidad las cosas negativas de una lectura o de algo visto.

Por lo cual, los medios de comunicación deben asumir compromisos responsables frente a su trabajo como generadores de percepción, superando el mercantilismo mediático y entendiendo que la seguridad ciudadana es un trabajo en el que se requiere de la complicidad de muchos actores.

### **CONSIDERACIONES GENERALES EN TORNO A LOS DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN LA REGIÓN ANDINA**

La seguridad ciudadana ha ganado tanta importancia en los últimos años que se ha convertido en un bien público que favorece las condiciones estructurales necesarias para el ejercicio de los Derechos Humanos en condiciones dignas, el desarrollo humano y la convivencia democrática, en un ambiente solidario y un desarrollo armónico y equilibrado, con sujeción al Estado Social de Derecho.

En este sentido, y por lo expuesto a lo largo de este artículo, podemos resaltar una serie de consideraciones generales sobre la problemática de la seguridad ciudadana, las cuales a su vez son un insumo fundamental para el diseño y puesta en marcha de políticas, programas y proyectos comunitarios en seguridad ciudadana para la Región Andina.

•La seguridad no puede ser entendida como la ocurrencia o no ocurrencia de un delito. La seguridad ciudadana es un tema tanto social como económico, relevante para cada una de las ciudades andinas. Es así que el Estado tiene como finalidad garantizar el libre ejercicio de los derechos civiles y fundamentales de los ciudadanos, a través de la fuerza pública y en

cabeza de las autoridades locales y nacionales en interacción con la comunidad.

•Así mismo, la creación de PPSC, a cargo de dichas autoridades, deben ser direccionadas según las diversas necesidades de la población, considerando que todo proceso político se genera en un lugar determinado, con las características propias de cada zona. Por lo tanto, no se puede buscar una única solución a problemas que son diversos y cuyas características dependen de su entorno.

•Es así que, para que las PPSC cumplan su objetivo deben contar con la participación activa de los ciudadanos quienes se convierten en la mejor policía, en la medida en que su ejercicio participativo en la seguridad ayuda a prevenir los crímenes dentro de la sociedad a través de la vigilancia ciudadana.

•En la búsqueda de tales objetivos se debe tener en cuenta que las políticas aplicadas deben estar dirigidas hacia la prevención del crimen y el delito, más que al castigo y la represión. La seguridad ciudadana es un sistema armónico que permite generar mejores condiciones de vida para sus habitantes, a través de una convivencia pacífica y la implementación de mecanismos alternativos de solución de conflictos por fuera del aparato judicial.

•Es necesario definir, delimitar, posesionar y promocionar el concepto y el alcance de seguridad ciudadana para que ésta llegue a todos los sectores, esto es, autoridades, academia, empresarios, medios de comunicación y ciudadanía en general. Como también es necesario determinar cuál es el concepto que tiene la ciudadanía sobre la seguridad y no tanto la percepción que de este tema tiene el gobernante.

•En este proceso, la sociedad en general debe entender que la seguridad real es mucho más que protección o lucha contra el terrorismo, es un término integral, que incluye la generación de

mejores condiciones de vida para los ciudadanos, en temas como educación, empleo, alimentación, acceso al servicio de salud, vivienda, recreación, entre otros. Adicionalmente, se puede asegurar la existencia de una relación directa entre la seguridad de un país y el nivel de inversión que en éste se realice, pues la seguridad es un componente fundamental para el desarrollo, no sólo económico sino social, político y cultural.

- Es así que, en algunas ciudades andinas se han establecido políticas encaminadas a la protección de grupos vulnerables de la comunidad, entre ellos los niños, los adolescentes, las mujeres y los adultos mayores, frente a temas primordiales como: violencia intrafamiliar, consumo de alcohol y sustancias psicoactivas, entre otros.
- En este orden de ideas, el Parlamento Andino es el escenario por excelencia para impulsar la armonización legislativa en materia de seguridad ciudadana para los países andinos. Adicionalmente, el Parlamento Andino está en la capacidad de impulsar la generación de una política comunitaria a nivel andino que fortalezca los modelos de seguridad y permita avanzar en mecanismos certeros de cooperación para hacer de los municipios unos actores protagónicos en el proceso andino de integración.
- Por otro lado, es importante resaltar el papel fundamental de la corresponsabilidad de los medios de comunicación en la construcción de la percepción de seguridad de una ciudad. Por lo tanto, es necesario que los medios de comunicación superen el mercantilismo de la información y asuman el compromiso de autorregularse.

## **UNA AGENDA COMÚN DE SEGURIDAD CIUDADANA PARA LOS PAÍSES ANDINOS**

La construcción de una agenda común de seguridad ciudadana que permita avanzar a los países y especialmente a las ciudades de la CAN en temas relacionados con el diseño e imple-

mentación de PPSC, se centra en la necesaria construcción comunitaria de una visión integral de la seguridad ciudadana.

Los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración, deben estar en la capacidad de priorizar en las agendas comunitarias el tema de la seguridad ciudadana, pues este tema requiere de un alto grado de compromiso en la capacidad de formular lineamientos y políticas comunes.

En esta línea de reflexión, se hace indispensable avanzar conjuntamente en aspectos como:

- La cooperación en capacitación, intercambio de información y de experiencias, respetando la institucionalidad existente y evitando la superposición de esfuerzos y mayores gastos financieros para el diseño y puesta en marcha de PPSC.
- Promover estudios de investigación, diagnósticos técnicos y trabajos académicos que le den fundamento a la formulación de políticas públicas de prevención y control de las violencias y los delitos.
- Asumir la seguridad ciudadana como una responsabilidad compartida de las autoridades civiles, fuerza pública y comunidad, profundizando esfuerzos para incluir nuevos actores en la gestión de los asuntos referentes a este tema, tales como: gobiernos locales, entidades estatales encargadas de atender a las poblaciones en riesgo, ONGs, la sociedad civil y el sector privado.

El fomento desde los gobiernos locales acciones y políticas cuyo enfoque sea el de generar en la comunidad mejores condiciones de convivencia ciudadana, generando más inclusión de distintos sectores de la sociedad, especialmente de aquellos más vulnerables al delito.

Es fundamental, que desde la CAN y los órganos del sistema se impulsen normas comunitarias y armonizaciones legislativas, así como propuestas

y recomendaciones a los Países Miembros para fortalecer a las entidades que estén involucradas en el tema de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

Estimular y fomentar la coordinación interinstitucional, la formación y capacitación de recursos humanos, con el objeto de optimizar las acciones nacionales y regionales en esta materia.

El fortalecimiento de las capacidades operativas y técnicas de las comunidades, como agentes preventivos ante las diferentes manifestaciones de la violencia y la criminalidad, encaminadas a garantizar una mejor convivencia.

La creación de incentivos para fomentar la cooperación proveniente de fuentes estatales, privadas y de organizaciones internacionales y regionales en los diversos campos relativos a la seguridad ciudadana.

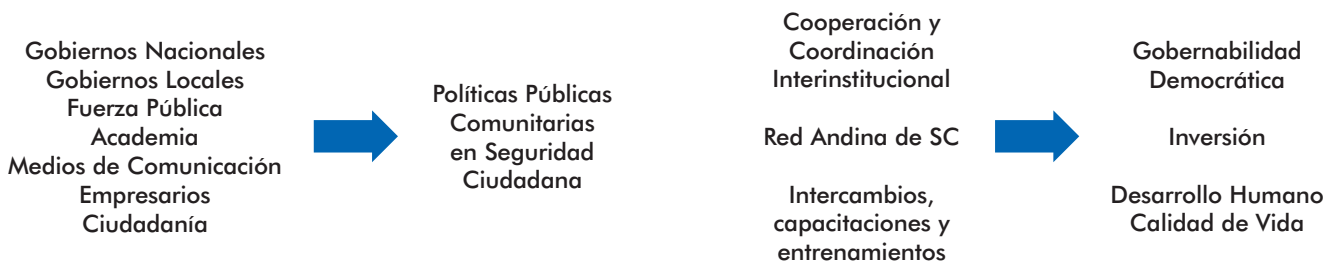
Avanzar en la construcción de una Red Andina de Seguridad Ciudadana, que permita un intercambio

eficaz de experiencias, por medio de la difusión de buenas prácticas, del acceso a las fuentes y de la información sobre las manifestaciones de la violencia y criminalidad, mediante la capacitación, entrenamiento, intercambio de especialistas y experiencias.

Estimular y diseñar programas comunitarios para el intercambio de misiones técnicas para visitas de trabajo y pasantías, realización de seminarios y talleres, análisis de fuentes especiales de financiamiento y promoción para la inserción de organismos académicos.

La lucha contra el delito debe ser considerada desde un enfoque integral en el que se combine la prevención y el combate contra el delito organizado con políticas integradoras que profundicen el crecimiento económico, este último combinado con inclusión social e incorporación de las personas excluidas socialmente y con un alto grado de vulnerabilidad frente al delito, sea como sujetos activos o pasivos del mismo.

## FINANCIAMIENTO



## LA VENTANA ROTA Y OTRAS FORMAS DE LUCHAR CONTRA EL CRIMEN: TRES ESTRATEGIAS, DOS SOLUCIONES, UN CAMINO

Gino Costa<sup>1</sup>

Es paradójico que los problemas de inseguridad, violencia y criminalidad que afectan -en mayor o menor medida- a las ciudades andinas no hayan sido aún incorporados a la agenda comunitaria. Lo es porque estos problemas son de los más graves que enfrentamos; porque nuestras políticas públicas se podrían enriquecer muchísimo de los éxitos y fracasos comunes; y, porque el carácter transnacional de la actividad delictiva hace que existan vasos comunicantes -no siempre aparentes a primera vista- entre lo que ocurre en cada una de nuestras ciudades.

El escenario natural para abordar la discusión de estos asuntos no es otro que el Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales, creado en mayo de 2004, mediante la Decisión 585. En la medida en que los problemas aludidos constituyen los principales desafíos de nuestras ciudades, corresponde a sus máximas autoridades incorporarlos a su agenda para intercambiar experiencias y buenas prácticas.

Con el fin de alentar ese esfuerzo, y a pedido de la Secretaría General de la Comunidad Andina, se publica, a continuación, la introducción y las conclusiones del libro "La Ventana Rota y otras formas de luchar contra el crimen. Tres estrategias, dos soluciones, un camino", publicado en diciembre de 2007, por el Instituto de Defensa Legal en Lima, que compara tres estrategias de seguridad ciudadana en El Salvador y en las ciudades de Nueva York y Bogotá.

\* \* \*

Las ciudades latinoamericanas son cada vez más inseguras. La preocupación de los gobiernos por la seguridad de sus ciudadanos es cada vez mayor. Las encuestas de opinión de toda la región ubican a la inseguridad como uno de los dos o tres problemas que más preocupan a la ciudadanía, y en no pocos casos, como el problema principal. Sin

embargo, la atención intelectual y académica que se otorga a comprender e interpretar este problema, así como a encontrar soluciones, es escasa. En consecuencia, los gobiernos con frecuencia o no hacen nada o hacen más de lo mismo: incrementar los recursos presupuestales para sus instituciones policiales, por un lado, y elevar las penas de los delitos, por el otro. Pero ni lo uno ni lo otro ayuda a enfrentar -y menos a resolver- el problema.

Lo que rara vez hacen los gobiernos antes de diseñar sus respuestas es estudiar con atención las políticas de seguridad que han demostrado ser exitosas. Eso es lo que este trabajo se ha propuesto hacer. A mediados de la década de 1990, Bogotá y Nueva York iniciaron, casi simultáneamente, sus propios esfuerzos para revertir la inseguridad que las agobiaba. Se inspiraron en doctrinas distintas y en estrategias diferentes, pero ambas obtuvieron resultados satisfactorios: la caída dramática de la tasa de homicidios y de la tasa agregada de delitos; la reducción de la percepción de inseguridad y del sentimiento de temor; y el reconocimiento ciudadano al trabajo policial y a las autoridades municipales responsables de las políticas de seguridad. Más importante aún, tales políticas contribuyeron a la recuperación de ambas ciudades, a una notable mejoría de la calidad de vida de sus habitantes y a la prosperidad general.

Pero las experiencias exitosas han ido acompañadas por experiencias fracasadas; en realidad, la mayoría puede recibir este calificativo. Quizá la más importante de ellas ha sido la de El Salvador, donde la apuesta por políticas abiertamente represivas fue más evidente y sus efectos, más bien contraproducentes. Así como es necesario extraer lecciones de las experiencias exitosas para adaptar lo que funcionó, también lo es aprender de los fracasos, para no persistir en el error.

\* \* \*

1. Abogado e historiador, experto en seguridad y convivencia ciudadana. Fue Ministro del Interior del Perú. Actualmente, es presidente de Ciudad Nuestra, Lima.

Hemos analizado tres estrategias de intervención en seguridad ciudadana. Una de ellas, la de mano dura, ha fracasado ante los tremendos desafíos de la inseguridad y la violencia en El Salvador, al igual que en Honduras y Guatemala. Las otras dos han tenido éxito en revertir las condiciones adversas que, hace un poco más de una década, enfrentaban Nueva York y Bogotá. Entre estas dos soluciones, la de Bogotá tiene ventajas que hacen de ella el camino que se debe seguir en América Latina. Veamos por qué.

Comencemos por reconocer que del estudio de estas tres experiencias se puede concluir que no hay salidas fáciles ni rápidas a los problemas de seguridad. Endurecer las penas y elevar los años de cárcel para ciertos delitos no es, en sí misma, la solución al problema, como muchos quisieran creer, especialmente si estas medidas legislativas no van acompañadas por un conjunto de otras acciones que configuren una estrategia integral. Las políticas de mano dura y super mano dura puestas en práctica en El Salvador a partir del 2003, así como sus antecesoras, son un buen ejemplo de ello. Inicialmente muy populares, fueron perdiendo respaldo a medida que demostraron sus limitaciones.

La primera limitación fue no haber contado con un consenso mínimo entre los actores del sistema de seguridad y justicia, lo que llevó al Poder Judicial a cuestionar por inconstitucional la legislación de emergencia e inaplicarla en parte. Segundo, a pesar de ello, la población penal se duplicó en pocos años sin que haya habido un incremento de las facilidades penitenciarias, lo que llevó al hacinamiento y a motines que evidenciaron la inhabilidad del sistema no sólo para rehabilitar sino también para aislar de manera segura a la población considerada peligrosa, con lo cual ésta fortaleció su organización y continuó dirigiendo sus actividades criminales desde la prisión. Tercero, lo anterior, sumado a la falta de información y análisis fino sobre la criminalidad, así como al hecho de que la Policía haya recurrido a las capturas masivas, impidió el control de la actividad delictiva; es más, ésta se incrementó.

Cuarto, las capturas masivas congestionaron al Poder Judicial de tal manera que éste no pudo concentrar sus escasos recursos en juzgar a las organizaciones más peligrosas y a sus líderes y, por tanto, el resultado de sus esfuerzos fue más bien limitado en frenar la ola de violencia.

Paradójicamente, el presupuesto policial no se incrementó durante los últimos años; al contrario, se contrajo parcialmente, lo que llevó a un desgaste de la Policía. Lo mismo ocurrió con los otros componentes del sistema de administración de justicia. Más grave aún, no se desarrollaron esfuerzos significativos para mejorar la información criminal disponible, con lo cual no fue posible focalizar el esfuerzo policial y penal y, consecuentemente, hacerlo más eficaz. A falta de información, se optó por alentar las capturas, evaluando la eficacia policial en función de su número y no de su calidad. Tampoco se invirtió en profesionalizar la investigación criminal, piedra angular de cualquier esfuerzo destinado a controlar y perseguir el delito exitosamente. Gran abismo entre la retórica y la legislación dura y superdura por un lado, y la insuficiente inversión de recursos, el escaso profesionalismo en áreas claves como la información y la investigación, y la ausencia de una estrategia integral del sistema de administración de justicia, por el otro.

\* \* \*

Las experiencias exitosas de Nueva York y Bogotá dan cuenta de que más importante que la adopción aislada de medidas legislativas que endurezcan las penas es contar con instituciones policiales y judiciales que funcionen, actúen inteligente y coordinadamente, y tengan en sus filas a funcionarios honestos que apliquen la ley. En ambas ciudades, las Policías sufrieron importantes procesos de reforma y modernización que implicaron, entre otros, la depuración de sus elementos corruptos, la descentralización de funciones y responsabilidades, y la introducción de sistemas de gestión que mejoraron el control policial. También se incrementó el número de sus efectivos y mejoraron las condiciones de bienestar

y trabajo de ellos, así como su equipamiento y capacidad logística. En el caso de Bogotá, fue muy importante el esfuerzo de profesionalización que llevó a los mandos policiales a pasar por las mejores universidades de Colombia, contribuyendo con ello a que los oficiales fortalecieran su autoestima y se integraran mejor al mundo civil, del que normalmente se encuentran alejados como producto de su formación militarizada.

Igualmente importante fue contar con una buena información acerca de la situación delictiva, y convertirla en un instrumento de planificación de la prevención del delito y la persecución penal. La buena información tiene la ventaja de servir como base para su interpretación y análisis, lo que permite lograr varios objetivos simultáneamente. Primero, atacar las causas de la violencia y la criminalidad, es decir, actuar sobre los factores de riesgo que las explican. Segundo, evaluar las políticas que se ponen en práctica, así como la actuación de los cuerpos policiales, de las unidades que los componen y hasta la actuación individual de los policías. Tercero, dar cuenta a la opinión pública de los verdaderos problemas criminales, de su naturaleza y características, e incluso de su ubicación espacial, contribuye a que ésta esté mejor informada y, eventualmente, controle mejor su temor. También hace posible una discusión pública, más objetiva y racional, sobre los problemas de seguridad.

Ambos procesos también muestran lo importante que es la complementación de esfuerzos entre el gobierno nacional y los gobiernos locales. El incremento del pie de fuerza policial en Nueva York y la ampliación de la capacidad de albergue de su sistema penitenciario se hizo realidad gracias a la intervención del gobierno federal. En Bogotá, la reforma y la modernización policial fueron conducidas desde adentro y respaldadas por el gobierno nacional y el Poder Legislativo. La desarticulación de los grandes carteles de la droga a principios de la década de 1990, así como la desmovilización de los grupos paramilitares y el repliegue de los grupos guerrilleros más recientemente, fue el resultado de estrategias

nacionales conducidas desde el gobierno central, que reforzaron los esfuerzos de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Sin los logros de sucesivos gobiernos nacionales, probablemente los avances de Bogotá no habrían sido posibles.

A pesar del gran peso de lo nacional, la estrategia seguida en ambas ciudades revaloriza la importancia del factor local. En efecto, la información debe ser recogida y analizada localmente, aunque se haga siguiendo pautas nacionales. También corresponde que la coordinación entre la Policía y otras instituciones nacionales -como el Poder Judicial y el Ministerio Público, así como el sistema penitenciario- sea local, aunque para ello es necesario el ejemplo que den las cabezas -nacionales- de dichas instituciones. Es en el ámbito local donde las políticas diseñadas nacionalmente se materializan, luego de ser coordinadas y adaptadas localmente según las características y particularidades de cada circunscripción, pues las problemáticas varían no sólo de región a región sino de provincia a provincia, e incluso de distrito a distrito.

Para ello es imprescindible el liderazgo del alcalde, que es la única autoridad capaz de coordinar el esfuerzo de las distintas instituciones, tanto en la esfera de la seguridad como en otras, porque es el representante de la ciudadanía, dirige a la ciudad y es responsable de un conjunto de políticas sociales que son centrales en la prevención del delito, entre otras, las de juventud, deporte, recreación, cultura y promoción empresarial y del empleo.

Adicionalmente, el aporte financiero del gobierno local para el fortalecimiento de la Policía, el sistema de justicia y los esfuerzos de prevención puede ser decisivo. Como lo demuestran Nueva York y Bogotá, sin ese aporte y el del gobierno central tampoco es posible obtener resultados tangibles. Empero, para que ello ocurra, debe llegar a instituciones competentes y honestas que lo utilicen adecuadamente. En el caso de Bogotá, además, el aporte del sector privado, a través de la

Cámara de Comercio de la ciudad, fue decisivo para el equipamiento policial.

Por último, ambas experiencias han demostrado que una acción eficiente desde los poderes públicos puede revertir las condiciones de inseguridad, aun cuando las circunstancias socioeconómicas no sean del todo favorables. No hay una correlación directa entre tales condiciones y la perpetuación de la violencia y el crimen, sobre todo si se cuenta con políticas de seguridad adecuadas, siempre y cuando vayan acompañadas por una inversión significativa de recursos.

\* \* \*

Así como hay muchas similitudes entre las experiencias de Nueva York y Bogotá como las señaladas en los párrafos precedentes, también hay diferencias importantes.

Primero, ahí donde la doctrina de «la ventana rota» considera necesaria la intervención policial y del sistema penal para enfrentar las conductas que atentan contra la convivencia civilizada, la doctrina de «la cultura ciudadana», sin descuidar la aplicación de la ley, considera imprescindible comprometer previamente a la ciudadanía, a través de un proceso pedagógico, para mejorar las prácticas sociales y hacerlas concordantes con normas básicas de convivencia. Esto resulta fundamental en América Latina, donde, además de la debilidad institucional, subsiste una cultura reñida con el respeto al otro, a la ley y a las autoridades, como resultado del abismo que, según Mockus, existe entre la norma y los códigos culturales y morales.

Segundo, ahí donde Bratton opta por una solución policial y penal para los problemas de orden público que son de raigambre social, Mockus y Peñalosa proponen una solución integral, multisectorial y con gran énfasis en la prevención de la violencia, que incluye la acción del sistema penal, pero que no se agota en ella. Las políticas de seguridad y convivencia puestas en práctica por

ellos, además de los componentes policial y penal, tienen otros que comprenden, por ejemplo, ambiciosas políticas sociales para atender a grupos vulnerables; el desarrollo de sistemas alternativos de solución de conflictos para desactivar la violencia; la recuperación de espacios públicos que facilitan la ocupación de la ciudad por quienes viven en ella; y la implementación de un sistema de transporte público que no sólo hace que esta actividad sea más rápida, ordenada y segura, sino que al hacerlo reorganiza y transforma la ciudad poniéndola al servicio de todos.

Tercero, aunque tanto Nueva York como Bogotá desarrollaron sistemas de información que constituyeron la base de sus estrategias contra la criminalidad, existe una diferencia importante entre ambas ciudades. Mientras que la primera trabaja con información exclusivamente policial, la segunda recurre a diversas fuentes, incluyendo la policial. Eso le otorga una ventaja a Bogotá, pues su sistema está mejor preparado para neutralizar la posible manipulación de cifras por la Policía, que sabe que la evaluación de su trabajo se hace sobre la base de esa información.

Cuarto, ahí donde Bratton utiliza la información policial para responder al crimen con la intervención del sistema penal, la información multisectorial que alimenta las políticas de seguridad de Mockus y Peñalosa se orienta a identificar los patrones de violencia y las causas que los explican. Éstos no son otros que los factores de riesgo que, de ser controlados por acciones normativas u otras, pueden llevar a reducir significativamente su incidencia. Otra de las ventajas de la estrategia de Bogotá consiste en haber sacado la labor analítica del ámbito policial, donde normalmente el abordaje de los hechos criminales es de caso por caso, y haberla incorporado a una dinámica más plural, que persigue entender las causas que subyacen a estos hechos para actuar sobre ellas.

Finalmente, mientras que las gestiones de Mockus y Peñalosa, así como de su sucesor Garzón, han



visto un crecimiento sostenido de espacios de ciudadanía, la gestión de Bratton y sus seguidores ha dado pie a críticas fundadas de abuso policial y de discriminación, sobre todo contra sectores minoritarios y marginales. Ello ha llevado al cuestionamiento de estos mandatos por parte de la comunidad de derechos humanos. En el caso de Bogotá, tales cuestionamientos no se han presentado. La última década ha visto, por el contrario, a la ciudadanía jugando un rol cada vez más protagónico en la vida de la ciudad, y a unas instituciones públicas cada vez más sometidas al control y la fiscalización democrática, gracias a políticas públicas de transparencia y participación entusiastamente alentadas desde el poder local. Ello, lejos de limitar la efectividad de las políticas

de seguridad ciudadana, ha sido más bien un componente esencial de su éxito.

Estas son algunas de las consideraciones por las que la experiencia de Bogotá constituye el camino que se debe seguir en América Latina, siempre y cuando no cometamos el error de pensar que es una receta que se puede copiar mecánicamente, que los resultados se verán en unos pocos meses -e incluso en unos pocos años-, y que su implementación será fácil y barata. La multiplicidad de factores que explican su éxito, y muy especialmente la continuidad y la consistencia en la aplicación de las políticas, deben ser debidamente consideradas para evitar caer en esos errores.

## OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ BAJO EL MANDATO DE LAS NACIONES UNIDAS, UN RETO PARA LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA COMUNIDAD ANDINA

José Antonio Bellina Acevedo<sup>1</sup>

### INTRODUCCIÓN

La creación de las Naciones Unidas es uno de los hitos más importantes y significativos de la historia política del siglo XX.

Cuando las potencias vencedoras del conflicto bélico más grande -y por ende trágico- de la historia de la humanidad decidieron organizar un sistema internacional que pudiera mantener la paz y la seguridad mundial, y estar en capacidad de prevenir otra hecatombe, como la recientemente acaecida, eran conscientes que tendrían que enfrentar grandes retos y lograr una estructura sólida, que perdurara en el tiempo y que no colapsara como la Sociedad de las Naciones<sup>2</sup>.

La Carta de las Naciones Unidas fue firmada el 26 de junio de 1945 (denominada Carta de San Francisco) y si bien, explícitamente, no menciona las Operaciones de Paz, siendo uno de sus objetivos primigenios, mantener la paz y seguridad internacionales, son una de las herramientas principales para lograr este propósito.

Para llevar a cabo este tipo de operaciones, las Naciones Unidas se basan en tres capítulos de la Carta, el VI, VII y VIII, y es el órgano principal de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad, el único que puede autorizarlas y adoptar el nivel y los alcances de las mismas.

Es importante, para tener una idea cabal de en qué consisten estas operaciones, hacer ciertas precisiones sobre los mandatos que pueden emanar de los capítulos mencionados de la Carta.

Si bien las operaciones de paz han sido tradicionalmente relacionadas al Capítulo VI de la

Carta, este capítulo nunca ha sido invocado. El referido Capítulo está definido como "Arreglo Pacífico de las Controversias". Su principal objetivo es evitar un conflicto entre los estados y buscar una solución a través, entre otros, de la negociación, la mediación, arbitraje y cualquier otro medio pacífico de su elección. El Consejo de Seguridad puede intervenir para que se arreglen las controversias por dichos medios<sup>3</sup> (2). También, dicho capítulo, explícitamente dispone que "...por regla general, las controversias de orden jurídico debe ser sometidas por las partes a la Corte Internacional de Justicia...".

El Capítulo VII, que ha sido el más invocado recientemente por el Consejo de Seguridad para el desplazamiento de las operaciones de paz, generalmente es post conflicto o cuando algún estado no es capaz de mantener la seguridad y el orden interno. Dicho capítulo es titulado "Acción en caso de Amenazas a la Paz, Quebrantamientos de la Paz o Actos de Agresión". Para que el Consejo de Seguridad adopte la resolución correspondiente deberá determinar la existencia de un riesgo de amenaza o quebrantamiento de la paz y "hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas...". Estas medidas no son sólo de carácter militar (artículo 41), pueden implicar también sanciones o la "interrupción" total o parcial de las relaciones económicas, etc. e, inclusive, la ruptura de las relaciones diplomáticas<sup>4</sup>.

La intervención militar como tal de las Naciones Unidas, está definida en el artículo 42 de este capítulo, que a la letra dice:

"Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá

1. Viceministro de Políticas para la Defensa, Ministerio de Defensa del Perú.

2. A consecuencia de las ansias de poder y el expansionismo de algunos países y, en alguna medida, a la política de no intervención que adoptaron los Estados Unidos, lo que contribuyó al surgimiento de la Alemania nazi y el imperialismo japonés.

3. Debe recordarse que las resoluciones del Consejo de Seguridad son de cumplimiento obligatorio para los Estados Miembros. De no hacerlo, pueden ser sujetos de sanciones, igualmente de aplicación obligatoria para el resto de los estados miembros.

4. Un ejemplo claro de la aplicación de este tipo de sanciones, se dio cuando el Consejo de Seguridad las aplicó al régimen racista de Sudáfrica.

ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas”.

Por último, dentro de este Capítulo, en su artículo 51, se deja claramente establecido que “ninguna disposición de la Carta menoscabará el derecho de legítima defensa, individual o colectiva...”, especificando, además, que las medidas adoptadas serán comunicadas al Consejo de Seguridad el que podrá “...ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales”.

El Capítulo VIII se refiere a los “Acuerdos Regionales” y en él se manifiesta que la Carta no se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales relacionados con la paz y seguridad internacionales, siempre y cuando sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas. Otro aspecto importante de este capítulo es su artículo 53 que manifiesta que: “El Consejo de Seguridad utilizará dichos acuerdos u organismos regionales..., para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad”<sup>5</sup>.

Dentro del marco descrito en los párrafos anteriores, queda claramente establecido que las operaciones de paz de las Naciones Unidas son autorizadas por el Consejo de Seguridad; conducidas por el Secretario General de la Organización; planificadas y manejadas por el Departamento de Operaciones de Paz de la ONU (DPKO)<sup>6</sup> y por el Departamento de Apoyo en el Terreno (DFS)<sup>7</sup>. Existen, asimismo, tres aspectos rectores de toda operación: Consentimiento de las Partes, Imparcialidad y el No-Uso de la fuerza,

excepto para defensa personal o del mandato otorgado.

Las tareas que asigna el Consejo de Seguridad a este tipo de operaciones pueden ser:

- Observación, supervisar e informar sobre el cumplimiento de los acuerdos de las partes concernidas.
- Supervisión del cese del fuego y apoyo a los mecanismos de verificación.
- Interposición de fuerzas como contención y medida de fomento de la confianza.

La observación y la supervisión del cese del fuego la realizan, generalmente, personal militar destacado en puestos claves, premunidos, únicamente de sus armas de reglamento (armas cortas). La interposición de fuerzas sí se realiza con contingentes más numerosos, dotados de armas de todo tipo, vehículos, blindados, transportes aéreos, etc.

## **PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES ANDINOS EN OPERACIONES DE PAZ**

Desde la fundación de las Naciones Unidas se han llevado a cabo más de 60 operaciones de paz, siendo la primera de ellas en 1948 cuando se desplegaron observadores militares de la ONU en el Medio Oriente. En muchas de ellas han participado países de Latinoamérica y, específicamente, de la región andina.

Los países andinos que vienen participando activamente en los últimos años son Bolivia, Ecuador y el Perú, sea con observadores o con contingentes. Colombia, que tradicionalmente contribuía con contingentes en estas operaciones, a consecuencia de su situación interna y de su

5. Es importante resaltar que durante la crisis en Centroamérica las Naciones Unidas y la OEA trabajaron estrechamente en buscar la paz y la estabilidad en dicha parte del continente americano.

6. DPKO: Department of Peacekeeping Operations.

7. DFS: Department of Field Support.

lucha frontal contra el terrorismo, no ha estado presente en los últimos requerimientos de las Naciones Unidas<sup>8</sup>.

Una participación en este tipo de operaciones demanda adoptar una serie de medidas internas para lograr que los observadores o los contingentes que van a ser enviados cumplan con los requisitos y exigencias solicitadas por la ONU. Para ello, prácticamente, todos los países han optado por crear los denominados "Centros de Operaciones de Paz", donde se prepara previamente al personal para las responsabilidades y los retos que van a asumir. Esta preparación no es sólo de índole militar, también se les brinda cursillos y seminarios sobre la situación del país donde serán designados, derecho internacional humanitario, idiomas y otros temas relacionados con sus responsabilidades como representantes de las Naciones Unidas.

Este aspecto es ya de por sí tremendamente positivo, en vista que los miembros de las fuerzas armadas reciben instrucción especializada, incluyendo la observancia de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario; se promueve la interoperabilidad entre los componentes de los distintos institutos militares; el intercambio de instructores con otros países; se recibe cooperación y asistencia militar e instrucción técnica por parte de profesionales de otros países y de expertos de las NNUU.

Por otra parte, los centros de capacitación certificados por las Naciones Unidas, que son pocos en el mundo, invitan a sus cursos de especialización al personal seleccionado, lo que redundaría en su propia calificación como instructores, en la mayoría de los casos con todos los gastos cubiertos por el país organizador o por el DPKO.

Teniendo en cuenta que los miembros de las fuerzas armadas que participan en las misiones de paz, tienen como requisito indispensable ser profesionales, sea de los rangos de oficiales o de personal subalterno, la experiencia y los conocimientos que adquieren serán aprovechados por las fuerzas armadas de sus propios países. En consecuencia, éste podría ser considerado el primer aspecto positivo de la participación en las operaciones de paz.

Otro aspecto importante es que el personal que participa en estas operaciones, sea como observador o como componente de un contingente, realiza sus actividades en situaciones reales, con todos los riesgos que ello acarrea. Salvo aquellos países en que, lamentablemente, sus fuerzas armadas están envueltas en situaciones internas de conflicto, en el resto la instrucción netamente militar es a través de ejercicios o maniobras, inclusive de carácter virtual. El estar sujeto a la presión y la tensión de una misión de esta naturaleza, forja al personal militar en lo que puede ser una acción de armas o a tener que tomar decisiones y asumir responsabilidades que pueden afectar, en la realidad, a las personas que de él dependen o poner en riesgo su propia vida. Si bien esto parece descarnado, se debe tener en cuenta que se está refiriendo a miembros de las fuerzas armadas cuya función primordial es defender la soberanía y la integridad de sus países frente a agresiones externas e internas.

Dentro de los aspectos netamente positivos, se debe tener en cuenta que las misiones de paz se están convirtiendo, prácticamente, en una especialidad dentro de las fuerzas armadas de un número importante de países, entre ellos Bolivia, Ecuador y Perú, por hablar de los andinos y, en la región, sobre todo en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, que cuentan, inclusive, con normas

8. A finales de los años 80 y principios de los 90, cuando el Perú tuvo que enfrentar la amenaza terrorista, también redujo su participación prácticamente al mínimo. Recién cuando se firmó el acuerdo con las Naciones Unidas, el año 2003, es que se compromete a participar nuevamente en forma plena en estas operaciones.

legales específicas sobre su participación en ellas. Ello ha propiciado un fluido intercambio de experiencias, pasantías y de instructores, lo que se puede considerar una muy efectiva medida de fomento de la confianza, ya que genera la camaradería y el contacto personal entre los militares de la región.

Estas recientes experiencias son tema obligado de las reuniones de los ministros de Defensa y de los altos mandos militares, incluyéndose en sus declaraciones finales y adoptándose decisiones sumamente importantes, y, sobre todo, de gran trascendencia, como la reciente decisión de los ministros del Ecuador y Perú de conformar un contingente combinado para enviarlo a Haití. También se trató el tema de operaciones de paz en las discusiones para la creación del Consejo Sudamericano de Defensa y en las conferencias de ministros de Defensa de las Américas, la última de las cuáles se realizó en Banff, Canadá.

No hay dudas que estas operaciones también son sujetas de críticas, algunas de ellas muy graves, como las violaciones de los derechos humanos por parte de los propios contingentes militares que han sido enviados para cumplir con su observancia y dar paz y estabilidad a los estados en crisis<sup>9</sup>. La reacción frente a estas denuncias ha sido inmediata, correspondiéndole a los propios países de donde proviene el personal involucrado, aplicar las sanciones que sean del caso.

Otro aspecto controversial es la duración de estas misiones. Como claro ejemplo, la primera de ellas, que se desplegó en el Medio Oriente en 1948, si bien con nombre distinto, continúa sus actividades. Por otra parte, hay otras que han sido muy exitosas y han cumplido con sus objetivos en los plazos previstos<sup>10</sup>. Este aspecto genera discusiones en el seno del Consejo de Seguridad, y

algunos países, sobre todo los miembros permanentes, cuestionan las extensiones de los mandatos, originando que los mismos sean renovados sólo en forma anual, lo que a su vez no permite una planificación adecuada. Un caso de este tipo es la MINUSTAH (Haití).

Últimamente, algunos estados consideran que la permanencia de los contingentes de NNUU pueden ser considerados "tropas de ocupación", lo que, obviamente tiene una connotación política. Frente a ello, basta recordar que para desplegar estas tropas tiene que haber "consentimiento de las partes", inclusive, han habido casos en que los estados concernidos han suspendido -e inclusive expulsado- a los observadores de la ONU<sup>11</sup>.

Como se puede apreciar, las operaciones de paz son, a todas luces, un elemento fundamental del accionar internacional de las Naciones Unidas. Sus aspectos positivos superan ampliamente aquellos que son considerados críticos y son la herramienta operativa por excelencia para mantener la paz y seguridad internacionales.

Como ya se manifestó, así lo han entendido los países andinos y su participación es activa y permanente, con resultados muy beneficiosos para las operaciones en que participan y para el propio desarrollo de las fuerzas armadas nacionales. La cooperación que se viene realizando entre ellas y la, cada vez más, intención de actuar en forma combinada, es una muy efectiva medida de confianza. Está de parte de los ministerios de Defensa el intensificar e incrementar esta relación y tener muy en cuenta que estas participaciones prestigian notablemente el rol de los institutos armados en mantener la paz internacional y contribuir al desarrollo de los países donde son desplegados.

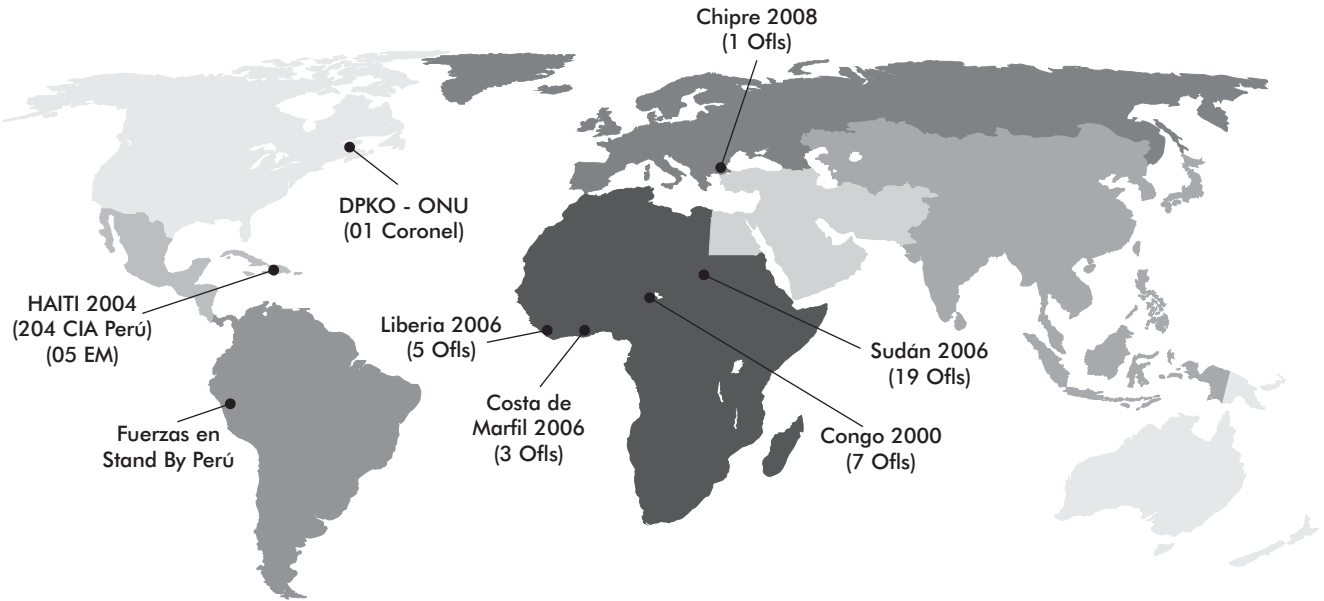
9. En la mayoría de estos casos han sido involucrados personal de países europeos y asiáticos, no habiéndose registrado hasta la fecha por parte de miembros provenientes de países latinoamericanos, por lo tanto de los andinos.

10. Quizá los mejores ejemplos en los últimos años fueron Namibia y Timor Oriental.

11. Recientemente aconteció en Eritrea/Etiopía y en el Sudán.

**MAPA 1**

**DESPLIEGUE GENERAL: OPERACIONES DE PAZ, PERÚ**



América Latina enfrenta nuevas situaciones que pueden amenazar su tranquilidad y seguridad. De hecho, vivimos ya en el segundo continente más violento del mundo de acuerdo a los datos de la Organización Mundial de la Salud, con una tasa de homicidios que duplica el promedio mundial. La violencia e inseguridad que sufrimos de forma cotidiana no se relaciona con guerras civiles, enfrentamientos terroristas o problemas bélicos entre países vecinos sino más bien con el aumento de la criminalidad. La presencia constante de acciones criminales en las principales ciudades de la región es un hecho transversal que con diversos niveles de violencia afecta la vida de la mayoría de latinoamericanos.

Ahora bien, el conflicto en general y específicamente el crimen están presentes desde el inicio de la constitución de nuestras sociedades, por lo que pensar que se está hablando de un fenómeno nuevo es desconocer la potencialidad de violencia que descansa en cada uno de los sujetos. Sin duda la particularidad del fenómeno que se evidencia en la región es el impacto que tiene el crimen sobre los pilares centrales de la democracia. La aparición de nuevos actores que ponen en evidencia las debilidades estructurales de los gobiernos para enfrentar con rapidez la problemática es sólo un ejemplo de este proceso. La aparición de discursos autoritarios desde la política y la ciudadanía (esto último reflejado en los linchamientos como forma de justicia ciudadana) es otro de los procesos que se potencian con el aumento de la inseguridad en nuestros días.

Esta nueva situación conlleva una redefinición de la seguridad y sus formas de análisis. El término de la Guerra Fría significó una serie de replanteamientos respecto de la configuración de poderes, lo cual necesariamente dejó atrás a la literatura que refería a la seguridad como aquella dedicada

a las amenazas provenientes de fuera de los límites estatales y principalmente de naturaleza militar. Aparecen entonces visiones más elásticas donde la seguridad humana emerge como un marco de análisis que incluye ejes de análisis de la alimentación, la energía, los problemas internos, entre otros. Así se apunta a consolidar comunidades libres de amenazas que impidan su sobrevivencia, con condiciones favorables para su desarrollo, con el interés humano -más que estatal- como centro<sup>2</sup>. El resguardo de fronteras<sup>3</sup> y la defensa nacional dejan de ser el eje de las políticas de seguridad y se rechaza la idea de seguridad nacional entendida militarmente, porque da "una falsa imagen de realidad"<sup>4</sup>. Emerge entonces la seguridad pública (en algunos países conocida como ciudadana) donde el acento está puesto en la calidad de vida de las personas que trabajando en conjunto con las instituciones policiales pueden aportar en la prevención y control de la delincuencia.

Los factores de poder que un Estado dispone para proveer seguridad a sus habitantes provienen desde diferentes ámbitos y reúne a múltiples actores, en concordancia con la idea de que los problemas de seguridad son multicausales. Sin embargo, los responsables principales del mantenimiento de la seguridad continúan siendo las fuerzas armadas en el ámbito exterior y las instituciones policiales en el interior.

La multiplicación de fenómenos de inseguridad, especialmente aquellos ligados al crimen organizado, ponen en evidencia las dificultades que enfrentan ambas instituciones para su control. Las llamadas "nuevas amenazas" no serían tales si las instituciones de gobierno tuvieran las capacidades necesarias para enfrentarlas correctamente, los desarrollos tecnológicos apropiados y los sistemas de coordinación nacional e internacional en funcionamiento.

1. Socióloga de la Universidad de Cuyo, Argentina, con maestría en Planeamiento Urbano y Regional de la Universidad de Pittsburg-USA. Actualmente es Directora del Programa Seguridad y Ciudadanía de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLCASO-Chile.  
2. Griffiths, John. Seguridad y Defensa: un debate hemisférico. *Military Review*, julio-agosto, 2008, 21-30.  
3. Nye, Joseph. Problems of security studies. Paper presentado en el XIV Congreso Mundial de Ciencia Política, Washington D.C., 1988.  
4. Ullman, R.H. Redefining security. *International Security* 8 (1): 129-153.

Es así como en el presente artículo se plantea que los principales desafíos que enfrentan los países latinoamericanos relacionados a su seguridad no se vinculan únicamente con el tipo de amenazas ya sean nuevas o tradicionales que los acechan, sino también en la necesidad de fortalecer sus propias instituciones. Esta tesis se sustenta en tres elementos claves para la institucionalidad del sector seguridad en la región: la falta de liderazgo civil, los altos niveles de autonomía política y la precariedad de las instituciones de seguridad<sup>5</sup>.

Enfrentar las nuevas amenazas requerirá de una voluntad política sustentable en el tiempo que permita fortalecer aquellos procesos de reforma necesarios en las instituciones que conforman el sector. El tiempo de las iniciativas esporádicas ha pasado, las consecuencias del crimen organizado son enormes y los riesgos para la consolidación democrática insospechados.

## LIDERAZGO CIVIL

El retorno a la democracia en América Latina puso de manifiesto la necesidad de consolidar un espacio de liderazgo civil en los diversos ámbitos del Estado, especialmente aquellos vinculados con el gobierno durante las dictaduras militares o las guerras civiles que asolaron la región. La primera tarea fue consolidar un espacio de intercambio y trabajo con las Fuerzas Armadas para instalarlas en un espacio de no beligerancia y autonomía profesional pero completa subordinación al mando civil. En muchos países esta tarea se ha logrado desarrollar de forma aún incompleta pero de una forma u otra se ha iniciado. Por el contrario, la reforma de las instituciones policiales en especial del liderazgo civil en temas de seguridad pública aún está en una etapa inicial.

Por liderazgo civil se entiende la capacidad de la autoridad política de diseñar, formular, monitorear, modificar y sancionar políticas en el ámbito de la seguridad. Este proceso es sin duda incremental y de ninguna forma dicotómico, es decir no se puede definir la presencia o ausencia

de este liderazgo sino los diferentes niveles de presencia.

Estos niveles de presencia civil se presenta en aquellos ámbitos considerados pertinentes para la definición de las políticas de seguridad. Acá, el foco de la atención no está puesto en la institución militar o policial, sino más bien en la autoridad civil. La experiencia empírica demuestra que no necesariamente la baja autonomía de estas instituciones se correlaciona con alto liderazgo civil. Asimismo, tampoco se encuentra que alta subordinación (acatamiento de normas y decisiones por parte de la policía o militares) implique necesariamente alto liderazgo civil.

Es necesario diferenciar liderazgo de control o mecanismos de rendición de cuentas. El primero alude a la capacidad general de conducción mientras que por control se alude a la capacidad específica de fiscalización y mando sobre las instituciones armadas o policiales. Por ende la generación de mecanismos de rendición de cuentas o control del accionar de las instituciones del sector seguridad no implica que el liderazgo civil funcione de forma adecuada. De hecho, múltiples contextos donde se han diseñado mecanismos de accountability exitosos han tenido como objetivo fortalecer la autonomía de las instituciones encargadas de la seguridad.

La conducción civil de las fuerzas armadas puede definirse por la presencia en puestos de poder, esto es, la existencia de autoridades civiles en posiciones de autoridad vinculadas a la defensa; la existencia de atribuciones legales de la autoridad política respecto del sector; y la existencia de un apoyo técnico para el proceso de toma de decisiones.

Con relación al primer indicador, en América Latina encontramos que la mayoría de Ministerios de Defensa están siendo dirigidos por civiles, aunque también se encuentran militares en servicio activo o en retiro, aunque la tendencia general es que los ministros sean civiles, existen

5. Para mayor detalle ver FLACSO (2008) Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe. [www.flacso.cl](http://www.flacso.cl)



casos donde no existe presencia civil en la conducción del ministerio de Defensa como Ecuador, El Salvador, Guatemala y México. Es importante destacar que si bien puede existir una tendencia general a instalar en el cargo de ministro a civiles, se mantienen puestos en la línea de mando, como subsecretarías o viceministerios que la mayoría de las veces son ocupados por personal de instituciones castrenses.

En todos los países de la región la jefatura de las FF.AA. recae en la figura del Presidente de la República, situación que es definida en las cartas constitucionales respectivas. La facultad de designar al comandante en jefe es un ejemplo donde se refleja que más que la sola presencia de un ministro civil, son las atribuciones del liderazgo civil las que reflejan su autoridad y relación con el mundo militar. En este aspecto son pocos los países donde el presidente puede designar libremente a su comandante en jefe (Paraguay, Bolivia y Colombia), pues la mayoría se ven

limitados por las propuestas de las propias fuerzas armadas o por los límites de antigüedad que se requiere para el cargo. Otra de las dimensiones de la autoridad política se refiere a la capacidad presidencial de nombramiento de oficiales y llamado a retiro. En este punto los procesos de ascensos no son definidos únicamente por las FF.AA., sino que también desempeña un papel importante el Ministerio de Defensa, e incluso en algunos casos, el Parlamento.

La mayor dificultad es que se carece de instituciones intermedias sólidas entre la figura del jefe de Estado y los militares, por lo que la autoridad del primero queda sujeta a la incontestable opinión experta, aunque parcial y posiblemente sesgada, de los segundos. Esto se debe a la carencia de equipos de apoyo para el proceso de toma de decisiones de alto nivel jerárquico. Al respecto, se torna evidente la necesidad de contar con personal adecuadamente formado para la gestión de la Defensa.

**TABLA 1**  
**APOYO TÉCNICO MINISTERIOS DE DEFENSA**

SUBREGIÓN	PAÍSES	PERSONAL ASESOR PERMANENTE	ASESORES CIVILES	ASESORES MILITARES
Centroamérica y México	El Salvador	✓	No	✓
	Guatemala	No	No	No
	Honduras	No	No	No
	México	No	No	No
	Nicaragua	No	No	No
Cono sur	Argentina	✓	✓	No
	Brasil	✓	✓	✓
	Chile	No	✓	✓
	Uruguay	✓	No	✓
Región Andina	Bolivia	✓	✓	✓
	Colombia	No	No	No
	Ecuador	✓	✓	✓
	Perú	✓	✓	✓

Fuente: FLACSO, 2007. Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe.

En el ámbito de la seguridad pública, la presencia de asesoría civil que colabore en la toma de decisiones o en la formulación de proyectos de ley es mayor en el poder Ejecutivo que en el Legislativo y en muchos casos existe una mezcla de asesores civiles con policías (activos o en retiro). Pocos países cuentan con expertos que apoyen la gestión legislativa, la mayoría sólo disponen de asesorías en situaciones específicas y de acuerdo con la coyuntura.

Otra variable dice relación con el nombramiento de la jefatura superior policial y de su plana mayor. De acuerdo con la Constitución y las leyes, el Presidente de la República -o el gobernador del estado o provincia, en el caso de los países federados- es la máxima autoridad del sector y responsable de la seguridad pública y como tal le corresponde el nombramiento de la máxima autoridad de la institución policial, aunque se pida consulta al ministro o secretario responsable para respaldar la decisión. Así, el nombramiento depende de la confianza que la autoridad civil deposite en quien ejerce el cargo. Tanto la remoción como la duración del cargo en el nivel regional difieren caso a caso. En cuanto a la remoción, ella depende de la confianza que el Presidente de la República o la autoridad estadual tenga en la autoridad policial. Algunos países señalan de manera expresa las causales de remoción de la autoridad policial máxima, lo que apunta a la transparencia y limita la politización del cargo. Es posible identificar dos claras tendencias en materia de duración en los cargos: la que define plazos para el desempeño de la máxima autoridad policial -que oscilan principalmente entre dos y cuatro años-, y aquella en que prima el carácter discrecional del nombramiento y, por ende, no hay definición respecto al tiempo de duración de la gestión.

La tendencia regional con respecto a los ascensos y bajas de la plana mayor de las instituciones policiales es ponerlos en manos del Poder Ejecutivo. En este sentido, quien toma la decisión en el nombramiento del alto mando policial es el

Presidente de la República o la autoridad política responsable de la seguridad pública, según sea el caso. El análisis presentado previamente evidencia que en muchos países de la región las políticas de seguridad no son aún asumidas como parte de las políticas públicas sino más bien se instalan en un espacio aún dominado por los intereses políticos y las necesidades corporativas. Esta situación sin duda repercute en la incapacidad de nombrar responsables respecto a las consecuencias de las iniciativas de política así como permite la penetración de estas instituciones por prácticas informales e incluso ilegales. Es por esto que se torna cada vez más necesario avanzar en la consolidación de una masa crítica que desde el mundo civil permita avanzar en la profesionalización de las actividades vinculadas con la seguridad así como su inserción en el ámbito de las políticas públicas.

## AUTONOMÍA POLÍTICA

La autonomía puede comprenderse en dos sentidos: autonomía profesional y política. La literatura reconoce que la función militar (y policial) son particulares, por lo que se requiere un cierto grado de "autonomía profesional" para ejercer tal función. Así como el médico requiere de cierta autonomía para decidir determinadas cosas en el quirófano ya que tiene el conocimiento y el entrenamiento para ello, así también los policías y militares debieran gozar de cierta autonomía "profesional" para tomar decisiones en ciertas materias o ámbitos que le son propios a la "ciencia" policial o militar. La noción de policía científica y militar profesional alude a esta particular función que es necesario cumplir en una sociedad y para lo cual se requeriría un grado de "autonomía relativa" en decisiones tales como el tipo de armamento requerido, la forma en que se estructura la planificación militar, etc.

Otra dimensión alude al nivel de decisiones que tienen que ver con el funcionamiento de las instituciones en relación a la autoridad política. Siguiendo con el ejemplo del médico, cuando éste

sale del quirófano, debe decidir quién será el director del hospital, debe definir el presupuesto que se requiere de acuerdo a los pacientes que recibe, o incluso debe decidir si atiende a un paciente que no tiene como pagar. Estas decisiones lo vinculan con cuestiones de política general o estratégicas. De la misma forma, un policía o un militar también enfrentan decisiones de tipo político. La autonomía se refiere aquí a la capacidad de la policía o de los militares de actuar al margen de la autoridad política. La noción de autonomía debe entender en forma continua, dado que pueden observarse diversos grados de autonomía temporal y temáticamente. Tal capacidad puede expresarse legalmente (la existencia de una potestad para tomar decisiones) o conductualmente (el ejercicio de ciertas conductas al margen de la autoridad y/o la ley).

Si bien autonomía política y liderazgo civil son conceptos con distintos enfoques, en la práctica se deben analizar complementariamente, pues en algunos casos la alta autonomía política está relacionada con débiles capacidades del liderazgo civil para conducir o crearse espacios en este ámbito. Así, la capacidad de un ministerio de Defensa para desarrollar una planificación estratégica en su interior es crucial para el ordenamiento de las misiones y tareas. Lo anterior refuerza la conducción civil y provee de espacios de decisión de alta jerarquía. En la mayoría de los países latinoamericanos se aprecia que existen áreas o departamentos de planificación estratégica, lo cual permitiría pensar que están presentes algunas capacidades institucionales para proyectar tareas en el mediano y largo plazo de la política de la Defensa. Sin embargo, en muchas ocasiones se trata de espacios institucionales de baja jerarquía dentro del Ministerio, o funciones que son desarrolladas por los propios militares sin una clara participación de la autoridad civil. En este sentido, el desarrollo de prácticas como los Libros Blancos de la Defensa ha producido un positivo impacto, al generar condiciones para reflexionar y definir políticas de corto y mediano plazo para el sector y en algunos casos han sido desarrollados en espacios abiertos al ámbito civil.

Una de las mayores dificultades del sector Defensa es la baja capacidad de los ministerios para definir, implementar y evaluar políticas sectoriales. No siempre cuentan con los espacios, y en aquellos casos donde hay una estructura ministerial, se trata de entidades burocrático-administrativas donde no están presentes los espacios de alto nivel de decisión que permitan la definición, planificación y coordinación de políticas.

Otra de las debilidades de los ministerios de Defensa es la carencia de atribuciones legales para conducir o incidir en materias cruciales al funcionamiento del sector, tales como disposición de tropas, infraestructura, doctrina, formación, gestión de recursos humanos y políticas de ascensos y bajas en los diferentes servicios. La mayoría de dichas funciones son asumidas por las instituciones armadas, en detrimento de las atribuciones que un Ministerio de Defensa podría tener para definir políticas de Estado sobre la materia.

De la misma forma, las instituciones policiales pueden tener mayor o menor autonomía para la toma de decisiones en materias operativas y logísticas, lo que dependerá del marco legal establecido, así como de las autoridades políticas superiores. En este sentido, es posible diferenciar una serie de ámbitos de decisión que, por su importancia estratégica, permiten indagar en el grado de autonomía de las policías y su articulación con el poder civil en materia de seguridad pública. Según sean las diversas áreas de competencia, cada área institucional adquiere relevancia a la hora de definir aspectos de gestión, funciones, infraestructura y orgánica institucional, entre otros. Así, por ejemplo en el ámbito de la distribución territorial de la dotación y los ascensos o bajas, existe una mayor articulación entre el poder civil y la institución policial.

Como se mencionó previamente, un aspecto relevante para este análisis es la capacidad de planificación estratégica que tienen las instituciones policiales, que puede estar radicada en una unidad especial de los ministerios, en la policía o en un

consejo nacional. Esta área es central debido a las múltiples decisiones de orden institucional y estratégico que se toman, así como en la definición de horizontes de mediano y largo plazo para la gestión policial. La tendencia encontrada es que las secretarías o ministerios encargados de la seguridad pública cuentan con una unidad dedicada a la planificación, en cuyo caso la responsabilidad de la misma es generalmente compartida entre dicha unidad y la autoridad política, ya sea el ministro o el subsecretario. También hay casos donde se han creado consejos nacionales encargados de la planificación estratégica. Así, por ejemplo, en Ecuador dicha responsabilidad recae en el Ministro de Gobierno, el subsecretario de Seguridad Pública y el Consejo de Seguridad Pública, órgano creado en 2006; y en Panamá la responsabilidad es presidencial, pero con la asesoría del Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional (CSPDN). Todo ello muestra que el ejercicio de planificación no ha tenido el carácter integral y estratégico esperado, sino que se ha reducido a la propuesta y ejecución de planes y programas, lo que a su vez genera especiales niveles de autonomía. Es importante tener en consideración que si es la policía la que

tiene supremacía en la definición de los lineamientos de la política del sector, se torna más complejo el camino hacia definiciones más integrales y estratégicas.

Una vez acotados los ejes de la política del sector, éstos se traducen en planes, proyectos y/o programas para las instituciones policiales. En este aspecto, la tendencia encontrada en la región es que todos esos instrumentos son definidos por la autoridad del Ejecutivo, con participación de las policías; sin embargo, hay casos que se ubican en los extremos en cuanto al nivel de definición o intervención que tiene este poder del Estado. Otro indicador considerado en el estudio es la presencia de equipos técnicos asesores de los encargados del diseño e implementación de políticas. Al respecto, la participación de personal civil especializado en la gestión gubernamental es un elemento importante, pero no común, en la región. En la mayoría de los países hay estructuras de asesoría ocupadas principalmente por personal con estrecha vinculación con la jefatura, es decir, de confianza. En este sentido, la expectativa de equipos permanentes, formados y especializados, no se cumple.

**TABLA 2**
**INSTANCIAS VINCULADAS A LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICA**

REGIÓN	PAÍS	INSTANCIA DE PLANIFICACIÓN	INSTANCIA COORDINADORA	STAFF CIVIL EN MINISTERIOS	INSTANCIA DE EVALUACIÓN
<b>Centroamérica</b>	Costa Rica	Oficina de Planificación Institucional	Ministerio de Seguridad Pública	SI	Oficina de Planificación Institucional
	El Salvador	(Policía)	Ministerio de Gobernación	NO	Programa EFICACIA
	Guatemala	Gabinete de Seguridad y DD.HH	Ministerio de Gobernación	NO	Ministerio de Gobernación Instituto Danés de DD.HH
	Honduras	NO	Consejo Nacional de Seguridad Interior, Policía	SI	NO
	México <sup>a</sup>	Secretaría de Seguridad Pública	Secretaría de Seguridad Pública	SI	SI
	Nicaragua	NO	Ministerio de Gobernación	NO	SI
	Panamá	Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional (CSPDN)	Ministerio de Gobierno y Justicia		Pdte. de la República Ministerio de Gobierno y Justicia CSPDN
	Argentina <sup>b</sup>	Dirección Provincial de Planificación (Subsecretaría de Seguridad)	Ministerio de Seguridad	SI	Dirección Provincial de Evaluación y Seguimiento
	Brasil <sup>c</sup>	Secretaría de Seguridad Pública Instituto de Seguridad Pública	Secretaría de Seguridad Pública	SI	Secretaría de Seguridad Pública Policía Militar de Río de Janeiro
<b>Cono Sur</b>	Chile	Ministerio del Interior	Subsecretaría del Interior	SI	Ministerio del Interior
	Uruguay	Ministerio del Interior	Subsecretaría del Ministerio del Interior	SI	Dirección General de Secretaría
<b>Países Andinos</b>	Bolivia	Ministerio de Gobierno	Ministerio de Gobierno Policía Nacional	SI	Comisiones de Gobierno de Parlamentarios
	Colombia	Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional	Ministerio de Defensa Nacional	SI	Sistema integrado de Gestión
	Ecuador	Subsecretaría de Seguridad Pública Consejo de Seguridad Ciudadana	Subsecretaría de Seguridad Pública	SI	NO
	Perú	Oficina General de Planificación (Viceministerio del Interior)	Ministerio del Interior Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC)	SI	Secretaría Técnica de CONASEC

a/ Corresponde al Distrito Federal • b/ Corresponde a la Provincia de Buenos Aires • c/ Corresponde al Estado de Río de Janeiro.  
Fuente: FLACSO, 2007. Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe.

La consolidación de espacios claros de autonomía profesional es un paso ineludible para enfrentar las amenazas a la seguridad en nuestros países. Mejores niveles de profesionalización en el accionar policial pueden tener resultados positivos en el enfrentamiento al crimen organizado así como al delito común que afecta a la ciudadanía de forma cotidiana. Limitar los niveles de influencia e impacto en el accionar corporativo de las instituciones armadas y de orden tiene consecuencias positivas en la consolidación de la cultura democrática de nuestros países así como en la efectividad de las estrategias de combate y prevención de la inseguridad.

## DEBILIDAD INSTITUCIONAL

América Latina, y la región andina en especial, enfrentan una compleja situación institucional en el sector seguridad ya que además de los limitados niveles de liderazgo civil y el aún relevante espacio de autonomía política, encontramos serios problemas de evidente debilidad institucional.

Un elemento de esta situación se refleja en la multidimensionalidad de las acciones desarrolladas por las fuerzas armadas y las policías. Las leyes orgánicas y cartas constitucionales indican que ambas instituciones son llamadas a cumplir una serie de funciones que salen del ámbito de la seguridad. Esto presenta un desafío en cuanto al tipo de formación que deben recibir los efectivos policiales y militares, su organización interna para poder cubrir todas las áreas de trabajo y la relación con los poderes del Estado llamados a ser quienes coordinen y supervisen estas tareas.

Por una parte las policías deben cumplir con labores de control del delito y mantenimiento del orden público, pero esto último abarca una gran cantidad de situaciones como manifestaciones públicas masivas, espectáculos o encuentros deportivos de alta convocatoria, los cuales implican ocupar muchos de sus efectivos en tareas de carácter excepcional. Además se les pide investigar delitos, colaborar con la custodia de

detenidos, fiscalizar la tenencia de armas, dirigir el tránsito, vigilar y controlar las fronteras, proteger los recursos naturales y el medio ambiente, brindar protección especial a autoridades nacionales y extranjeras, custodiar embajadas, colaborar con la protección civil en casos de emergencias nacionales, entre otras. Estas múltiples funciones que deben cumplir pueden acercar a las policías a los ciudadanos pero al mismo tiempo los alejan de la función que más preocupa a la opinión pública: la delincuencia. Es también un desafío para la formación policial (que en muchos casos se realiza en sólo pocos meses) y la mayor profesionalización que se requiere para enfrentar una delincuencia también se “profesionaliza” a su manera.

La gran cantidad de funciones también puede incidir en su mayor nivel de autonomía respecto al poder civil, por cuanto realizará sus tareas sin tener un control efectivo de parte de un superior jerárquico que pueda supervisarla o fiscalizarla. Esto ocurre porque la institución de la que depende directamente carece de la capacidad técnica necesaria para ejercer las facultades de fiscalización sobre temáticas tan diversas y complejas como aquellas de competencia de la policía. Por otra parte, la dispersión de funciones en ámbitos que exceden el orden y la seguridad pública distrae a los cuerpos policiales de su función esencial, es decir, resguardar el orden y la seguridad y proteger a la comunidad, así como velar por el respeto de las leyes, en tanto entidad encargada del control formal del Estado<sup>6</sup>.

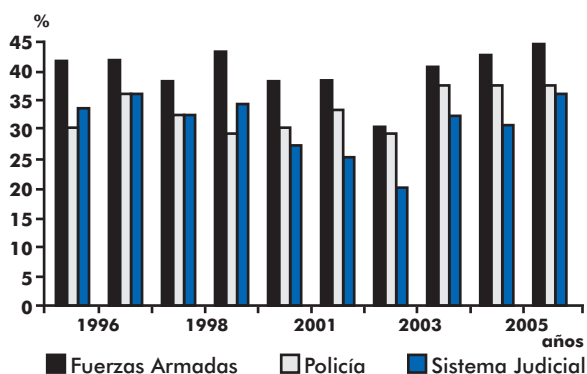
Un de las áreas donde se manifiesta la debilidad de muchas instituciones policiales es la disciplina, pues los mayores cuestionamientos a las policías latinoamericanas se dan por el abuso de la fuerza y la excesiva violencia con que actúan en algunas ocasiones, sumado a los hechos de corrupción, las faltas a la moral y otras deficiencias en el servicio a la comunidad en las que se reflejan las debilidades institucionales. Esto se refleja a su vez en la falta de confianza que la ciudadanía manifiesta hacia las policías. De acuerdo al

6. FLACSO-Chile. Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe, Santiago, 2007.

Barómetro Global de la Corrupción (2007) de Transparency Internacional<sup>7</sup>, El sector que recibe sobornos con mayor frecuencia en todo el mundo es la policía (cerca del 17% de los encuestados había pagado algún soborno), en segundo lugar está el poder judicial. Esta situación es ciertamente alarmante, pues en conjunto se trata de las instituciones encargadas de prevenir y controlar la seguridad pública, que es uno de los temas más preocupantes para la ciudadanía. Si miramos la distribución a nivel mundial, África es la región donde la mayor cantidad de encuestados tuvo algún contacto del tipo soborno con la policía; y en tercer lugar está América Latina, con uno de cada tres encuestados. Ante la consulta sobre las instituciones más afectadas por la corrupción la situación no es muy distinta, pues la policía aparece en el tercer lugar con más del 50% de los entrevistados que consideran a la policía como una institución corrupta. Lo más preocupante es que en comparación a las mediciones anteriores no hay mejoría.

Las mediciones de Latinobarómetro confirman esta tendencia, pues la policía y las fuerzas armadas están en los niveles más bajos de confianza ciudadana (noveno y octavo lugar respectivamente, de una lista de 15), aunque esta última goza de más confianza que los servicios policiales, situación que se ha mantenido en los últimos diez años.

**GRÁFICO 1**  
**CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES**



Fuente: Elaboración propia con datos del Informe Latinobarómetro 2006.

A pesar que en muchas policías existen sistemas descentralizados con más de un organismo encargado de vigilar la disciplina policial, la aplicación de la norma continúa siendo jerárquica, es decir, determinada por el cargo y el grado, siendo excepcionales los casos donde se integra personal no policial a la investigación. Esto último podría ser beneficioso para asegurar la necesaria objetividad y transparencia del sistema, aunque no es suficiente para que mejore el comportamiento policial. Al observar el estado de situación de las faltas a la disciplina, pues aunque algunos de ellos han implementado complejos sistemas de control interno, las conductas desviadas de la norma muestran hechos graves. Entre ellos, las conexiones con el narcotráfico y la aplicación excesiva de la fuerza que termina en la muerte de presuntos delincuentes, o en lo que se ha calificado como "ejecuciones extrajudiciales"<sup>8</sup>.

Si las personas sufren algún tipo de agresión o reciben un mal servicio de parte del personal policial, generalmente las denuncias deben hacerse a la misma policía, y en algunos casos existen órganos de control externo que reciben los reclamos, por lo cual se puede suponer que la tasa de no denuncia es bastante mayor que los datos conocidos. Por lo tanto, existe también una carencia de instituciones de control externo que sean efectivas en la vigilancia del comportamiento policial.

La aplicación estricta de la disciplina puede a veces dañar la moral del funcionario, al aplicar por ejemplo penas sin goce de sueldo o la degradación, en lugar de corregir su conducta, siendo éste un espacio donde las policías y las instituciones encargadas de la seguridad tienen aún mucho por hacer. Al mismo tiempo, puede ser que los reglamentos disciplinarios no están siendo asimilados de manera correcta por los agentes, al estar concentrados en la descripción de extensos listados de conductas prohibidas o faltas, y no en los principios que deben orientar la actividad policial.

7. Transparency Internacional. Barómetro Global de la Corrupción, 2007. Disponible en [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

8. Arias, Patricia y Zúñiga, Liza. Control, disciplina y responsabilidad policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina. FLACSO-Chile, Santiago, 2008.

Otro aspecto poco estudiado es la relación entre escalafones, que si está mediada por las diferencias sociales y la discriminación, puede abrirse un espacio para relaciones de desconfianza y resentimiento dentro de la propia institución. Cuando, además, las diferencias se reflejan en grandes desequilibrios en la escala de sueldos, los agentes de la escala más básica, que por su labor operativa tienen más contacto con la ciudadanía, buscarán las oportunidades, o aprovecharán las que se le presentan, para mejorar su situación socioeconómica, aunque con ello pongan en riesgo su carrera y el prestigio de la institución.

Por su parte, las fuerzas armadas son en muchos países la única institución que tiene un alcance territorial nacional y por ello son llamadas a cumplir una serie de funciones que salen de los estrictos márgenes de la defensa nacional. Un análisis específico de la normativa propia de las FF.AA. (leyes orgánicas) permite identificar funciones o tareas que realizan cotidianamente, y que están definidas por ley. Además de las funciones tradicionales de protección del territorio nacional, se definen grandes ámbitos recurrentes en la especificación de funciones: el rol de policías, por su intervención en seguridad pública y funciones de custodios del orden público en situaciones específicas (por ejemplo, en época electoral); el rol de bomberos, que se refiere a funciones en casos de emergencia y catástrofe; y el rol de asistentes sociales, cuando se vinculan a funciones ligadas al desarrollo<sup>9</sup>.

Una de las razones para que algunos gobiernos de América Latina han decidido utilizar sus fuerzas armadas en labores de seguridad pública es la percepción de ineficiencia y corrupción de las policías y del sistema de justicia y la percepción de que la magnitud de las amenazas es tal como no hay otra estrategia más eficiente. Cabe preguntarse por los motivos de la mejor percepción de las funciones militares a pesar de los

hechos recientes de la historia de la mayoría de nuestros países. Pueden existir varias causas, pero quizá radique en la mayor distancia que tienen de la gente -al contrario de la policía- y su presencia en situaciones de catástrofe nacional o colaboración con el desarrollo del país. Esto provoca una valoración positiva "de su profesionalismo, su mayor presencia disuasoria y mejores entrenamientos y disciplina"<sup>10</sup>. Sin embargo, los esfuerzos deberían estar encaminados a fortalecer las instituciones, cada una en su ámbito, con mejor preparación, buena infraestructura y mejoras sustanciales en los mecanismos de control interno y externo en instituciones que fácilmente pueden mal utilizar el poder que se les ha asignado de forma exclusiva.

## CONCLUSIONES

Las amenazas a la seguridad en América Latina son múltiples y requieren de sólidas instituciones que puedan enfrentarlas efectivamente. Para el buen funcionamiento de las instituciones encargadas de la seguridad nacional, tanto interna como externa, debe existir un marco legal que sea la expresión formal de la equilibrada relación que debe existir entre autonomía, subordinación y el liderazgo civil.

El liderazgo civil es un elemento clave para los procesos de reforma del sector seguridad. La capacidad civil para avanzar en la profesionalización de las fuerzas del orden debe ir de la mano de la defensa del Estado de derecho. Es por esto que interesa resaltar la característica democrática de este liderazgo, cuyo principal objetivo es la consolidación institucional, dejando de lado prácticas de utilización política de las fuerzas armadas, de orden y seguridad.

Cuando se observan los cambios realizados en las instituciones de seguridad se descubre que la brecha entre lo propuesto por los procesos de cambio o reforma y los resultados efectivos es

9. FLACSO-Chile. Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe, Santiago, 2007.

10. Dammer, Lucía y Bailey, John, ¿Militarización de la seguridad pública en América Latina? Foreign Affairs en español, abril - junio 2007.



significativa en la mayoría de países de la región. Las reformas realizadas en el sentido de robustecer el control civil sobre los militares y policías, fortalecer nociones de liderazgo y reducir la autonomía militar y de las policías generalmente no han tenido continuidad. Las instituciones asumen posiciones de autoridad o dependencia entre ellas, lo que inhibe el trabajo colaborativo o la definición de espacios de interacción. Esto es más evidente en la relación policía-militar donde los segundos no se reconocen como encargados de la seguridad pública salvo cuando deben “solucionar” los problemas que la policía no puede enfrentar adecuadamente. De esta manera, una de las

principales barreras para la implementación de las reformas es la casi inexistencia de una comunidad técnicamente preparada para ofrecer alternativas de política.

En otras palabras, una efectiva identificación y acción contra las amenazas de la seguridad requiere de instituciones sólidas, investidas de apoyo político sustentable en el tiempo para avanzar en la generación de políticas de Estado que enfrenten las raíces del problema. Este paso es ineludible al reconocer la complejidad del fenómeno criminal y la variedad de aristas que en la actualidad reviste la inseguridad.

## EL CARÁCTER MULTIDIMENSIONAL DE LA SEGURIDAD HUMANA

Juan Pablo Fernández Pereira<sup>1</sup>

### INTRODUCCIÓN

Conceptos como el que aquí nos ocupa suscitan cada vez más interés social, académico y político. Nociones como la que aquí vamos a analizar dan un sentido más integral y completo a todo un conjunto de nuevos derechos y valores emergentes que se van implantando y reconociendo en todo el mundo. En esta comunicación exploraré este carácter multidimensional considerando tres perspectivas relacionadas.

Multidimensional, en primer lugar, porque son muchas las disciplinas y ciencias que concurren en las investigaciones que tienen por objeto esta nueva perspectiva de la seguridad. En los comienzos de este siglo se hace urgente la tarea de desarrollar más y mejor pensamiento científico en torno al nuevo papel del Estado y la comunidad frente a las profundas transformaciones que se están produciendo en todos los ámbitos de la sociedad contemporánea.

En segundo lugar, a las dimensiones tradicionales de las que se ha ocupado la seguridad hasta ahora, generalmente el mantenimiento del orden y la lucha contra el crimen en el plano interior y la defensa de la soberanía en el plano exterior, hay que añadir la inquietud por todos los riesgos y peligros, viejos y nuevos, que en la sociedad actual ponen en cuestión nuestra salud y nuestra vida.

Multidimensional, por último, porque el Estado no está solo en esta tarea, sino que, aun siendo el actor más importante en este ámbito, cuenta con la participación de la propia comunidad y los movimientos sociales, auténticos reguladores de los nuevos derechos emergentes. Sin olvidar el importante papel de las empresas, que no pueden esquivar el respeto a los derechos humanos y la protección de la salud y la seguridad de los ciudadanos y las comunidades donde operan. De

este modo, los sectores de la seguridad, educación, salud, asistencia social, tráfico, medio ambiente, con la participación de gobiernos, organizaciones no gubernamentales, comunidades, medios de comunicación, han de constituir alianzas para lograr compromisos en las políticas de prevención de la criminalidad y la violencia. Estas políticas han de incluir, además, la mejora de la seguridad ambiental, de tráfico, laboral y de todas aquellas situaciones que impiden el desarrollo de la convivencia y las capacidades humanas en las sociedades actuales.

### INTEGRACIÓN DE CONOCIMIENTOS Y EXPERIENCIAS

El primer aspecto, por tanto, que vamos a tomar en consideración es de naturaleza metodológica. Se precisan nuevas herramientas cognitivas que nos permitan ir más allá del positivismo que ha dominado los debates acerca de la seguridad en tiempos pasados. Las ciencias sociales tienen que analizar las experiencias concretas y ser capaces de evaluar y someter a crítica las prácticas políticas y económicas que hacen que la gente esté insegura<sup>2</sup>. Estas fuentes de inseguridad son hoy diversas y exceden con mucho a las tradicionales tareas de protección de la ley y el orden.

Esta necesidad de repensar la seguridad<sup>3</sup>, y de hacerlo desde diversos enfoques, se ha hecho más apremiante por lo que significa *la sociedad del riesgo global*<sup>4</sup> por la que hemos pasado, ateniéndonos a las ideas de U. Beck, de un mundo de enemigos a un mundo de peligros y riesgos. Pero el régimen de riesgo es una función de un orden nuevo: no es nacional, sino global. "Está íntimamente relacionado con el proceso administrativo y técnico de decisión. Anteriormente, esas decisiones se tomaban con normas fijas de calculabilidad, ligando medios y fines o causas y efectos. La "sociedad del riesgo global" ha invalidado precisamente esas normas"<sup>5</sup>.

1. Doctor en seguridad y prevención. Universidad Autónoma de Barcelona.

2. BELLAMY, A; MCDONALD, M. (2002) "The Utility of Human Security: Which Humans? What Security? A Reply to Thomas & Tow". Security Dialogue. Vol. 33.

3. KING, G; MURRAY, C (2001) "Rethinking Human security". Political Science Quarterly, Vol. 116.

4. BECK, U. (1998) La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad. Editorial Paidós, Barcelona.

5. BECK, U. (2002) La sociedad del riesgo global. Siglo XXI: Madrid.

La reflexión crítica sobre esta nueva situación y sobre la arquitectura institucional en la que se han basado los servicios de seguridad, supone un desplazamiento en torno a cuáles son los verdaderos valores y bienes a proteger. Se puede percibir a en muchos lugares la necesidad de pasar de una concepción estatocéntrica a una humanocéntrica. Son necesarios diversos enfoques y disciplinas, porque múltiples son los ámbitos que han de ser protegidos. Para la catedrática de ciencias políticas y sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Guillermina Baena Paz, el concepto de seguridad ha quedado restringido al mero hecho delictivo extrapolando esta idea a los gobiernos y a las fuerzas del orden. Sería necesario, según esta autora, “deconstruir el concepto para construir uno que enfoque a la seguridad humana como aquella que necesita el ser humano para su desarrollo, su vida en paz y armonía”<sup>6</sup>.

A partir del año 1994, en el que se publica el Informe sobre desarrollo humano. Las nuevas dimensiones de la seguridad humana<sup>7</sup>, se ha abierto un nuevo espacio para que diferentes disciplinas científicas florezcan y puedan mostrar cuales son las principales amenazas a eso que Sabine Alkire ha denominado “el centro vital de todas las vidas humanas”. Centro vital que contiene los elementos fundamentales a proteger y salvaguardar, que pueden adoptar la forma de derechos humanos fundamentales; capacidades básicas, o un conjunto de las necesidades de las que el ser humano no puede prescindir. Pertenecen a este núcleo esencial: la supervivencia, la seguridad en la vida diaria y la dignidad humana. La naturaleza multidimensional de conceptos como el que estamos examinando es mejor reconocida si nos dotamos de una visión holística, global y sistémica, que muestre los problemas interrelacionados desde el punto de vista humano. Sin embargo, el análisis

de la naturaleza y el alcance de conceptos como éste puede acabar convirtiéndose en un esfuerzo estéril y vacío, si o tenemos en cuenta la relación que existe entre el conocimiento teórico y la transformación de la realidad en un sentido ético y político. Las ciencias sociales son una forma de conocimiento que no sólo deben describir la realidad, sino también transformarla, pues entre saber y realidad existe una vinculación directa con la búsqueda de formas de vida más sanas y justas.

La naturaleza interdisciplinar de este concepto aboga por que las teorías y la búsqueda de nuevos paradigmas promuevan representaciones alternativas sobre el poder metafórico de las palabras y las imágenes, instituyendo, a través de nuevos discursos, realidades alternativas de muy distinto signo. Por ello las ciencias sociales deben abandonar las promesas del realismo positivista y sustituirlas por un ejercicio crítico que desvele las formas discursivas y las estrategias de poder que vertebran los discursos de las distintas teorías.

Un ejercicio crítico que, como nos recordaba Feyerabend, significa que “Hay que ponerse a la contra si se quiere ser fructífero, ya no hay método sino métodos, ya no hay núcleos que salvar sino dogmas que derribar y nuevas teorías que edificar”<sup>8</sup>.

De lo que se trata, por tanto, es de sostener que la contribución científica comienza con la ruptura de los comportamientos estancos en nombre de una mayor interdisciplinariedad. Los retos de la realidad contemporánea nos invitan a utilizar recursos teóricos y metodológicos que se orientan hacia una revisión y redefinición de las fronteras entre las disciplinas, la necesidad de lograr nuevas síntesis y combinaciones que permitan, desde una orientación interdisciplinaria, la generación de nuevos conceptos e instrumentos de análisis.

6. BAENA, G. (2004) “El miedo y las patologías sociales, amenazas para la seguridad humana”. Prospectiva. Revista digital del proyecto millenium, México.

7. PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1994) Informe sobre desarrollo humano 1994: Nuevas dimensiones de la seguridad humana, Fondo de Cultura Económica, México.

8. FEYERABEND, P. (1981) Tratado contra el método, 1981, Editorial Tecnos, Madrid.

Decía Edward Newman<sup>9</sup>, profesor universitario canadiense, que aún no podemos decir que esta corriente de pensamiento -la seguridad humana- sea una escuela totalmente definida. Más bien nos encontramos con un concepto en construcción en el que se identifican una pluralidad de identidades e intereses. Esta realidad compleja es mejor explicada, según él, haciendo referencia al "constructivismo social" como modo de pensamiento, en oposición a las escuelas estructuralistas, realistas y positivistas que impregnan los fundamentos teóricos de lo que ahora se entiende por seguridad.

Incluso podríamos pensar que se trata de un concepto integrado en un enfoque transdisciplinar que abarca, tanto las acciones de la gente, de las naciones y de organizaciones internacionales, en medio de un contexto social y económico de globalización y nuevos riesgos emergentes.

Consideramos pues, que en este contexto, y desde diversas perspectivas metodológicas, han de ser interpretados los nuevos riesgos, las nuevas exigencias sociales y los nuevos métodos, tecnologías y formas de organización, y de cooperación internacional a los que hoy tenemos que enfrentarnos.

Podemos decir que el debate en torno a la naturaleza interdisciplinar de este concepto tiene sentido cuando se busca aquello que afirmaba A. Giddens, "Más que preocuparse por las querellas epistemológicas y por determinar si algo semejante a una "epistemología" en su acepción tradicional, los que trabajan en teoría social, según mi propuesta, se deben aplicar, primero y ante todo, a reelaborar concepciones sobre el ser y el hacer del hombre, sobre la reproducción social y la transformación social"<sup>10</sup>.

El concepto de seguridad humana opera, de este modo, tanto en los niveles teóricos como prácticos, como una orientación hacia la transformación social, hacia el cambio en las condiciones sociales,

económicas y culturales que generan niveles intolerables de inseguridad humana. Los problemas complejos, que vemos hoy en diferentes ámbitos de la sociedad, demandan un enfoque también complejo, que perciba los hechos de manera multidimensional y multifactorial. Este enfoque de la seguridad provee una metodología que adopta un punto de vista holístico en defensa de la dignidad, de los derechos humanos y de la protección de la integridad personal.

Siguiendo la estela de esta noción se puede hacer avanzar la integración conceptual y observacional de muchos aspectos y fenómenos que hoy aparecen fragmentados e incoherentes con respecto a los peligros que amenazan nuestro más importante bien, que es la capacidad para vivir una vida digna. El reto de la investigación en este terreno, aún novedoso e inexplorado, consistirá en abordar de una manera integral los nuevos riesgos y peligros que el capitalismo en esta fase conlleva para nuestra existencia como seres humanos.

## LAS NUEVAS DIMENSIONES DE LA SEGURIDAD HUMANA

Las transformaciones que en las últimas décadas se vienen produciendo en todos los órdenes de la vida social a escala global, han propiciado la irrupción de nuevos valores y derechos que poco a poco se han instalado en numerosos campos del saber y la gestión pública. Hay que señalar la presencia de este concepto en la nueva Constitución de la República del Ecuador de 2008 que lo recoge en la sección undécima denominada "Seguridad humana" en el Art. 393.- "El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno."

9. NEWMAN, EDWARD, (2001). "Human Security and Constructivism", *International Studies Perspectives*, 2 (3).

10. GIDDENS, A. (1995) *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires, Amorrortu.

Son muchos los factores que justifican la necesidad de este giro humanocéntrico en los temas de seguridad. La falta de seguridad en las condiciones de vida, en el trabajo, en los desplazamientos, en la violencia cotidiana... Bastaría con leer el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 2006 para darnos cuenta de cómo aparece la urgencia para actuar ante los graves desafíos para las poblaciones y los riesgos a la seguridad humana. Según este informe, “los 1,8 millones de muertes infantiles relacionadas con el agua y la falta de saneamiento eclipsan las muertes asociadas a los conflictos violentos. Ningún acto de terrorismo genera tanta devastación económica como la crisis de agua y saneamiento. Aún así, este asunto apenas figura en las agendas internacionales”<sup>11</sup>.

De este modo, por la naturaleza de los problemas que se generan en la sociedad actual, la seguridad desborda el marco tradicional del estado/nación y no puede ser concebida como exclusiva seguridad policial, sino que debe ser abordada como seguridad humana, en el sentido que señala el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano de 1994, es decir, como seguridad personal, ambiental, sanitaria, económica, de género o política. El título del mencionado informe ponía de relieve este carácter amplio al ser denominado “Nuevas dimensiones de la seguridad humana”.

A diferencia de los enfoques tradicionales relacionados con la seguridad, basados en la protección de las amenazas al Estado, en esta reflexión se explora la idea de que todas las amenazas a la seguridad de las personas, desde el tráfico de drogas, la criminalidad organizada o las lesiones producidas en el trabajo y el tráfico o por la contaminación por sustancias tóxicas, son un obstáculo para que las personas puedan poner en funcionamiento sus principales capacidades humanas. Todas estas circunstancias han propiciado esta nueva concepción de la seguridad

que se ha traducido en el reconocimiento de que es tarea del Estado la protección mediante la regulación de los derechos a la seguridad alimentaria, personal, medioambiental, política, de salud y económica, derechos que cobran una mayor importancia a la luz de las consecuencias producidas por la sociedad del riesgo. “La seguridad humana como idea es un útil suplemento de la perspectiva expansionista del desarrollo humano al prestar directamente atención a lo que a veces se denomina “riesgos negativos”. Las inseguridades que amenazan la supervivencia humana o la seguridad de la vida cotidiana o que ponen en peligro la dignidad natural del hombre y de la mujer, o que exponen al ser humano a la incertidumbre de la enfermedad o que someten a las personas vulnerables a una penuria repentina. La seguridad humana requiere protección contra esos peligros, y la habilitación de la persona para que pueda enfrentarse con ellos y superarlos, de ser posible”<sup>12</sup>.

A la pregunta de, ¿por qué seguridad humana?, la doctora Guillermina Baena Paz (2004) responde aludiendo a la incapacidad de los sistemas vigentes de seguridad para paliar el miedo y la incertidumbre, “La seguridad es uno de los aspectos que más preocupa a la humanidad y a nuestro país en estos momentos; sin embargo, a pesar de los esfuerzos conjuntos de los Estados y de estructuras gubernamentales -seguridad internacional, seguridad nacional y seguridad pública- aún no se ha podido reducir el nivel de incertidumbre, ni llegar a soluciones, por el contrario, el problema se ha agravado mediante plantear soluciones que no atacan las causas, sino los efectos, como son el poner más cárceles aumentar el número de policías”<sup>13</sup>.

La seguridad humana, concebida como una visión amplia de la seguridad, complementa a la “seguridad del Estado” en cuatro aspectos al menos:

11. PNUD (2006) Informe sobre desarrollo humano 2006. Mundi-Prensa. Barcelona.

12. PNUD (2006) Informe sobre desarrollo humano 2006. Mundi-Prensa. Barcelona.

13. BAENA, G.(2004) “El miedo y las patologías sociales, amenazas para la seguridad humana”. Prospecti...va. Revista digital del proyecto millenium, México. [<http://www.metadada.org/subnodofuturumexico/revista/portada.html>].

- a. Las preocupaciones son las personas y las comunidades.
- b. La seguridad del Estado no siempre ha tenido en cuenta las nuevas amenazas, peligros y riesgos derivados de la sociedad del riesgo que afectan a la salud y la vida de las personas.
- c. La gama de agentes se amplía más allá del propio Estado e incluye la actividad de la comunidad y de las empresas.
- d. La seguridad humana no incluye solamente la protección sino que también brinda los medios para que la gente se valga por sí misma, participe y pueda intervenir en la gestión de los riesgos.

Bajo esta concepción, las fuentes de inseguridad para una gran cantidad de personas no son las amenazas tradicionales a la seguridad de los Estados sino, más bien, la degradación medio ambiental, las enfermedades incurables, el desempleo, la pobreza, la violencia en las calles y en sus casas, la violencia política, la discriminación y tráfico de drogas, así como el conjunto de nuevas inseguridades y riesgos producidos por nuestro modo de desarrollo.

De todos los informes de Naciones Unidas el que es más significativo para la comprensión multidimensional de este concepto es el del año 1994. El informe comienza definiendo este nuevo enfoque de la seguridad. "Actualmente, para la mayoría de las personas, el sentimiento de inseguridad se debe más a las preocupaciones acerca de la vida cotidiana que al temor de un cataclismo en el mundo. La seguridad en el empleo, la seguridad del ingreso, la seguridad en

la salud, la seguridad en el medio ambiente, la seguridad respecto al delito: son éstas las preocupaciones que están surgiendo en el mundo acerca de la seguridad humana<sup>14</sup>". La seguridad humana es pertinente a las personas en todo el mundo, en países tanto ricos como pobres. Tal vez las amenazas a su seguridad sean distintas —el hambre y la enfermedad en los países pobres y los estupefacientes y el delito en los países ricos— pero estas amenazas son reales y van en aumento. Algunas son comunes a todos los países como la inseguridad en el empleo y las amenazas al medio ambiente. Según el mencionado informe, cuando la seguridad de las personas es atacada en cualquier parte del mundo, es probable que todos los países resulten involucrados. La desintegración social, el terrorismo, la contaminación y el tráfico de estupefacientes ya no son acontecimientos aislados y confinados dentro de las fronteras nacionales. Pero incluso cuando no repercutan directamente, los medios de comunicación la imponen a nuestra conciencia. Tomando como referencia la propia experiencia de millones de personas en el mundo según el citado informe, "La mayoría de las personas comprenden intuitivamente el significado de la seguridad. La seguridad significa estar libres de las constantes amenazas del hambre, la enfermedad, el delito y la represión. También significa protección contra perturbaciones repentinas y perjudiciales en la pauta de nuestra vida cotidiana, ya sea en relación con nuestros hogares, nuestros empleos, nuestras comunidades o nuestro medio ambiente"<sup>15</sup>.

En este informe se entiende la seguridad centrada en las personas, en las numerosas situaciones de riesgo que les afectan en los diferentes ámbitos donde se desarrolla su vida, en el empleo, en la calle o en el hogar.

14. PNUD (2006) Informe sobre desarrollo humano 2006. Mundi-Prensa. Barcelona.

15. PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1994) Informe sobre desarrollo humano 1994: Nuevas dimensiones de la seguridad humana, Fondo de Cultura Económica, México.

El informe de 1994 define cuatro características esenciales de la seguridad humana:

- La seguridad humana es una preocupación universal.

Es relevante para la gente de cualquier lugar, de naciones ricas y naciones pobres. La seguridad humana es una preocupación universal. Hay muchas amenazas que son comunes a toda la gente, como el desempleo, los estupefacientes, el delito, la contaminación y las violaciones de los derechos humanos.

- Los componentes de la seguridad humana son interdependientes.

Cuando la seguridad de la población está amenazada en cualquier parte del mundo, es probable que todos los países se vean afectados. El hambre, la enfermedad, la contaminación, el tráfico de estupefacientes, el terrorismo, los conflictos étnicos y la desintegración social ya no son acontecimientos aislados, confinados dentro de las fronteras nacionales. Sus consecuencias llegan a todo el mundo.

- Tiene carácter multidimensional.

La seguridad humana intenta establecer aquellas dimensiones que afectan a la seguridad de las personas (alimentarias, ambientales, salud, económicas, personales, comunitaria y política) e identifica amenazas y vulnerabilidades tradicionales y no convencionales que afectan a las personas, superando los marcos meramente criminológicos.

- Es más fácil velar por la seguridad humana mediante la prevención temprana que con la intervención posterior.

En cuanto a una definición precisa de este tema, el informe, sostiene:

*“la seguridad humana tiene dos aspectos principales. En primer lugar significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad”.*

Una de sus principales aportaciones reside en que señala la naturaleza multidimensional que han adquirido los temas de seguridad. Esta característica nueva hace que bajo este marco conceptual se indague en enfoques comprensivos e integrales de todos los procesos que se estimen coadyuvantes de una seguridad entendida, no sólo como ausencia de delito, sino como base del bienestar. Los siete componentes o dimensiones señaladas son: Seguridad económica; Seguridad alimentaria; Seguridad en la salud; Seguridad ambiental; Seguridad personal; Seguridad de la comunidad; Seguridad política.

Todas esas dimensiones exigen el cumplimiento de los derechos humanos, la gestión y regulación por parte del Estado de los riesgos a la salud, la participación de las comunidades y la prevención de conflictos.

Pero este carácter multidimensional, y por tanto integral, es también producto de un proceso histórico mediante el que la seguridad deja de ser considerada como un hecho militar y policial exclusivamente. Este proceso histórico nos muestra la evolución de la seguridad, entendida como seguridad pública y seguridad nacional, asimilada al orden político, a profesionales y administraciones muy especializadas, militares en muchos casos o policías militarizadas, a la seguridad entendida como seguridad integral y humana.

Esa evolución histórica hace que de la seguridad entendida como orden político, se pase en una segunda fase a entender la seguridad como persecución de los delitos. Este modelo ya no es el de represión y orden público, como represión política y policía militarizada, sino la seguridad vista como prevención de delitos. En las últimas décadas asistimos a una tercera fase consistente en hablar de la seguridad entendida como prevención y persecución de delitos y como seguridad integral y humana. Esta nueva concepción viene de la concientización de los ciudadanos de que su preocupación mayor no es morir por un delincuente o por un criminal, sino

que la mayoría de las muertes se producen por otros fenómenos que también afectan a nuestra seguridad como los accidentes de tráfico, laborales, contaminación por productos tóxicos, inseguridad alimentaria...

Sintéticamente, podríamos hablar de tres concepciones de seguridad:

1. Concepción de la seguridad como orden público.
2. Concepción de la seguridad como prevención de delitos.
3. Concepción de la seguridad integral y humana como prevención de riesgos y peligros que afectan a la salud o al derecho a la vida<sup>16</sup>.

La evolución de los riesgos a los que se ha de prestar atención señala que la mayoría de las amenazas no vienen por los delincuentes tradicionales, sino por personas que en principio están fuera de toda sospecha y que son los nuevos actores. Los conductores, las empresas de automóviles, la publicidad que anima a correr, a fumar, etc., son factores que afectan a nuestro derecho a la vida, a nuestro derecho a la salud.

Aunque en el desarrollo posterior que ha adoptado este nuevo concepto de la seguridad, encontramos diversos enfoques y perspectivas, todas las dimensiones que podamos considerar, que constituyen esta noción integral, pueden resumirse sintéticamente en que la seguridad humana abarca todo aquello que "capacita" a las personas: los derechos humanos –comprendidos los económicos, sociales y culturales– y el acceso a la educación, la salud, la igualdad de oportunidades, el buen gobierno, etc. La hipótesis en la que se basan los programas relativos a la seguridad humana es la siguiente: toda persona que pueda liberarse un mínimo de las causas

principales de la inseguridad podrá ser artífice de su bienestar y del bienestar de la comunidad<sup>17</sup>.

## UNA CONCEPCIÓN ACTIVA Y PARTICIPATIVA DE LA SEGURIDAD

La seguridad humana tiene mucha relación con las políticas de bienestar, de calidad de vida, de crecimiento de las propias capacidades personales y de las redes sociales que proporcionan confianza y felicidad<sup>18</sup>. El paulatino abandono de esas políticas sociales, está llevando a un crecimiento desmesurado del estado penal, frente al estado social que proporcionaba un cierto margen de seguridad protectora. Ya casi nadie cuestiona la estrecha relación que existe entre las políticas públicas de seguridad humana, las regulaciones de prevención social y la disminución de la violencia criminal. La incorporación de la seguridad humana en la planificación y ejecución de numerosos proyectos ha tenido un efecto positivo en las intervenciones orientadas a la prevención de la violencia y la promoción de la salud. La regulación de los riesgos desde un enfoque humanocéntrico supone que los Estados han de prestar atención a todos los factores que impiden el logro efectivo de los derechos humanos. Pero introduce, asimismo, una nueva percepción del papel de la comunidad en la protección efectiva frente a los nuevos riesgos y peligros producidos por nuestra sociedad globalizada. La dimensión participativa la encontramos en el hecho de que una gran parte de los derechos conseguidos que mejoran la seguridad de la sociedad han sido debidos a los movimientos sociales, a la capacidad de las personas para la realización de acciones colectivas.

La Comisión para la Seguridad Humana manifestaba a ese respecto que "La llamada que se hace a favor de la seguridad humana es una respuesta a los desafíos del mundo actual. Las

16. BALLBÉ MALLOL, M. (2003) Seguridad integral. Un nuevo concepto. Instituto Superior de Estudios de Seguridad: Madrid.

17. UNESCO (2005) Hacia las sociedades del conocimiento, Ediciones UNESCO, París.

18. FERNÁNDEZ, J. PABLO (2006) "La razón apasionada en el escenario del "mundo feliz"" en Seguridad humana y capital emocional, Nodo Futuro México, Red EYE [<http://www.nodofuturomexico.org/capitaleemocional/capital-emocional.pdf>].



políticas y las instituciones deben responder a esas inseguridades de manera más firme e integrada. El Estado continúa siendo el principal responsable de la seguridad. Pero como los problemas de seguridad se tornan cada vez más complejos y varios actores nuevos tratan de desempeñar un papel en esta esfera, necesitamos un desplazamiento de paradigma. La atención debe ampliarse desde el ámbito del Estado para incluir la seguridad de la gente, la seguridad humana”<sup>19</sup>.

Una de las características más importantes de este concepto es la necesidad de habilitación de las personas y comunidades para actuar en su propio nombre y en esto reside una de las diferencias más relevantes con respecto a la seguridad del Estado.

“La primera premisa de la seguridad es la protección de las personas y las comunidades de amenazas graves que escapan a su control, desde un conflicto violento, a un ataque terrorista o a la contaminación y degradación del medio ambiente. Para proteger a las personas -que es la primera premisa de la seguridad humana- hay que promover sus derechos y sus libertades fundamentales”<sup>20</sup>. La comunidad, los movimientos ecologistas, los movimientos contra el tabaco, los movimientos sindicales con la seguridad en el trabajo, los movimientos de las mujeres, las madres contra la droga, los movimientos contra la discriminación, han sido quienes han conseguido crear la nueva conciencia de prevención y seguridad humana. Es muy importante ver que el nuevo concepto de seguridad no lo ha traído el Estado, lo ha traído la gente, los ciudadanos, que se han concientizado de que los peligros y los riesgos a morir no vienen principalmente del asesino estereotipado, sino que vienen de gente ya no de cuello blanco sino de la mejor bata blanca. El Estado empieza a intervenir en muchos de esos campos por la presión ciudadana, por tanto, también tenemos que ver que el estado preventivo es fruto de la presión ciudadana”<sup>21</sup>.

La participación ha llegado así a la escena política. El público es competente para involucrarse con más frecuencia y efectividad, y demanda cada vez más tal derecho, más allá de su participación en comicios regulares. Las virtudes de esa participación más amplia son obvias en el caso de los asuntos donde están en juego valores e intereses acendrados, como es sin duda el caso en el tema de los riesgos para la salud, la seguridad y el medio ambiente.

La reflexión en pro de que los ciudadanos se involucren, en fase tan temprana como sea posible, en asuntos con implicaciones relevantes para su salud y seguridad está madurando rápidamente. La participación es uno de los puntales del nuevo estilo de gobierno. Sin embargo, la plena realización de una forma de gobierno participativa es un reto enorme, pues requiere amplios cambios en términos de las prácticas profesionales e institucionales y la implementación de nuevas herramientas y procedimientos para compartir información y de concertación y deliberación.

La participación y la actividad de la propia ciudadanía en el gobierno de los nuevos y viejos riesgos es imposible sólo con funcionarios, expertos y tecnócratas que asumen una objetividad y una certeza perfectas; se trataría más bien de forjar un proceso participativo en el que el peso de los valores y de las incertidumbres fuera aceptado e incorporado al diálogo entre todos los ciudadanos interesados que aportan sus conocimientos, su comprensión del caso y sus recursos. Los riesgos están hoy presentes en muchas dimensiones de la vida cotidiana, en actividades que no podemos eludir o en las circunstancias de nuestro estilo de vida. Han irrumpido en muchos de los ámbitos de la estructura social y afectan de igual modo a los riesgos tecnológicos como sociales. Los riesgos afectan a todos los aspectos de la vida, de la

19. COMISIÓN DE LA SEGURIDAD HUMANA. (2003) *La seguridad humana ahora*, Multi-Language Services Inc, Nueva York.

20. COMISIÓN DE LA SEGURIDAD HUMANA. (2003) *La seguridad humana ahora*, Multi-Language Services Inc, Nueva York.

21. BALLBÉ, M (2006) “Seguridad humana: del estado anómico al estado regulador”, prólogo a la edición española en HOOD, C, y otros en *El gobierno del riesgo*, Ed. Ariel, Barcelona.

actividad laboral al ocio, de la alimentación a los medicamentos. Las crisis alimentarias y tecnológicas de los últimos años, han provocado la necesidad de que las administraciones públicas fijen criterios de participación pública antes de dictar nuevas leyes, que tomen decisiones incorporando a la legislación nuevos métodos de participación pública. La participación social es una de las vías fundamentales para el desarrollo de la seguridad humana. Promover los principios democráticos es un paso hacia lograr la seguridad humana y el desarrollo. Permite a las personas participar en la gobernanza y hacerse oír. Para ello es necesario crear instituciones fuertes, establecer el Estado de derecho y dotar a las personas de capacidad para actuar.

Los fenómenos que generan inseguridad, tratos injustos y discriminatorios tienen una procedencia variable. No es fácil encontrar respuestas sencillas para todos ellos. Prevenirlos supone intentar construir instrumentos complejos como la construcción de estructuras sociales, económicas y políticas, incluyendo sistemas eficientes de educación y salud, es decir instrumentos inspirados en un fenómeno humano de la seguridad. Medidas de este tipo involucran a todos los niveles de la sociedad, desde el gobierno, la administración central y local, fuerzas de policía e iniciativas comunitarias. La participación de las personas comprometidas con las diversas áreas de la seguridad humana es deseable y necesaria<sup>22</sup>. Más que aumentar la maquinaria estatal, por tanto, se debería fortalecer los estamentos intermedios entre el individuo y el Estado, o sea, las familias, las asociaciones de padres, las instituciones educativas, las organizaciones no gubernamentales que prestan servicio social o las distintas asociaciones o comunidades.

El informe del PNUD de Naciones Unidas de 1994 contempla la existencia de siete dimensiones de la seguridad humana. Uno de esos componentes es la seguridad comunitaria. A ella se refiere cuando en el mencionado informe se argumenta la

importancia que tiene la seguridad proporcionada por los vínculos y los valores sociales de la propia comunidad.

*“La mayoría de la población deriva seguridad de su participación en un grupo, una familia, una comunidad, una organización, un grupo racial o étnico que pueda brindar una identidad cultural y un conjunto de valores que le den seguridad a la persona”.*

*“Pero las comunidades tradicionales pueden también perpetuar las prácticas opresivas: el empleo de mano de obra sojuzgada y esclava y el tratamiento particularmente cruel de la mujer”.*

Al introducir este tema el PNUD ha abierto, por tanto, un espacio a la reflexión de una condición básica de cualquier existencia social: la construcción de un entorno de certidumbres y seguridades compartidas que haga posible la participación, la cooperación, la confianza y también el procesamiento de los conflictos. Las implicaciones de la seguridad comunitaria en la seguridad humana son de diversa índole. Considerada objetivamente, se relaciona con el conjunto de redes sociales y mecanismos que hacen posible afrontar una situación de peligro que altera el curso de acción de las personas y comunidades. En un sentido subjetivo, implica un estado psicológico tal que los individuos tienen una percepción positiva acerca de los mecanismos, redes o vínculos de que disponen.

La participación y el desarrollo de las comunidades ayudan a minimizar el papel de Estado especialmente en la aplicación de la coerción. La introducción y el refuerzo de los compromisos morales ayudan a construir un orden social voluntario. Para las ciencias sociales hay pocas dudas de la importancia del papel de las familias, las escuelas y otras instituciones sociales en la consecución de hombres y mujeres virtuosas. La manera más eficaz de reforzar estas estructuras

22. FERNÁNDEZ, Juan Pablo (2006) La seguridad humana. Ariel. Seguridad y Prevención, Barcelona.

comunitarias se basa en el hecho que la gente tiene una necesidad de relación con los otros. Las comunidades (las familias y asociaciones voluntarias incluidas) proporcionan más fácilmente estos lazos de afecto y sociabilidad. Las comunidades, entonces, pueden consolidar su adherencia a las normas sociales, especialmente cuando éstas necesitan valores prosociales. “Así el papel del policía y de las leyes puede ser reducido al mínimo, y el Estado y sus medios coactivos son menos necesarios para mantener el orden social. La ley y la orden se pueden sustituir en gran parte por los controles informales de comunidades.”

*“Cuando creamos vínculos recíprocos con la familia, los amigos o los miembros de la comunidad damos vida al principio básico de la buena sociedad. Valores como el amor, la lealtad, el cuidado de los demás o de la comunidad encuentran sus raíces aquí. La elección de este principio básico de la finalidad de la persona con la justicia social es compleja. (...) La idea comunitaria básica se basa en que todos poseemos al mismo tiempo el derecho a ser tratados como fines y somos llamados a tratar a los demás y a nuestras comunidades del mismo modo. La buena sociedad es la que equilibra tres elementos: estado, mercado y comunidad”<sup>23</sup>.*

Existe una estrecha relación entre el papel que desempeña la comunidad y el incremento de la seguridad humana. De acuerdo a esta concepción, la seguridad se funda en la capacidad acumulada de confianza social, de creación compartida de reglas de juego y asociatividad que se generan en comunidad. “La concepción de la seguridad humana implica la revalorización de experiencias compartidas que han establecido redes sociales, instituciones informales, valoraciones comunes, identidades regionales, haciendo posibles grandes objetivos y logros nacionales, regionales, empresariales o humanitarios. La solidaridad, la integración familiar, la

amistad, la confianza, son valores sociales que movilizan grandes energías en una comunidad.<sup>24</sup>”

La participación y la actividad de la propia sociedad incide en el carácter multidimensional de la seguridad humana y hace que el desafío principal para la administración pública hoy día no es centrarse más en la seguridad, en el sentido estricto, sino abordar de forma equilibrada e integrada todos los aspectos que están relacionados y que contribuyen a disminuir las causas de la inseguridad. De hecho, centrarse exclusivamente en los síntomas que afectan a la seguridad física y la prevención de la violencia, proporciona en el mejor de los casos una solución parcial y a corto plazo. En última instancia, la estabilidad y la seguridad solamente se pueden obtener corrigiendo y eliminando las causas subyacentes de la violencia y la inseguridad, así como las causas inherentes a la prevención de los riesgos a la salud y a la vida diaria. Estas causas no son ajenas a los fallos de la gobernanza y de la administración pública que tiene que proporcionar protección general a los ciudadanos, con la participación de esos ciudadanos y ciudadanas.

Colocando el ser humano, en lugar de al estado, en el centro de las preocupaciones de la seguridad, este concepto humanocéntrico permite hacer las conexiones lógicas y pragmáticas entre los derechos humanos y el desarrollo humano en una perspectiva política coherente. Como concepto organizador e integrador, activa las sinergias entre los derechos humanos, los estados y las agencias no gubernamentales, reforzándose mutuamente. Como concepto ético y político invita a los gobiernos, organizaciones no gubernamentales, empresas y la gente en general, a ejercer la responsabilidad con la vida de las personas y con el medio natural que la posibilita. La seguridad humana es, por lo tanto, una llamada a la acción cooperativa. Éste es el valor verdadero que tiene concepto y como programa para la política y la acción.

23. ETZIONI, A. (1999) La nueva regla de oro, Piados, Barcelona.

24. PNUD ARGENTINA. (1998) Concepto y dimensiones de la seguridad humana. PNUD. [[http://www.undp.org.ar/idh/98\\_cap1/cap1.html](http://www.undp.org.ar/idh/98_cap1/cap1.html)].

## BIBLIOGRAFÍA

- **BAENA, G. (2004)** "La seguridad humana como derecho emergente". Revista prospectiva.
- **BAENA, G. (2004)** "El miedo y las patologías sociales, amenazas para la seguridad humana". Prospecti...va. Revista digital del proyecto millenium, México.
- **BALLBÉ MALLOL, M. (2003)** Seguridad integral. Un nuevo concepto. Instituto Superior de Estudios de Seguridad.: Madrid.
- **BALLBÉ, M. (2006)** "Seguridad humana: del estado anómico al estado regulador", prólogo a la edición española en HOOD, C, y otros en El gobierno del riesgo, Ed. Ariel, Barcelona.
- **BECK, U. (1998)** La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad. Editorial Piados, Barcelona.
- **BECK, U. (2002)** La sociedad del riesgo global. Siglo XXI: Madrid.
- **BELLAMY, A.; MCDONALD, M. (2002)** "The Utility of Human Security': Which Humans? What Security? A Reply to Thomas & Tow". Security Dialogue. Vol. 33.
- **COMISIÓN DE LA SEGURIDAD HUMANA. (2003)** La seguridad humana ahora, Multi-Language Services Inc, Nueva York.
- **DERGHOUKASSIAN, K.(2001)** "Human Security: A Brief Report of the State of the Art. North South Center Working Papers, University of Miami.
- **ETZIONI, A.(1999)** La nueva regla de oro, Piados, Barcelona.
- **FERNÁNDEZ, Juan Pablo (2006)** La seguridad humana. Ariel. Seguridad y Prevención, Barcelona.
- **FERNANDEZ, J. Pablo(2006)** "La razón apasionada en el escenario del "mundo feliz"" en Seguridad humana y capital emocional, Nodo Futuro México, Red EYE [http://www.nodofuturoMexico.org/capitalemo cional/capital-emocional.pdf].
- **FEYERABEND, P. (1981)** Tratado contra el método, 1981, Editorial Tecnos, Madrid.
- **GIDDENS, A. (1995)** La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración. Buenos Aires, Amorrortu.
- **KING, G; MURRAY, C. (2001)** "Rethinking Human security". Political Science Quarterly, Vol, 116.
- **NEWMAN, EDWARD, (2001).** "Human Security and Constructivism", International Studies Perspectives, 2 (3).
- **PNUD (2006)** Informe sobre desarrollo humano 2006. Mundi-Prensa. Barcelona.
- **PNUD ARGENTINA.(1998)** Concepto y dimensiones de la seguridad humana. PNUD. [http://www.undp.org.ar/idh/98\_cap1/cap1.html]
- **PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1994)** Informe sobre desarrollo humano 1994: Nuevas dimensiones de la seguridad humana, Fondo de Cultura Económica, México.
- **UNESCO (2005)** Hacia las sociedades del conocimiento, Ediciones UNESCO, París.

# LA ENSEÑANZA DE LA HISTORIA: UNA ESTRATEGIA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ E INTEGRACIÓN

Francisco Huerta Montalvo<sup>1</sup>

*“Aquél que supone que estudiando historias aisladas se puede adquirir una idea bastante justa de la historia como un todo, se parece al que después de haber contemplado los miembros dispersos de un animal otrora viviente y bello, se figura que es como si hubiera sido testigo ocular de tal criatura... mas si se pudiere reconstruir en un momento la criatura, devolviéndole vida, reconocería que un principio estaba muy lejos de la verdad...”*

Polibio, libro I, 4.

## INTRODUCCIÓN

El siglo XXI se inició en América Latina sin cambios sustanciales en las tensas relaciones entre países que no han logrado dirimir sus discrepancias, ni eliminar las permanentes escaramuzas en defensa de “territorios” disputados, de distinta naturaleza. La pérdida del rol de los Estados como actores internacionales frente al robustecimiento de empresas transnacionales y de otros actores no gubernamentales, ha traído como consecuencia el debilitamiento de la concepción de su poder.

El Estado se ha aferrado -de manera comprensible- a la retención de sus competencias para autoregulación interna y ha venido tratando de hacer ostentación de poderío militar. En este clima, América Latina no sólo sigue siendo una idea vaga, sino que muchos aún no tienen noción de ella. No se ha podido construir una voluntad general que propicie la integración<sup>2</sup>, ni se ha podido consolidar organismo internacional alguno que, teniendo realmente un carácter supranacional, disponga de manera obligatoria y para todos, precautelando los intereses colectivos comunes, y por ende, contribuyendo eficazmente

al desarrollo de la región. Tampoco hay, pensando en la construcción europea, claridad en los costos de la no integración.

El sistema mundo del que hablara Wallestein se encuentra propiciando cambios que han contribuido a la información, mas no necesariamente a la integración. Hay abundantes datos, pero -aunque parezca contradictorio- ha aumentado el desconocimiento del “otro” y del conjunto. Se sabe poco o nada del presente del vecino<sup>3</sup>, de país a país, y América Latina parecería una expresión que va perdiendo significado.

En este contexto, la enseñanza se erige como un fenómeno cultural esencial para el logro de la formación (de la adquisición de conocimiento para actuar conforme a valores ético-sociales compartidos y cernir así datos e información que se receipta) y la enseñanza de la Historia, como el instrumento por excelencia para el cultivo del afecto por lo propio y para la construcción de “lo nuestro”.

El sacerdote jesuita Felipe Mac Gregor señala que “la enseñanza de la Historia presenta rasgos valiosos y estratégicos, por tratarse de una disciplina que estudia el quehacer de los seres humanos y las motivaciones de las distintas generaciones para cimentar el desarrollo de los pueblos en un diálogo permanente entre pasado y presente que permita articular un andamiaje común para preparar el futuro”<sup>4</sup>. En tal planteamiento, la enseñanza de la Historia constituye una herramienta que, a decir de Mac Gregor, debe contribuir a posicionar la paz en la mente de los hombres como paso necesario para vivirla, y cabe añadir, a posicionar la integración para poder realizarla. Mas ¿qué está sucediendo hoy?

1. Secretario Ejecutivo del Organismo Internacional “Convenio Andrés Bello”.

2. Sobre la necesidad de la construcción de una “voluntad general” para la construcción de equidad, véase “Educación y democracia”, del profesor Diego Palma, en Educación de adultos y democracia, O.E.I., Madrid, s/f., p. 66.

3. Menos todavía de su pasado (siendo en muchos casos común).

4. Véase Enseñanza de la historia y cultura de paz, Edición de APEP & UNESCO, Lima, 1993.

## SITUACIÓN ACTUAL

La relación entre el fenómeno educativo, entre la enseñanza de la Historia y la integración y paz, ha sido ampliamente discutida. En el reciente trabajo colectivo auspiciado por la UNESCO, titulado "Transdisciplinay Project Towards a Culture of Peace", en el que tuvo presencia el Convenio Andrés Bello<sup>5</sup>, se señala que la integración es un paso necesario para la paz de los pueblos y que lamentablemente existen múltiples factores históricos, políticos y sociales que culturalmente son enfocados bajo la óptica de un individualismo nacionalista, lo que hace necesario revisar tanto la educación formal como la no formal, en lo que respecta a la enseñanza de la Historia, a fin de que los educandos se habitúen a captar los desafíos territoriales con un enfoque integracionista, y dando a los problemas bélicos no sólo importancia en cuanto a su prevención y consecuencias económicas, sino también como detonantes de rupturas a proyectos integracionistas.

Así, aunque los procesos globalizadores han tenido trascendencia en los enfoques culturales, entre otros, y hay una nueva cultura de la educación, la enseñanza de la Historia no deja de ser importante, y por el contrario se revaloriza. Surge la necesidad de evidenciar las contradicciones entre los valores históricos en los que se afianzan las identidades nacionales y aquéllos que se requieren para la interpretación integradora de una historia supranacional. Surge también la necesidad de posicionar principios rectores del quehacer pedagógico, para que sea dable el logro de una mentalidad de apertura y de respeto al otro, y de afectos no limitados por la línea de frontera, y todo ello, sea determinante de los objetivos pedagógicos.

Los trabajos adelantados por historiadores pertenecientes a algunos de los Estados signatarios del Convenio Andrés Bello, dan cuenta del desconocimiento que poseen los estudiantes actuales sobre América Latina.

En una ponencia del historiador colombiano Medófilo Medina, se afirma: "Si en un aula de clase se les formulara a estudiantes de educación secundaria de los países iberoamericanos la pregunta sobre el número de países que forman parte de América Latina y el Caribe, tal vez esos muchachos y muchachas se aproximarían al número real de 43 países y tres colonias. ¿Podrían esos mismos estudiantes nombrar con cierta precisión los grandes espacios geo-ecológicos de América? No hace falta estar poseído por un ánimo pesimista para pensar que no pocas de las respuestas se alejarían de la cifra.... Se quiere, con lo anterior, aludir a la necesidad de involucrar a grandes sectores de la población en la discusión sobre las realidades latinoamericanas"<sup>6</sup>.

Con motivo de los talleres de "Enseñanza de la Historia para la Integración y la Cultura de Paz" adelantados por profesores que conforman la Comisión de Historiadores del CAB<sup>7</sup>, quienes trabajaron el tema con docentes de educación básica y media en las zonas fronterizas de los países signatarios del Convenio Andrés Bello, se efectuó un sencillo sondeo de conocimientos sobre historia de América. Se formularon seis preguntas, a las cuales, de manera incompleta, respondieron los participantes. En su conjunto las respuestas dejan ver un débil conocimiento de historia de América.

En atención a tal realidad se está dando el esfuerzo por parte del Convenio Andrés Bello de trabajar en el proyecto "Arqueología para la

5. Véase la síntesis de las mesas de trabajo, en [www.unesco.org/cpp/uk](http://www.unesco.org/cpp/uk). Documento recuperado en octubre 14 de 2008.

6. MEDINA, Medófilo: "La historia y la integración latinoamericana" Documento Convenio Andrés Bello. Bogotá 2006.

7. La Comisión de Historiadores del CAB está conformada por delegados de los países: BOLIVIA Beatriz Cajías, Fernando Cajías, Magdalena Cajías, COLOMBIA Medófilo Medina, CUBA Horacio Díaz Pendas, CHILE Eduardo Caviares, ECUADOR María Elena Porras, Rosemarie Terán, Rocío Rueda, ESPAÑA Patricio de Blas Zabaleta, PANAMÁ Euribiades Cherigo, PARAGUAY María Estela Báez de Armoa, PERÚ Carmen Checa, VENEZUELA Aristides Medina Rubio.

Integración” a fin de que se den las bases para la re-integración latinoamericana, proponiéndose el conocimiento del pasado común, como medio para facilitar la re-integración, hoy; revalorizando aprendizajes que deconstruyan, analicen y decodifiquen las categorías del pensamiento occidental. Ojalá se pudiera construir “Casas de América” que, en diversos sitios, pongan en escena una América sin fronteras, y se perciban así similitudes en los legados, convirtiéndose los llamados “artefactos culturales” en instrumentos pedagógicos y en determinantes de la integración.

La precariedad de los conocimientos que parece prevalecer en el común de los ciudadanos latinoamericanos sobre la historia de América, más aún en la llamada “pre-historia” tiene su correlato en los sistemas académicos y de investigación. Si bien los académicos latinoamericanos se muestran muy informados sobre las teorías y orientaciones de método elaboradas en ciudades de Europa y los Estados Unidos, el campo de aplicación de esos modelos conceptuales está siendo, casi con exclusividad, el de los temas y fenómenos circunscritos al ámbito del propio país.

Los jóvenes académicos que adelantan sus estudios de posgrado fuera de sus países de origen, escriben sus tesis, usualmente, sobre el sitio de procedencia. Esa resistencia a una apertura transversal restringe el desarrollo de las ciencias sociales latinoamericanas y las inhibe en sus alcances teóricos. Si se toma el campo específico de la práctica de la investigación histórica en Latinoamérica se advierte una ecuación: historiador = historiador de su propio país. Las contadísimas excepciones al respecto no invalidan la vigencia de la regla.

El bajo interés de los sistemas educativos por privilegiar la formación de los escolares en los contenidos de la historia y geopolítica latinoamericanas, ha sido diagnosticado por los estudios recientes del Convenio Andrés Bello y la Comunidad Andina, organismos que conjunta-

mente emprendieron investigaciones en el tema<sup>8</sup> y por las que se constata la baja presencia de la Historia que tenga como objeto de conocimiento “América Latina” en los planes de estudio de los países; la ausencia de estos temas en los textos escolares que circulan en las escuelas, así como la baja importancia que tienen los conceptos integracionistas y de cultura de paz en las diferentes asignaturas destinadas a la formación social y ciudadana de los escolares.

Los estudios aportados por el CAB y la CAN han tenido algún eco, en la medida en que la enseñanza de la historia se realiza con menor rigidez respecto a la interpretación de hechos realizados por héroes o personalidades de la vida política, militar y religiosa, sin abandonar su reconocimiento. La Historia es ahora un saber más cercano a los problemas y a los intereses de los estudiantes; una historia que plantea preguntas y problematiza. Los contenidos tienen en cuenta el papel de la mujer, el protagonismo de los movimientos sociales, los acontecimientos culturales y las comunidades aborígenes en la configuración de los países. Sin embargo, la Historia sigue siendo contada -en algunos casos- como si los países americanos fueren compartimentos; a los docentes les cuesta la captación de los procesos a lo largo y ancho de América.

Significa, entonces, que las orientaciones curriculares en alguna medida han tenido en cuenta las recomendaciones y conclusiones de múltiples estudios, pero la situación en general es crítica, en cuanto a que se está empezando a tomar “América Latina” como objeto de conocimiento, pero no existe en todos los casos, aún, planes para fomentar el afecto por ella, como conjunto, y la integración como valor ético social fundamental no se está trabajando por todos los países, todavía.

También ha evolucionado el enfoque de los textos escolares. La historia vista desde lo político-militar parecería que está superada.

8. Convenio Andrés Bello, “Así se enseña la historia para la integración y la cultura de paz”. Ediciones CAB. Bogotá 2000.

Comunidad Andina, “La enseñanza de la historia en los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones. Ediciones CAN. Bogotá 2008.

Sin embargo, la pedagogía crítica, la pedagogía para el fomento de valores y de actitudes, aún luce ausente en relación a la construcción de ciudadanos para la integración.

## LA ENSEÑANZA DE LA HISTORIA: RESUMEN CRONOLÓGICO

Aprendimos a admirar las luchas de nuestros pueblos y a defender con fervor nuestra soberanía territorial mientras perdíamos la soberanía política y económica sin lograr la plena autonomía y la libertad. Las nuevas formas de colonización se han sucedido históricamente, y aún continúan ejerciéndose sobre nuestro Continente, porque nuestra conciencia histórica ha limitado el concepto de soberanía a la defensa de fronteras.

La historia que aprendimos afortunadamente no nos permite olvidar a los héroes y caudillos que forjaron la Independencia de nuestros pueblos, pero nos impidió concebir, por ejemplo, a la Independencia como un proceso libertario del conjunto americano, desde los años escolares<sup>9</sup>.

Tal vez en las experiencias de aprendizaje de las generaciones adultas, mediadas por la enseñanza de la historia, se relegó a un segundo plano la importancia de vincular cada acontecimiento a una ética social, portadora de unos criterios para decodificar el tipo de relaciones de poder que están presentes en cada hecho histórico, porque ocurren en contextos de hondas diferencias culturales, políticas y económicas que privilegian el usufructo del poder y la dominación sobre el valor de lo humano.

En la escuela aprendimos a amar con pasión la soberanía, la nacionalidad y la Independencia. Desarrollamos la incondicional adhesión al terruño delimitado por imaginarios o por accidentes geográficos que denominamos fronteras y que configuran la patria. Pero ese deseo de "Patria grande", de ser americano del

Perú o del Ecuador, ya no forma parte del anhelo de todos, sino del sueño de unos cuantos.

La enseñanza de la Historia, como se ha señalado, fue un elemento para resaltar héroes y no procesos, batallas y enfrentamientos y no necesariamente modelos de convivencia pacífica, pero a pesar de todo, a pesar de ello, fue instrumento para conocer del otro, al menos un poco más de lo que hoy se conoce; no fue herramienta para construir ni integración ni paz.

En los esfuerzos teóricos por construir paradigmas geopolíticos de soberanía, surgieron las barreras de la integración. La determinación de ser Estados Nación soberanos y constitucionalmente creados, sustituyó a la representación prevaleciente de una América Confederada, de una América unida, que continuó relegada al sueño de Bolívar. Pero el problema no es jurídico, sino cultural. El problema no está en la demarcación territorial que después de todo -y en tono de crítica gramsciana- resulta necesaria como sello de reconocimiento a un espacio de vida, sino en las formas de vida excluyentes del otro e irrespetuosas del derecho ajeno. Después de todo, las confederaciones tienen como presupuesto indispensable, Estados soberanos.

Esto es, no bastó el conocimiento para garantizar la paz; para comprender a la integración como un derecho indispensable para el logro del desarrollo. Con Galeano, vale decir que las venas de América están abiertas y sangrando.

### Lección Europea

Cabe revisar la experiencia europea, que en su camino recorrido en aras de la UNION, constituye un modelo a mirar (y no necesariamente a seguir). La integración europea conserva elementos constitutivos de los Estados: soberanía, población, territorio, confiriéndoles a éstos una dimensión comunitaria. El enfoque es el de la delegación

9. En algunas ocasiones se ha señalado, por parte del autor, que buscando independencia obtuvimos "en-dependencia".



equilibrada de competencias, aprovechando las distintas instituciones europeas existentes, las cuales, en su actuar organizacional, privilegian el interés común de la Unión sobre el interés estatal.

Los Estados Europeos tardaron décadas en delinear la conformación de su UNIÓN. Como afirma Jorge Ricardo Palomares<sup>10</sup> en su estudio “El concepto de soberanía en el proceso de integración europeo”, “Los Estados Europeos se percataron de que si trabajaban de forma individual, las posibilidades de progreso se verían constantemente truncadas por distintas barreras, tanto económicas como políticas, además, se encontrarían con el reto de la globalización la cual exigía y exige constantemente mercados dinámicos y políticas flexibles para el acomodamiento del mercado; esto llevó al inicio de la constitución de bloques regionales, y es a partir de la constitución de éstos, que surge una nueva dimensión para el concepto de soberanía, pues la constitución de un bloque implica, de acuerdo a los estudios referentes a los procesos de integración regional, la necesidad de la existencia de una unidad ideológica y política, por lo que los Estados ya no pueden tomar decisiones independientemente sino que deben adaptar las medidas tomadas por el bloque, a fin de que los propósitos establecidos en el proyecto inicial, que en este caso se manifiestan en el Tratado de Roma de 1957, se cumplan...”.

Por su parte, el profesor Laszlo Lúlticz en su trabajo de noviembre de 2006, titulado “Oportunidades y desafíos para la educación del siglo XXI en Europa”, resalta que enseñar y entrenar no deben concebirse distanciados de un concepto integral de educar. Y un deber de la educación es no quedarse en la transmisión de conocimientos, procesamiento de información, e incluso adquisición de competencias, sino que se requiere

desarrollar la personalidad del ser que se educa construyéndolo como ciudadano para el desarrollo. Se requiere convencer al educando con razones, de la necesidad de su contribución activa a los procesos transformadores y ayudarlo en el manejo incluso de sus emociones, para el desarrollo de habilidades, actitudes y destrezas que lleven al cotidiano los valores ético sociales indispensables para tal logro<sup>11</sup>.

Ahora bien, más allá de la lección que nos deja la existencia de una nueva concepción de soberanía como herramienta integracionista, y de la captación de una de las actuales visiones respecto a los desafíos de la educación, cabe preguntarse por el rol de la enseñanza de la Historia a favor del proceso de integración de Europa.

En Europa se están privilegiando las investigaciones sobre aprendizaje y enseñanza de la Historia como medio para construir intención integracionista y voluntad ciudadana. El examen del pasado se ha revalorizado a la luz de un futuro de solidaridad comunitaria. En Europa se inició el acompañamiento a los procesos integracionistas con la decisión de reforzar la personalidad de los educandos como ciudadanos europeos, trabajando esa dimensión identitaria. Muchos debates ha habido y luchas culturales. La Unión Europea ha auspiciado estudios sobre las relaciones entre memoria, identidad e historia, y sobre los usos de la tarea historiográfica. También ha respaldado la temática de artefactos culturales, como construcciones históricas y como promotores de nuevas representaciones sociales y educativas. Se ha trabajado en la concepción de la escuela como espacio fundamental en la transmisión de saberes históricos y en la adopción de actitudes ciudadanas, así como en la preservación de identidades<sup>12</sup>.

10. Investigador del grupo de investigación Derecho Internacional Económico “Francisco de Vitoria”, reconocido por COLCIENCIAS, Categoría B. Miembro del semillero de investigación denominado ordenamiento jurídico comunitario -Zona Europea-, de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás, y monitor en el área de Derecho Internacional Público de la misma facultad. Bogotá, s/f.

11. Véase el trabajo en mención, en <http://www.scalpi.org/es/nov.2006> Documento recuperado en octubre 15 de 2008.

12. Al respecto, véase Carretero, Mario y otros, “Enseñanza de la Historia y memoria colectiva”, Madrid, Paidós, 2006.

En América Latina hay muchas tareas pendientes, cabe concluir mirando a Europa. En la búsqueda de llegar en un breve plazo a la formulación de políticas regionales compartidas, avanzan los esfuerzos de la Comunidad Andina, el MERCOSUR y el Convenio Andrés Bello, los que, como Organismos Internacionales, acumulan muchos intentos en la búsqueda de mecanismos que coadyuven en este propósito. Ahora bien, la construcción de América Latina como nación, y mirando a su historia para posicionarla en la Historia, es una de las labores que debe ser marcada como de cumplimiento prioritario, a fin de que llegue a ser un sueño de miles y se convierta en realidad.

### **Construyendo Futuro**

Hoy, nos compete a todos trabajar por la integración como un derecho de los pueblos.

Si la integración va a contribuir al desarrollo, la integración es un derecho de los pueblos. Para tal logro, la región cuenta con las bases conceptuales suficientes contenidas en profundos estudios sobre el tema, producidos por destacados juristas, historiadores, académicos e intelectuales, que ofrecen una sólida plataforma para la construcción de un proyecto integracionista. Para ello se requiere voluntad política y perseverancia ciudadana. Se necesita de la actitud ciudadana, a construirse desde el quehacer educativo, ya sea formal o no formal.

Se requiere un proceso gradual que se inicie con la voluntad de trabajar conjuntamente por conocernos mejor, por establecer mecanismos de confianza y ayuda mutua, para no producir resultados asimétricos, y que a la larga terminen en nuevas formas de dependencia entre nosotros mismos y no de la esperada interdependencia a la que estamos obligados.

En entrevista reciente de prensa, el profesor Jean-Michel Blanquer, Secretario de Educación de la región francesa de Creteil y experto en América

Latina, expresó: “La región más homogénea del mundo, desde el punto cultural y el punto histórico, es América Latina. Entonces, el sistema de integración más desarrollado del mundo debería estar en Latinoamérica. Ahora, no hay problema con la idea de la integración, pero cuando se trata de ir a cosas concretas hay una gran dificultad para admitir lo que se ha admitido en Europa: que la integración implica unos sacrificios de soberanía. Pero a largo plazo creo que la integración es de una manera inevitable”<sup>13</sup>.

La propuesta, y se insiste en ello, la nuestra, es la celebración de un nuevo contrato social. Como nuevo pacto no habría sacrificio de soberanías sino la adquisición de una soberanía ampliada. Por otra parte, la enseñanza de la Historia, desde el compromiso formativo de la Pedagogía, debe entenderse como misión restauradora de la conciencia crítica para fortalecer a las nuevas generaciones cuyo protagonismo en los procesos de integración ha de resultar crucial. Las diferencias ideológicas y políticas, los diferendos limítrofes, las cicatrices no curadas producto de las guerras del pasado, son difíciles de soslayar, pero posibles de interpretar a la luz de los nuevos acontecimientos mundiales que, irreversibles en su naturaleza, obligan a los Estados a dar paso a tesis que postulan la unión, la integración, la constitución de bloques sólidos de naciones y todo ello, sobre fundamentos educativos y pedagógicos de construcción de ciudadanía, paz y justicia para el desarrollo.

Una tarea por emprender -adicional a lo mencionado en líneas anteriores- si genuinamente adherimos a la integración regional como un derecho de los pueblos, es el atrevernos a ser iguales a nosotros mismos, como diría Leopoldo Zea, en referencia a “identidad”.

### **Del Significado Pedagógico y Ético de la Enseñanza de la Historia**

Sobre la base de los mandatos expresamente señalados por Jefes de Estado y Ministros de

13. Diario “El Espectador.com”. Miércoles, 10 de Sep. de 2008. Bogotá.

Educación, el Convenio Andrés Bello postula que la enseñanza de la historia debe fortalecerse, resignificarse y definir sus objetivos en la dirección de conciliar las lógicas de la similitud y la diferencia, de la independencia y la interdependencia, de la ética global/universal y la ética cívico-social del quehacer de los pueblos.

No obstante, ¿Cómo es posible armonizar lógicas opuestas? ¿Cómo poder hacer que converjan valores y actitudes hacia la integración latinoamericana, en medio del desconocimiento entre quienes se pretende integrar? ¿Conflictos y desavenencias y cultura de paz? ¿Puede la Pedagogía, en cuanto ciencia cuyo objeto es la construcción del sujeto, apropiarse la tarea de instaurar sistemas de valores que, por una parte, orienten hacia la solidaridad, la paz, la integración, el respeto por las culturas, y por otra, permitan la decodificación de las diferencias, las identidades particulares y los conflictos, sin producir desequilibrios? Esto, constituye un reto muy grande para la práctica pedagógica de los profesores que en las aulas escolares afrontan la importante tarea de formar a las nuevas generaciones para la integración regional, enmarcada en la justicia y el respeto a las normas del derecho internacional.

De esta práctica pedagógica deben derivarse los aprendizajes sobre la urgencia de construir una América Latina en la cual sea posible convivir en equidad, en una comunidad geopolítica de entendimiento y diálogo crítico y civilizado. Una convivencia como la que plantea Adela Cortina<sup>14</sup>: “No tanto vivir en paz, que puede ser la de los cementerios o la de los amordazados, sino convivir desde la justicia como valor irrenunciable.”

Hasta ahora y tratándose de la pedagogía enfocada a enseñanza de la Historia, cabe recordar que en algunos países de América Latina se ha considerado que la función de los profesores debe centrarse en cómo enseñar los contenidos de

historia y, en consecuencia, los enfoques pedagógicos que se emplean resultan bastante reduccionistas e instrumentales; se limitan a la didáctica para la selección de los métodos y materiales que facilitan la aproximación del estudiante al contenido histórico: mapas, maquetas, textos. En esta tendencia pedagógica el alumno es el aprendiz y el profesor el enseñante, alguien cuya función es transmitir información al estudiante como receptor.

Hoy, se espera que para enseñar historia, los profesores asuman su responsabilidad personal para analizar críticamente la realidad a la que pertenecen desde parámetros de justicia y equidad y que comprendan que será a partir de su propia reflexión que podrán dar respuesta al cómo para el cumplimiento no sólo de objetivos cognitivos, sino también actitudinales y de adquisición de valores.

La ética de la solidaridad como condición sine qua non para la instauración de sociedades latinoamericanas integradas, es en gran parte responsabilidad de los profesores de historia. El educador de los niños y jóvenes de hoy, está forjando la personalidad de las generaciones adultas.

El historiador y profesor de historia colombiano Medófilo Medina explica la importancia de incluir los conflictos como otro de los factores preponderantes en la configuración de América Latina, que ocupa lugar importante en la enseñanza de la historia: “Es imprescindible abordar la enseñanza de la historia latinoamericana también desde el estudio de las contradicciones, los conflictos y las guerras entre países de esta región del mundo. Se supone con frecuencia que la historia de manera obvia ofrece lecciones de paz. Eso no es cierto. La historia puede verse como un vasto escenario en el que se advierte la trayectoria que traza la cooperación entre la gente, la curva del movimiento de la

14. Adela Cortina es catedrática de Ética y Filosofía Política de la Universidad de Valencia y Directora de la Fundación ÉTNOR. Diario El País, 28/05/08.

solidaridad y del humanismo. Pero, al mismo tiempo, ella puede aprehenderse como un abigarrado campo de confrontación de intereses divergentes...,<sup>15</sup>.

La enseñanza de la historia, de manera inevitable, incorpora emociones convocadas por el recuerdo de la violencia, tanto la padecida por los propios como la ocasionada a los otros. No se pretende en este lugar responder a la pregunta sobre cómo enseñar la historia de la guerra. Es pertinente subrayar lo siguiente: no es posible soslayar los procesos de la violencia y de la guerra.

Quizá aquí sea pertinente recordar una de las funciones de los historiadores, como lo señala Eric Hobsbawm: "...la necesidad que la sociedad tiene de los historiadores, que son los 'recordadores' profesionales de lo que sus

conciudadanos desean olvidar"<sup>16</sup>. "Es en este sentido en el que la historia de los conflictos, incluyendo los bélicos, se puede convertir en activo aprendizaje del respeto por el otro y en escuela de paz. Al contrario, si no se aborda el estudio del peso de los intereses divergentes, de los desencuentros y de la gravitación de los conflictos históricos la acción multinacional que tanto necesitan los países de Latinoamérica se verá seriamente obstaculizada"<sup>17</sup>.

Para avanzar en los propósitos de formar ciudadanos con conocimientos renovados, valores y actitudes que respondan a una moral compartida que se oriente hacia la integración y el desarrollo, es necesario identificar si las propuestas para lograr estos objetivos responden a las expectativas, ideales y propósitos del hombre y sociedad de todos y cada uno de los pueblos que conforman la región.

## BIBLIOGRAFÍA

- **ARENDET, H.** Entre el pasado y el futuro. Editorial Península. Barcelona 1996. **AYALA, Mora Enrique** (coord.) Historia de América andina, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 1999.
- **BIBLIOTECA AYACUCHO,** Caracas, Venezuela, 1979. Simón Bolívar: "Nosotros somos un pequeño género humano". Carta de Jamaica, 6 de septiembre de 1815. (fragmentos). en: Simón Bolívar. Doctrina del Libertador. Compilación, notas y cronología de Manuel Pérez Vila.
- **BIBLIOTECA AYACUCHO,** Caracas, Venezuela, 1979. Simón Bolívar: "Unidad, unidad, unidad, debe ser nuestra divisa". Fragmentos del Discurso de Angostura, 15 de febrero de 1819. en: Simón Bolívar. Doctrina del Libertador. Compilación, notas y cronología de Manuel Pérez Vila.
- **CONVENIO ANDRÉS BELLO - CAB - América Latina:** un espacio cultural, el mundo globalizado. Debates y perspectivas, Bogotá, Convenio Andrés Bello, 1999. El libro está integrado por las ponencias que sus autores presentaron en el seminario Hacia la consolidación de un espacio cultural latinoamericano, que tuvo lugar entre el 28 y el 30 de octubre de 1998.
- **CONVENIO ANDRÉS BELLO - CAB - Así se enseña la historia para la integración y la cultura de la paz,** Bogotá, Convenio Andrés Bello, 1999.

15. Ob. cit.

16. HOBBSAWM Eric, "Historia del siglo XX", Editorial Crítica, Barcelona, 1995, p. 110.

17. MEDINA, Medófilo. "La historia y la Integración Latinoamericana". Documento escrito para el Convenio Andrés Bello. Bogotá 2004.

**CONVENIO ANDRÉS BELLO - CAB / UNESCO Quito.** Conferencia internacional La enseñanza de la historia para la integración y la cultura de la paz, Cartagena de Indias, 23 - 26 de noviembre de 1996, informe final publicado por UNESCO, Quito.

**CONVENIO ANDRÉS BELLO - CAB.** Arqueologías e integraciones en las Américas, Bogotá: Cooperación Francesa, CAB, Universidad de los Andes, 2008.

**CORTINA, Adela**<sup>18</sup>. Ética de la razón cordial: educar en la ciudadanía en el siglo XXI. Ediciones Nobel 2007. Premio Internacional de Ensayo Jovellanos, 2007.

**CORTINA, Adela.** Los ciudadanos como protagonistas. Barcelona: Galaxia Gutenberg. Círculo de lectores, 1999.

**CORTINA, Adela.** Ética mínima: Introducción a la filosofía práctica. Madrid: Tecnos, 1986.

**KAHLER, Erich.** ¿Qué es la Historia? México: Fondo de Cultura económica, 2004.

**M. DE IBARROLLA,** Las dimensiones sociales de la educación, Antología. 1ª. Edición. Ed. El caballito, SEP, México, D.F. 1985.

**MORÓN, Guillermo (director),** Historia general de América, Asuntos Culturales de la OEA – Comisión de Historia del IPGH, Quito, Universidad Simón Bolívar, 1987, 1989.

**POPOL VUH: (1557).** Plegaria de los indios quichés (Que los pueblos tengan paz, mucha paz). en: El derecho de ser hombre. Antología preparada bajo la dirección de Jeanne Hersch. Ediciones Sígueme, Salamanca; Unesco, París; Colsubsidio, Bogotá. 1973.

**SANOJA, Mario.** Memorias para la integración. Caracas: Monte Ávila Editores, 2006.

18. La bibliografía sobre la autora Adela Cortina, consultada para este artículo, es la que presenta la Fundación ETNOR para la Ética de los Negocios y las Organizaciones, de la cual ella es Directora. La Fundación promueve el estudio, desarrollo y difusión de la ética económica y empresarial. <http://www.etnor.org>

## SEGURIDAD, PAZ Y DESARROLLO: UN SOLO PROPÓSITO O UNA UTOPIÍA

Alejo Vargas Velásquez<sup>1</sup> y Leydy J. González Cely<sup>2</sup>

### INTRODUCCIÓN

La Seguridad, la Paz y el Desarrollo se promulgaron abiertamente en el documento final de la cumbre mundial del aniversario de la Cumbre del Milenio y de la proclamación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)<sup>3</sup> celebrada en Nueva York del 14 al 16 de septiembre de 2005, en el que se afirma:

*“Reconocemos que la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos son los pilares del sistema de las Naciones Unidas y los cimientos de la seguridad y el bienestar colectivos. Reconocemos que el desarrollo, la paz y la seguridad y los derechos humanos están vinculados entre sí y se refuerzan unos a otros”<sup>4</sup>.*

Este reconocimiento hace que se haga más relevante los señalamientos de las Naciones Unidas al establecer “en su Carta fundacional el estrecho vínculo entre la paz y la seguridad, por un lado, y el desarrollo económico y el progreso social, por otro. De ahí que la seguridad en el mundo no puede garantizarse sin unas relaciones económicas equilibradas, equitativas y justas entre los Estados (párrafo 56). Por estas razones, la paz, la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos son interdependientes: la realización de los derechos humanos a través de un proceso de desarrollo resulta crucial para la estabilidad nacional y la promoción de la paz y seguridad internacionales (párrafo 159)”<sup>5</sup>.

### REFERENCIAS CONCEPTUALES\*

#### Seguridad

La seguridad es inherente a la existencia humana, porque implica ser capaz de responder a las situaciones que pongan en peligro la vida y la integridad en el presente y el futuro. Parte de la historia de la humanidad está orientada a dar respuesta a la seguridad, de manera individual o colectiva, incluida la propia organización social y política expresada en los Estados-Nación. Pero, la reflexión sobre el tema de la seguridad tendió a concentrarse de manera exclusiva en la seguridad de los Estados, bajo la denominación de seguridad nacional, olvidando que tan importante como lo anterior y si se quiere el aspecto central de la seguridad son las personas que fueron y son la base de dichos Estados.

Lo anterior conllevó que la seguridad nacional se pensara primordialmente en términos militares y por lo tanto se considera que fortalecer las Fuerzas Armadas y aumentar el gasto militar en detrimento del gasto social y de inversión era la respuesta más “apropiada a los temas de seguridad”.

Para algunos analistas la seguridad se constituye en un fin en el que se minimizan las amenazas y se compone de tres acciones: prever, controlar y enfrentar amenazas o individuos, grupos, estados o microsistemas<sup>6</sup>. Según esta definición, la seguridad se plantearía como propósito un objetivo a alcanzar.

1. Doctor en Ciencia Política. Profesor Titular Universidad Nacional de Colombia-Departamento de Ciencia Política, Director del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa en dicha Universidad.
2. Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Integrante del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa de la misma Universidad.
3. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas los proclamaron en el año 2000 y se han convertido en un marco de trabajo universal para el desarrollo. Los ODM's se centran en el ser humano, deben lograrse dentro de plazos definidos y se pueden medir. Sus metas son erradicar la pobreza y el hambre, mejorar la educación, la equidad de género y la sostenibilidad ambiental, incrementar la salud y fomentar una asociación mundial para el desarrollo.
4. Tomado de SÁNCHEZ Angulo, N. (2008) Paz, seguridad, desarme, desarrollo y derechos humanos, en TEPYS, Textos de Economía, Paz y Seguridad, Vol. 1, N° 3, Disponible en: <http://www.eumed.net/rev/tepys/03/nas.htm>, 10 de septiembre de 2008.
5. SÁNCHEZ Angulo, N. (2008) Paz, seguridad, desarme, desarrollo y derechos humanos, en TEPYS, Textos de Economía, Paz y Seguridad, Vol. 1, N° 3, Disponible en: <http://www.eumed.net/rev/tepys/03/nas.htm>, 10 de septiembre de 2008.
- \* Este Punto tiene como base y cuenta con apartes del texto de VARGAS, Velásquez Alejo, “DESARROLLO Y PAZ. La dimensión socio-política”. Ponencia presentada por el autor en el IV Congreso Nacional de Reconciliación.
6. VARGAS, Velásquez Alejo, (Comp) Ensayos Sobre Seguridad y Defensa, Colección Gerardo Molina UNIJUS, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Colombia. 2006, Pág. 15.

Por su parte, la organización de Naciones Unidas ha entendido la seguridad como aquella "...condición en que los Estados consideran que no hay peligro de ataque militar, presión política o coerción económica de manera que puedan seguir libremente su propio desarrollo o progreso.... Esta definición está enmarcada, primordialmente, dentro de un esquema de protección de las instituciones estatales a pesar de haber terminado la confrontación Este-Oeste, y no se separa mayormente de las ideas pregonadas a través de la Doctrina de Seguridad Nacional ya que repite elementos relacionados con desarrollo económico, protección frente a ataques militares, presiones políticas, etc. Además, no toma en cuenta aspectos como el ambiental, la preservación de derechos fundamentales, sino que prioriza el mantenimiento de las instituciones"<sup>7</sup>.

Sin embargo, aún "es problemático y a la vez complejo establecer una definición de la seguridad que se distancie del entendimiento que tradicionalmente se ha hecho de ella, por diversos motivos. El primer inconveniente tiene que ver con la misma naturaleza de la organización política moderna que establece el tema de la seguridad en función del mantenimiento de un orden establecido y, por lo tanto, cualquier elemento o situación que atente contra ese orden se considera susceptible de ser tratado por la fuerza; segundo, es el carácter militar que de entrada se le imprime al concepto, lo cual amarra las posibilidades de atender problemas de otra manera que no sea la vía armada o la coacción física violenta; tercero, el riesgo que se corre de securitizar aspectos políticos, sociales y económicos de diverso orden que no permiten ser atendidos de esta manera y, por lo tanto, se puede terminar por difuminar el concepto y hacerlo vago en su aplicabilidad"<sup>8</sup>.

## Paz

Explicar qué es la paz, con un significado "exacto", puede resultar bastante complejo; para unos "paz es la eliminación de sus adversarios (por la supresión física o por la autoeliminación). Para otros paz es la consecución de sus utopías orientadoras. Para los de más allá es la obtención de las reivindicaciones más sentidas y aplazadas históricamente. Y así, indefinidamente.

En esa medida es pertinente diferenciar analíticamente la paz como un estado deseable, que algunos asimilan a las utopías de la sociedad justa e igualitaria. De la paz entendida como eliminación de la violencia para la resolución de los conflictos sociales y personales. Lo cual quiere decir que cuando hablamos de paz no estamos haciendo referencia en el mediano plazo a la obtención de la sociedad deseable, sino a la no recurrencia a la violencia para dirimir conflictos. E implícitamente estamos señalando que los conflictos son algo inherente a las sociedades humanas y que por lo tanto no se trata de proscribir los conflictos, sino de buscar canales que posibiliten la tramitación y resolución de los mismos sin acudir a la violencia contra el otro"<sup>9</sup>.

## Desarrollo

Podemos entender el concepto de desarrollo como aquellos procesos económicos, políticos, culturales y organizativos que apuntan a posibilitar la satisfacción de las necesidades sociales, dentro de las especificidades de las diferentes sociedades. Esto implica que el desarrollo no es un simple problema de crecimiento económico, como lo han dicho reiteradas veces los 'teóricos de la modernización', ni tampoco es, como lo suponían los marxistas

7. PEDRAZA, Mora Andrés, "Seguridad y democracia ¿Concepciones Antagónicas?". En "Perspectivas actuales de la seguridad y la defensa colombiana en América Latina". Primera Parte Componente Conceptual e Histórico. Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Colombia. 2008, Pág. 16.

8. Policy paper, Seguridad regional andina y escenarios posibles, abril de 2004. En PEDRAZA, Mora Andrés "Seguridad y democracia ¿Concepciones Antagónicas?". En "Perspectivas actuales de la seguridad y la defensa colombiana en América Latina" Primera Parte Componente Conceptual e Histórico. Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Colombia. 2008, Pág. 17.

9. VARGAS, Velásquez Alejo, "DESARROLLO Y PAZ. La dimensión socio-política". Ponencia presentada por el autor en el IV Congreso Nacional de Reconciliación.

ortodoxos, un problema de 'desarrollo de las fuerzas productivas'. Por lo tanto, implica tomar distancia también de las lecturas que nos hablan de sujetos históricos predeterminados que jalonen el Desarrollo: la burguesía para los primeros y el proletariado para los segundos.

Esto nos introduce al problema de las particularidades sociales y regionales. "El objetivo del desarrollo es el enriquecimiento de la vida humana que no está ni tan exclusiva ni tan estrechamente ligado al crecimiento de la producción per cápita aunque, generalmente, dicho crecimiento es un factor importante para lograrlo. El acento está puesto en lo que la gente puede 'hacer y ser' y no en lo que puede 'tener'. Desde este punto de vista, muchas veces no hace falta tener más para hacer más"<sup>10</sup>.

Igualmente podemos señalar con Xavier Iguñiz<sup>11</sup> que "la estrategia de desarrollo, si quiere ser universal y no simplemente la manera de alcanzar a unos y dejar a otros atrás o de correr más rápido que todos, tiene que partir del reconocimiento de que es difícil dejar atrás el subdesarrollo y de que es imposible alcanzar el desarrollo tal y como hoy es concebido". Se trata entonces de olvidarnos de las 'recetas' universalistas y pensar el problema del desarrollo a partir de las posibilidades, potencialidades y necesidades de cada realidad específica. Ubicándose en la perspectiva de lo regional.

El concepto de desarrollo que nos propone Sergio Boisier puede ser una contribución importante para avanzar en esta reflexión. Para él, el desarrollo es visto "como un concepto multidimensional y dinámico. Se refiere a cambios (cuya dirección y velocidad constituyen puntos contro-

versiales) en los planos económico, político, social, ambiental, tecnológico y territorial y por lo tanto se asocia a procesos y cuestiones tales como el crecimiento de la producción, el progreso técnico, la distribución del poder, la distribución del ingreso, la distribución de las oportunidades individuales y colectivas, la preservación de los recursos y del medio ambiente en general y la organización territorial de la sociedad"<sup>12</sup>.

La importancia que toma la dimensión regional del desarrollo<sup>13</sup> está asociado a la constatación de tres grandes problemas inherentes al desarrollo mismo del capitalismo en la periferia<sup>14</sup>: 1. la evidencia de las disparidades regionales y su expresión en términos de concentración territorial de las actividades productivas y de la población; 2. la escasa integración económico-espacial existente entre ciertas regiones de la periferia y el centro dinámico de la acumulación; 3. direccionar el ordenamiento regional de tal manera que se posibilite explotar recursos naturales en función de los intereses del orden nacional<sup>15</sup>.

Las posibilidades del desarrollo regional estarían asociadas a:

- La necesidad de estructuras administrativas regionales técnico-políticas con capacidad de presentar y negociar frente a las instancias del Estado central propuestas de desarrollo técnica y políticamente viables y en esta dirección, sin duda, el mejor conocimiento que se tenga de la región, se transforma en un recurso de poder y de negociación importante a nivel intra e inter-regional.
- Plantear una presión para el incremento de la capacidad de decisión de las regiones acerca de

10. IGUIÑIZ, Xavier, "Hacia una alternativa de desarrollo", Aportes para la Discusión, FONDAD-Andino, Quito, Octubre de 1991.

11. IGUIÑIZ, Xavier, Ob. Cit.

12. BOISIER, Sergio, "La articulación Estado-Región: clave del desarrollo regional", en Revista Pensamiento Iberoamericano, No. 10, ICI, Madrid, 1986.

13. Utilizaremos algunos apartes de nuestro libro: VARGAS VELASQUEZ, Alejo, "Participación Social, Planeación y Desarrollo Regional", Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Nacional, Santafé de Bogotá, 1994. Capítulo IV.

14. A partir de: VARGAS VELASQUEZ, Alejo, "Las dimensiones del desarrollo regional y la planeación. Ensayo de interpretación", en Revista Humanidades, Vol. 16, No. 1, Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga, Agosto de 1987.

15. ROFMAN, Alejandro, en "Teoría y Práctica de la Planificación Regional en América Latina", en La Cuestión Regional en América Latina, José Luis Coraggio, Alberto Federico Sabate, Oscar Colman (Editores), IIED, Ediciones CIUDAD, Quito, 1989.



sus propuestas de desarrollo, lo que implica una profundización de la descentralización en la perspectiva de la región;

- La posibilidad de construcción de fuerzas sociales regionales con capacidad de movilización y presión en los niveles local, regional y nacional que se transforme en el dinamizador y en el control social de las relaciones 'estado central-región'. Esto sitúa en el centro la relación entre desarrollo y poder. Se puede tratar de discursos sin sujetos portadores que lo hagan realidad. Es fundamental recuperar la relación entre desarrollo y poder y reiterar que toda propuesta de desarrollo debe tener y estar en relación con sujetos portadores de la misma. Por ello, el rol que jueguen las organizaciones sociales en la materialización del desarrollo, es fundamental.

## RELACIÓN SEGURIDAD, PAZ Y DESARROLLO

Seguridad, paz y desarrollo son frecuentemente relacionados en diversos documentos oficiales, artículos de opinión, normatividad internacional, textos especializados, etc. que los retoman como variables dependientes e interconectadas, que interactúan permanentemente en diversos contextos y coyunturas.

Uno de los grandes pasos en este sentido se dio en la promulgación de la Carta de Derechos Humanos, ya que en ella se establecen el derecho a la paz, el derecho contra la guerra y el derecho al desarrollo como derechos de "tercera generación"<sup>16</sup>; igualmente, en el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, se manifiesta de suma

importancia el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales para promover el progreso económico y social de los pueblos<sup>17</sup>.

Según dicha Carta, la paz y la seguridad internacionales sólo serán posibles en un contexto de estabilidad y bienestar, constituyendo un precedente relevante de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (DDD)<sup>18</sup> y en el que su preámbulo considera que "la paz y la seguridad internacionales son elementos esenciales para la realización del derecho al desarrollo" y, dispone en su artículo 7 que:

*"Todos los Estados deben promover el establecimiento, mantenimiento y fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales y, con ese fin, deben hacer cuanto esté en su poder por lograr el desarme general y completo bajo un control internacional eficaz, así como lograr que los recursos liberados con medidas efectivas de desarme se utilicen para el desarrollo global, en particular de los países en desarrollo".*

Afirmaciones de este tipo también se dieron en la Declaración sobre Desarrollo Social de Copenhague, producto de la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en dicha ciudad en 1995, en la que se considera de vital importancia:

*"El Programa de Desarrollo, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de junio de 1997, mediante la Resolución 51/240, afirma claramente que la paz y el desarrollo están estrechamente relacionados entre sí y se apoyan*

16. Junto con el Derecho a la asistencia humanitaria en cualquier parte del mundo ante situaciones de extrema gravedad (catástrofes, conflictos bélicos, etc.), a un medio ambiente sano y a preservarlo frente al deterioro grave y progresivo del conjunto de los ecosistemas planetarios, entre otros.

17. Lo anterior muestra concordancia con los propósitos de los pueblos que forman parte de la ONU y que se exponen posteriormente en el Art. 1:  
- Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.  
- Fomentar entre las naciones relaciones basadas en el respeto de los principios de igualdad de derechos y de libre determinación.  
- Cooperar en la solución de los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural y humanitario y en el estímulo del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.  
- Servir de centro para armonizar los esfuerzos de las naciones por alcanzar propósitos comunes. Tomado de SÁNCHEZ Angulo, N. (2008) Paz, seguridad, desarme, desarrollo y derechos humanos, en TEPYS, Textos de Economía, Paz y Seguridad, Vol. 1, N° 3, Disponible en: <http://www.eumed.net/rev/tepys/03/nas.htm>, 10 de septiembre de 2008.

18. Adoptada mediante la Resolución 41/128 el 4 de diciembre de 1986.

*mutuamente, y que sin desarrollo no puede haber paz ni seguridad (párrafo 3), de ahí que el Programa de Desarrollo y el Programa de Paz resulten complementarios”<sup>19</sup>.*

## AGENDAS Y AMENAZAS

Debemos empezar señalando que toda política pública de seguridad está en función de las amenazas –y el riesgo asociado- que se espera prevenir, neutralizar o enfrentar, e igualmente del reconocimiento que las amenazas pueden ser militares o no militares. A pesar de entender dicha relación y de darse importantes pasos en este sentido, en el mundo también se ha ido desarrollando la tendencia a securitizar aspectos políticos, sociales y económicos de diverso orden, lo que puede explicar de cierto modo el porque en el Informe de Desarrollo Humano de la ONU se plantearon siete categorías principales de inseguridad humana que son: inseguridad económica y laboral; inseguridad alimentaria; inseguridad en materia de salud; inseguridad personal; inseguridad ambiental; inseguridad de la comunidad y cultural, e inseguridad política<sup>20</sup>.

Y es que a partir de los 90s, el nuevo escenario se ha encontrado con un enemigo difuso, con límites menos claros; de tal forma que se percibe una mayor variedad de amenazas, que cada país o grupo de países capta de forma distinta o le da valores diferentes, con parámetros de interpretación distintos. Esta interpretación se da en parte porque las diferentes amenazas tienden a una dimensión transnacional, y con ello a tornarse incontrolables, ya que sobrepasan la capacidad de acción individual de los Estados y eso cambia la forma como éstos deben responder a tales amenazas.

Haciendo cada vez más claro que “La seguridad ya no puede plantearse en términos exclusivamente nacionales, sino desde una óptica regional o internacional. Muchas de las violencias que apreciamos en el mundo contemporáneo (...) no respetan fronteras ni identidades geográficas, por lo que han de ser combatidas a partir de la cooperación entre varios Estados o directamente desde organismos regionales o internacionales”<sup>21</sup>.

Es en este sentido que cobra relevancia el entender la seguridad como polimorfa y estudiarla desde una perspectiva multidimensional que incorpore asuntos de política, economía, sociales y culturales, que a su vez se vean reflejados en aspectos del desarrollo económico, el fortalecimiento institucional, políticas sociales, la prevención de desastres naturales, entre otros.

Los avances e iniciativas que pretenden concretar una visión regional de seguridad son muy precarios pero tienen gran valor, un ejemplo es El Grupo de Alto Nivel en materia de Seguridad y Fomento de la Confianza que “concertó” la visión andina, entendiendo la seguridad como: “la situación en la que el Estado y la sociedad se encuentran protegidos frente a amenazas o riesgos susceptibles de afectar el desarrollo integral y el bienestar de sus ciudadanos, así como el libre ejercicio de sus derechos y libertades en un contexto de plena vigencia democrática”<sup>22</sup>.

En este nuevo contexto es importante señalar que la región en su conjunto presenta ciertas continuidades en sus características, dentro de las que se pueden destacar: 1. La Región es monopolar, ya que América Latina se ha ubicado desde antes, durante y después de la guerra fría en un marco ideológico y de acción caracterizado

19. Ambos elaborados a iniciativa del ex-Secretario General de las Naciones Unidas, Sr. Boutros Boutros-Gali, y publicados por el Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York 1995. Tomado de SÁNCHEZ Angulo, N. (2008) Paz, seguridad, desarme, desarrollo y derechos humanos, en TEPYS, Textos de Economía, Paz y Seguridad, Vol. 1, Nº 3, Disponible en: <http://www.eumed.net/rev/tepyys/03/nas.htm>, 10 de septiembre de 2008.

20. Organización de Naciones Unidas, Informe de Desarrollo Humano 1999, Pág. 36.

21. FISAS, Vicenç, “Cultura de Paz y Gestión de Conflictos”. Icaria-Antrazyt- Unesco, Barcelona 1998. En VARGAS, Velásquez Alejo, (Comp) Ensayos Sobre Seguridad y Defensa, Colección Gerardo Molina UNIJUS, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Colombia. 2006, Pág. 17.

22. SEGURIDAD, PAZ Y FOMENTO DE CONFIANZA: El Compromiso de Lima. Disponible en <http://www.comunidadandina.org/exterior/seguridad.htm> Acceso: 10 de Septiembre de 2008. 17:53 hrs

por la hegemonía norteamericana; 2. América Latina es una región marginal en asuntos estratégicos globales, relacionado en parte por el carácter monopolar de la región y por otra parte a la voluntad de la zona de evitar involucrarse en los conflictos globales; 3. La región está desnuclearizada y libre de armas de destrucción masiva, lo que contribuye a disminuir los niveles de tensión internacionales, por la poca preocupación que en este sentido genera la zona; 4. Es una Región que en el mundo posee uno de los más bajos niveles de gasto militar; 5. Es una zona que a lo largo de la historia ha tenido unos bajos niveles de conflicto

interestatal, por lo que las fronteras dejan de ser un foco de tensión, pese a que aún se mantienen algunas diferencias en este aspecto<sup>23</sup>.

Pero, ¿cuáles son las nuevas amenazas? En el nuevo escenario, y especialmente después del 11-S, debe decirse que las amenazas son tan diversas como los criterios que se manejen en cada país; es muy probable, sin embargo, que se consideren las mismas como amenazas pero que el orden de prioridad cambien teniendo en cuenta el nivel de vulnerabilidad de cada país.

**TABLA 1**  
**PERCEPCIONES DE AMENAZAS PRIORIZADAS EN LA REGIÓN**

MERCOSUR	PAISES ANDINOS	CENTROAMERICA	CARIBE
Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico
Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo
Tráfico de armas	Pobreza y Carencias Sociales	Medio Ambiente y Desastres Naturales	Pobreza y Carencias Sociales
Crimen Organizado	Guerrillas y grupos subversivos	Crimen Organizado	Medio Ambiente y Desastres Naturales
Medio Ambiente y Desastres Naturales	Tráfico de armas	Pobreza y Carencias Sociales	Tráfico de armas
Pobreza y Carencias Sociales	Crimen Organizado	Tráfico de armas	Crimen Organizado
Guerrillas y grupos subversivos	Medio Ambiente y Desastres Naturales	Guerrillas y grupos subversivos	—●—

Fuente: ROJAS Aravena Francisco en "Proyección de escenarios de Seguridad y Defensa en América Latina" en Retos e iniciativas para la seguridad hemisférica para "Enfoques sub-regionales de la seguridad hemisférica". CLACSO. Quito. 2004.

La percepción de amenaza en las distintas sub-regiones latinoamericanas parece cambiar según su ubicación geográfica, las necesidades y problemáticas, y la diferencia en las políticas de defensa que tengan estas subregiones, pero en general tienen dos aspectos en común: el narcotráfico y el terrorismo, ya que se cruzan transversalmente al conjunto de las sub-regiones. Pero a partir del tercer orden en la prioridad que identifica las principales amenazas, los criterios de

las sub-regiones cambian: en el MERCOSUR la preocupación fundamental está dada por el tráfico de armas livianas que incrementa la violencia urbana y delitos conexos; en los Países Andinos, la principal política de defensa estará vinculada a la lucha contra la subversión; en los países de Centroamérica, el foco problemático está centrado en la vulnerabilidad que genera la pobreza estructural, o el impacto que poseen los desastres naturales (ver cuadro).

23. Tomado de ROJAS Aravena Francisco en "Proyección de Escenarios de Seguridad y Defensa en América Latina" en Enfoques sub-regionales de seguridad hemisférica. CLACSO Quito. 2004.

Lo realmente preocupante de que ocurra ese tipo de caracterización –sobre todo en los países latinoamericanos- es que logra que se deje en un segundo y tercer grado de importancia a la paz y al desarrollo y la agenda se ubique solamente en el esquema norteamericano de entender como amenaza principal al terrorismo que, a su vez, no puede identificarse claramente con un territorio o una autoridad (un Estado).

Aunque no existen dudas sobre la hegemonía norteamericana, Estados Unidos considera a América Latina como una región que le genera preocupación, ya que se observa como “una zona de riesgo y amenaza potencial para su seguridad y bajo distintas ópticas consideran diversos escenarios de control y orden: de una parte, hay sectores que hablan de la necesidad de diferenciar dos Américas, una desde México hasta Panamá, en proceso de mayor articulación con Norteamérica y con menores problemas de seguridad y otra el resto de Sudamérica. En esta parte, considera que existen tres áreas conflictivas: la triple frontera (Brasil, Paraguay Argentina) en la cual hay tráfico de armas, de drogas y eventualmente presencia de grupos fundamentalistas musulmanes; los Andes con la presencia de tres graves situaciones problemáticas (la producción de prácticamente toda la coca del mundo, el conflicto interno colombiano con tendencia a regionalizarse y la presencia de importantes fuentes de petróleo, pero bajo gobiernos como el del Presidente Chávez considerado por los Estados Unidos como poco confiable); la Amazonía, por la gran Biodiversidad y riqueza existente allí”<sup>24</sup>.

Ahora bien, en algunas de las subregiones, especialmente la andina, hay una gran dificultad para que los actuales gobiernos se pongan de acuerdo en identificar y definir las amenazas a la seguridad de cada país y de la región (especial-

mente por la diversa caracterización que se hace del conflicto interno armado colombiano), lo cual impide no sólo que haya una agenda de seguridad regional común, sino que adicionalmente se debiliten los mecanismos de cooperación y de hecho la regionalización del conflicto interno armado colombiano se ha convertido en la principal fuente de tensión en la subregión.

En este sentido, si bien Latinoamérica no ostenta mayores desafíos en términos de proliferación de armas de destrucción masiva, carreras armamentistas, o terrorismo radicalizado o catastrófico; sí es una región corrupta e institucionalmente débil, lo que puede hacer que se presente como una amenaza potencial para los Estados Unidos, sí tienen todas las condiciones para ser considerados un terreno fértil para el desarrollo de amenazas a mediano o largo plazo (en especial zonas como la Triple Frontera -con énfasis en Paraguay-, el área andina -con énfasis en Bolivia-, Colombia y algunos Estados mexicanos). “Ante este escenario, se buscaría anticiparse y securitizar una relación que, tradicionalmente, se había mantenido dentro de los canales exclusivamente políticos (promoción de la democracia y del Estado de Derecho) o económicos (asistencia oficial al desarrollo, liberación del comercio, integración)”<sup>25</sup>.

Bajo este panorama podría llegar a pensarse que la posición en la agenda de los países latinoamericanos es primordialmente en torno a la seguridad debido a la fuerte influencia norteamericana; sin embargo, los otros temas van tomando cada vez mayor importancia y se habla entonces de la llamada “agenda emergente”; Según el texto de Rafael Grasa Hernández<sup>26</sup> este tipo de agenda, en términos de construcción de la paz y de políticas de desarrollo y de cooperación para el desarrollo, puede articularse en torno a siete temas transversales:

24. VARGAS, Velásquez Alejo en ¿Cambio o reacomodación en América Latina? Revista La Esquina.

25. DOMÍNGUEZ Pousada Verónica, LA AGENDA DE SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA. DOS CONCEPCIONES. En Centro para la apertura y Desarrollo de América Latina (CADAL). Disponible en [http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id\\_notas=888](http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id_notas=888). Acceso 14 de noviembre de 2007. 18:46 hrs.

26. GRASA Hernández Rafael, “Vínculos entre Seguridad, Paz y Desarrollo: Evolución de la Seguridad Humana: De la teoría al programa político y la operacionalización” en Revista CIDOB d’Afers Internacionals, núm. 76 p. 9-46.

- **Primero**, la persistencia, presumiblemente larga, de los conflictos armados en la escena internacional y por ende en la agenda de paz, seguridad y desarrollo.
- **Segundo**, desde una óptica de análisis regional y para planificar las políticas de paz, seguridad y desarrollo, se puede hablar de casi ubicuidad planetaria de los conflictos armados. Pese a que exista una “zona de paz” estable en el área OCDE “ampliada”, existen conflictos abiertos en todas las zonas del planeta.
- **Tercero**, la constatación de que la mayor parte de esos conflictos, si bien han nacido de razones internas, se han visto influidos por el fin de la Guerra Fría y, por tanto, por los cambios del sistema internacional y, en particular, por la evolución de los temas de seguridad.
- **Cuarto**, la evidencia de que en pocos casos la solución o la gestión de la crisis o del estallido de violencia ha sido obra de las partes, en solitario; en la mayor parte de los casos la intervención mitigadora o transformadora ha dependido de mediación regional o internacional.
- **Quinto**, el hecho de que la evidencia acerca de la necesidad de intervenir externamente ha generado, durante los años noventa y a principios de la década del 2000 al menos en el Norte, un pensamiento del tipo: conflictos locales, pero soluciones globales. Esas soluciones globales han consistido, por decirlo provocativamente, en pautar, estandarizar los diagnósticos y las prescripciones.
- **Sexto**, en ese contexto, puede inferirse que la propuesta omnipresente parece ser combinar las siguientes acciones: a) la prevención, alerta temprana y, en el caso de estallido de violencia, la gestión de conflictos o crisis con otras medidas más de largo plazo, en el terreno del desarrollo (transformación del conflicto). Y ello mediante el recurso a actores, roles, recursos y estrategias diferentes (incluyendo los no gubernamentales). La cooperación para el desarrollo tiene mucho

que decir al respecto; b) mejorar los sistemas de cooperación regional de prevención y gestión de crisis, terreno en que se entremezclan las políticas de seguridad, construcción de la paz y desarrollo; c) pasar, en aras de la resolución del conflicto detectado, de los sistemas de seguridad coercitivos a los cooperativos, mediante pautas interiorizadas de cooperación.

- **Séptimo**, se trata, en suma, de convertir a antiguos rivales -en la esfera interna o en la esfera internacional- en actores políticos capaces de contender de forma no violenta. Eso pone en el centro de la agenda internacional, las políticas de construcción de la paz y las políticas de desarrollo, uno de los aspectos claves de lo que ha venido en llamarse seguridad humana.

## LAS TENSIONES EN AMÉRICA LATINA

Ahora bien, no se puede olvidar las tensiones y divisiones que se presentan en la América Latina contemporánea; sin embargo, es necesario situar este análisis dentro de elementos contextuales, de tal manera que se puedan evidenciar las complejidades y comprobar que el tema no se puede leer en blanco y negro. Pero las diversidades y tensiones que observamos no reflejan solamente elementos negativos, sino diversos caminos de reacomodo que a su vez expresan las distintas dinámicas nacionales.

Es verdad que durante largo tiempo no se presentaron estas tensiones, pero ello era el resultado de una situación de alineamiento total de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos a las políticas de los Estados Unidos -por ejemplo para el aislamiento de Cuba en la reunión de Punta del Este a comienzos de los 60s-. Es decir, se daba una unidad basada en la incondicionalidad. Pero en la medida en que empezaron a presentarse gobiernos con mayor autonomía de las políticas de USA, comenzaron a surgir iniciativas diversas.

Es equivocado querer enmarcar complejidades propias de diversos procesos nacionales, en

generalidades como 'el arribo de la izquierda al poder' en algunos países de la región. Lo que hemos venido observando es una tensión profunda entre intereses nacionales -evidencia de que lo nacional sigue teniendo gran vitalidad- y afinidades políticas que en ocasiones son bastante difusas.

Lo anterior se superpone con intereses nacionales, sólo así se entienden las tensiones entre Uruguay y Argentina por la construcción de las papeleras en territorio charrúa, o las molestias de Uruguay y Paraguay con los desequilibrios en MERCOSUR a favor de las dos economías más grandes, que ha llevado a Uruguay a comenzar a mirar al norte; las tensiones de Bolivia con la multinacional de capital estatal y privado brasileña Petrobras, por el tema de la nacionalización de los hidrocarburos bolivianos, a pesar de depender buena parte del consumo de gas brasileño de Bolivia; o el viejo problema no resuelto de la salida al mar boliviana que explica la inexistencia de relaciones diplomáticas con Chile, a pesar de la cercanía personal de los dos Presidentes. Igualmente son los intereses nacionales la razón de la estrecha alianza económica entre Canadá, Estados Unidos y México, producto de su proximidad y su articulación geográfica; también lo que explica la relación cordial de Colombia -aliado estratégico regional de USA- con Cuba y con Venezuela, a pesar de las diferencias políticas e ideológicas, a propósito de la cooperación de estos dos países con las conversaciones que se dieron entre el Gobierno colombiano y el ELN.

Es verdad que hay iniciativas perturbadoras como el ALCA, promovido por USA, o el ALBA, estimulado por Venezuela y Cuba en contraposición a la anterior iniciativa, o la eventual vinculación a la OTAN de algunos países, o que iniciativas subregionales -MERCOSUR y CAN- viven su propia crisis. Lo anterior permite concluir que las aproximaciones y tensiones que vive la región son resultado de asimetrías y procesos con ritmos y direccionalidades diversas, pero acompañadas con búsquedas y aproximaciones

que por momentos se entrecruzan con la primacía de los intereses nacionales.

Buena parte de la gestión de los gobiernos latinoamericanos -también de otras latitudes- y de los organismos multinacionales, ha estado orientada a tratar de dar respuestas a los desafíos del crecimiento económico de las sociedades y mejorar los niveles de vida de los habitantes de las mismas. En ese empeño se ha buscado combinar roles diferentes para el Estado, para la iniciativa privada y el mercado; con excepción de algunos intentos de capitalismo de Estado -llamados equívocamente por algunos como socialismos-, en los cuales el rol del mercado se buscó reducir a su mínima expresión, en general las teorías y políticas han buscado combinar roles diversos para el Estado y el mercado.

Revisando los últimos siglos encontramos que se pasó del auge del mercado y de un rol mínimo para el Estado, el conocido como el momento del liberalismo clásico, el del *laissez faire*, *laissez passer*, al del intervencionismo estatal, en el cual bajo la inspiración del keynesianismo se le dio al Estado un rol de regulador del desarrollo y que posteriormente permitió el surgimiento del Estado de Bienestar. Más recientemente se consolidan las tesis inspiradas en la idea del desmonte del Estado y privilegiar nuevamente al mercado como el mejor mecanismo de asignación de recursos, lo que se conoce como neoliberalismo -como una especie de retorno a los principios del liberalismo clásico- y que se resumen de una parte en la consigna de la primera campaña de Ronald Reagan, 'el gobierno no es la solución, el gobierno es el problema', y luego en el denominado Consenso de Washington, ese conjunto de recomendaciones de política económica que van desde la reforma del Estado interventor-benefactor hacia lo que algunos denominaron un 'Estado anoréxico', pasando por las medidas de ajuste -fiscal, de la balanza de pagos, búsqueda de mayor eficiencia en el gasto público-, desregulación, internacionalización de las economías, traslado al sector privado de todo aquello susceptible de ser asumido por éste.

Pues bien, para algunos analistas y gobernantes hace varios años estas políticas habían llegado a su agotamiento, con casos extremos de cuestionamiento como el argentino -lo que no quiere decir que eventualmente en algunos casos pudieron ser parcialmente útiles para los ajustes macroeconómicos-, y era hora de comenzar a pensar otras alternativas -lo que no significa retorno al pasado de un intervencionismo estatal a ultranza-.

Ya están en curso debates muy importantes sobre las políticas de desarrollo, el nuevo rol a asignarle al Estado y el que podría jugar el mercado, re-significar el papel de la agricultura y especialmente las economías campesinas y cómo encontrar alternativas de articulación de la producción campesina con producción agroindustrial y sobre todo como priorizar políticas orientadas hacia los más pobres.

## CONSIDERACIONES PARA EL ANÁLISIS

Parece ubicarse como general el pensamiento de que el desarrollo, la paz y la seguridad son conceptos y dinámicas interdependientes y se constituyen como desafíos estrechamente vinculados ya que ninguno de ellos es atendible si no lo es en combinación con los otros y ninguno de ellos representa una tarea cumplida sin los demás<sup>27</sup>.

En este sentido y a pesar de sus deficiencias, el sistema de Naciones Unidas (ONU) y las demás organizaciones regionales, siguen siendo necesarios y el mejor instrumento de los existentes para lograr y garantizar el desarrollo, la paz y la seguridad internacionales, ya que continúan siendo lo más representativo de la legitimidad y legalidad de la comunidad internacional.

A pesar de que no siempre parece tenerse claro la interconexión entre la seguridad, paz y desarrollo y el que mientras existan profundas desigualdades que expliquen la presencia de violencia y en esa medida no se garantiza la seguridad y la paz, no puede pensarse en desarrollo, es realmente preocupante que los esfuerzos a nivel internacional tienden a tratarlos como temas distintos con demasiada frecuencia, y en esa medida los resultados se presentan como de carácter adverso.

Y si a lo anterior se le suma la fuerte tendencia a la securitización de las agendas dejando relegados al desarrollo pero sobre todo a la paz, se abre una brecha en la pretendida conexión seguridad, paz y desarrollo que los ubica en una balanza sumamente desequilibrada.

## BIBLIOGRAFÍA

- **BOISIER, Sergio**, "La articulación Estado-Región: clave del desarrollo regional", en Revista Pensamiento Iberoamericano, No. 10, ICI, Madrid, 1986.
- **Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (DDD)**. Resolución 41/128 del 4 de diciembre de 1986.
- **FISAS, Vicenç**, "Cultura de Paz y Gestión de Conflictos". Icaria- Antrazyt- Unesco, Barcelona 1998. En VARGAS, Velásquez Alejo (Comp). Ensayos Sobre Seguridad y Defensa, Colección Gerardo Molina UNIJUS, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Colombia. 2006.
- **GRASA, Hernández Rafael**, "Vínculos entre Seguridad, Paz y Desarrollo: Evolución de la Seguridad Humana: De la teoría al programa político y la operacionalización" en Revista CIDOB d'Afers Internacionals, núm. 76, p. 9-46.

27. El PNUD frente a los desafíos de la Paz y el Desarrollo: la experiencia de El Salvador (1992-2002). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El Salvador, San Salvador, junio de 2005. Pág. 5.

- **IGUIÑIZ, Xavier**, "Hacia una alternativa de desarrollo", Aportes para la Discusión, FONDAD-Andino, Quito, Octubre de 1991.
- **MIRES, Fernando**, "El Discurso de la Miseria o la Crisis de la Sociología en América Latina", Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1993.
- **Organización de Naciones Unidas**, Informe de Desarrollo Humano 1999, Pág. 36.
- **PEDRAZA, Mora Andrés**, "Seguridad y democracia ¿Concepciones Antagónicas?" En "Perspectivas actuales de la seguridad y la defensa colombiana en América Latina". Primera Parte Componente Conceptual e Histórico. Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Colombia. 2008.
- **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**. El Salvador, "El PNUD frente a los desafíos de la Paz y el Desarrollo: la experiencia de El Salvador (1992-2002). San Salvador, junio de 2005.
- **ROJAS Aravena Francisco**, en "Proyección de Escenarios de Seguridad y Defensa en América Latina" en Enfoques sub-regionales de seguridad hemisférica. CLACSO Quito. 2004.
- **ROFMAN, Alejandro**, en "Teoría y Práctica de la Planificación Regional en América Latina", en La Cuestión Regional en América Latina, José Luis Coraggio, Alberto Federico Sabate, Oscar Colman (Editores), IIED, Ediciones CIUDAD, Quito, 1989.
- **VARGAS VELASQUEZ, Alejo**, "Las dimensiones del desarrollo regional y la planeación. Ensayo de interpretación", en Revista Humanidades, Vol. 16, No. 1, Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga, Agosto de 1987.
- **VARGAS VELASQUEZ, Alejo**, "Participación Social, Planeación y Desarrollo Regional", Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Nacional, Santafé de Bogotá, 1994. Capítulo IV.
- **VARGAS, Velásquez Alejo**, (Comp) Ensayos Sobre Seguridad y Defensa, Colección Gerardo Molina UNIJUS, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Colombia. 2006.
- **VARGAS, Velásquez Alejo**, "DESARROLLO Y PAZ. La dimensión socio-política". Ponencia presentada por el autor en el IV Congreso Nacional de Reconciliación.
- **VARGAS, Velásquez Alejo**, en ¿Cambio o reacomodación en América Latina? Revista La Esquina.

## DOCUMENTOS WEB

- **DOMÍNGUEZ Pousada Verónica**, LA AGENDA DE SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA. DOS CONCEPCIONES. En Centro para la apertura y Desarrollo de América Latina (CADAL). Disponible en:  
[http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id\\_noticia=888](http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id_noticia=888).  
Acceso 14 de noviembre de 2007. 18:46 hrs.
- **SÁNCHEZ Angulo, N.** (2008) Paz, seguridad, desarme, desarrollo y derechos humanos, en TEPYS, Textos de Economía, Paz y Seguridad, Vol. 1, N°. 3,:  
<http://www.eumed.net/rev/tepyys/03/nas.htm>.
- **SEGURIDAD, PAZ Y FOMENTO DE CONFIANZA: El Compromiso de Lima.** Disponible en:  
<http://www.comunidadandina.org/exterior/seguridad.htm>.



## II. SEGURIDAD Y PAZ EN LA AGENDA DE LA CAN

### LAS NUEVAS AMENAZAS A LA SEGURIDAD EN EL PROGRAMA DE TRABAJO DE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA

Adolfo López Bustillo<sup>1</sup>

#### EL CONTEXTO GENERAL

Una pregunta lícita que cualquier ciudadano se hace es porqué un esquema de integración como el de la Comunidad Andina aborda temas de la dimensión política y, en particular, aquellos relativos a las nuevas amenazas a la seguridad?; entre las que podemos mencionar el tráfico de drogas ilícitas y de armas, el lavado de activos, el crimen transnacional organizado, la corrupción, los desastres naturales, el terrorismo y, las pandemias.

Una respuesta a dicha inquietud pasa por recordar que la integración no es un fin en sí mismo, sino un medio para coadyuvar al logro del “proyecto país” definido por cada uno de sus Estados miembros. En términos generales, estos proyectos, en los casos de los Países Miembros de la Comunidad Andina, tienen como un denominador común buscar mayores niveles de desarrollo, incrementar el empleo productivo, diversificar su oferta exportable. Ello, con base en una mejor inserción en la economía internacional.

En ese marco, el proyecto andino de integración concebido inicialmente como un proyecto económico-comercial, busca colaborar con los objetivos nacionales de sus Países Miembros, estableciendo reglas y medidas para ampliar el mercado de bienes, sumando sus mercados nacionales mediante la eliminación del pago de los aranceles de importación y acordando disciplinas comerciales, a objeto de aprovechar economías de escala y facilitar el desarrollo de la industria incipiente, facilitar la inversión y generar empleo productivo y mejorar la capacidad de inserción de sus economías al mercado mundial.

Esa concepción se hizo más patente cuando, en diciembre de 1989, los Presidentes reunidos en Galápagos acordaron dar paso a un modelo abierto de integración, postulando dos grandes

objetivos para lograr que el espacio económico subregional se inserte en un contexto competitivo, en el que rija la lógica del mercado: consolidar el espacio económico y mejorar la articulación del Grupo Andino en el contexto internacional. En dicho Diseño, el comercio y el mercado adquirieron prioridad y, como resultado de ello, los países andinos eliminaron los aranceles entre sí y formaron, en 1993, una zona de libre comercio donde las mercaderías circulan libremente.

Posteriormente, en 1995 el Consejo Presidencial Andino, con base en el dinamismo del crecimiento del comercio intrasubregional y la voluntad de avanzar en el perfeccionamiento y profundización del proceso, buscó definir la ruta para adaptar el esquema de integración andino a las cambiantes circunstancias de las relaciones internacionales de ese entonces, caracterizadas por la globalización y la regionalización de la economía mundial. También pretendió unir esfuerzos para la adopción de medidas concretas en materia de desarrollo, orientadas a elevar la calidad de vida y el acceso de los grupos sociales a sus beneficios, incorporando a la integración andina temas que van más allá de lo meramente comercial como el de la seguridad y la lucha contra el narcotráfico, además de los de la cooperación energética, los asuntos sociales, la ciencia y tecnología, la armonización de políticas económicas, los transportes, el medio ambiente, los pueblos indígenas, el turismo, las comunicaciones, la mayor participación de otros actores de la integración, entre otros ya contemplados en el Capítulo XVI “Cooperación Económica y Social” del Acuerdo de Cartagena.

La creciente exposición internacional de los países andinos y del mundo en general, plantea nuevos retos a los Estados como es el de la lucha contra las nuevas amenazas a la seguridad de carácter transfronterizo. Basta revisar algunos indicadores generales. Por ejemplo, en el año 2007 el comerciocomercio de los Países Miembros de la

1. Economista de la Universidad del Pacífico, ex Viceministro de Integración del Perú, ex funcionario internacional y actual consultor de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

Comunidad Andina con terceros países, suma de exportaciones e importaciones, superó los 135 mil millones de dólares; y las exportaciones intracomunitarias llegaron a superar los 5,858 millones de dólares.

Evidentemente, dicho nivel de movimiento transfronterizo de bienes realizado de manera legal representa para quienes actúan al margen de la Ley un sinfín de oportunidades para “contrabandear” sus productos hacia y desde el territorio de los países andinos. El comercio exterior andino registró en el 2007 un tráfico cercano a los 3 millones de contenedores<sup>2</sup>. El uso masivo de modalidad de empaque especializado para el transporte internacional incide en una mayor vulnerabilidad de la seguridad facilitando el ingreso del contrabando y tráfico de drogas, armas y personas, si no se toman en cuenta elementos de control suficientes que eviten o dificulten su uso por quienes actúan al margen de la Ley<sup>3</sup>.

La longitud de costas con la que cuentan los países andinos, que alcanza a más de 4,650 kilómetros, en el Caribe y Pacífico, se constituye en otra fuente de vulnerabilidad a las nuevas amenazas de la seguridad. Información oficial de los Países Miembros y de organismos internacionales especializados como la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de los Estados Americanos (CICAD/OEA), señalan que la vía marítima es utilizada cada vez en mayor medida como vía para el narcotráfico<sup>4</sup> y el tráfico de personas y de armas, además del contrabando de bienes (incluidos los del patrimonio cultural) y su incidencia en actos de corrupción.

Estos datos nos hacen ver que la seguridad de la cadena de transporte es siempre igual a la del eslabón más débil. Ello llama a instaurar y aplicar medidas conjuntas que mejoren la protección de los medios de transporte, en particular el marítimo, utilizados tanto en el comercio internacional como en el tráfico nacional, frente a la amenaza de acciones ilícitas deliberadas. Con tal propósito, los Países Miembros de la Comunidad Andina suscribieron el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLA, 74)<sup>5</sup>.

Teniendo en cuenta dicho compromiso, el Comité Andino de Autoridades de Transporte Acuático (CAATA), recomendó a los países andinos velar y tomar las acciones necesarias para la aplicación armonizada de esa norma internacional fundamental para la seguridad y desarrollo de las actividades marítimas y portuarias de la región andina, a fin de evitar que puertos y buques de nuestros países sean impedidos de atender el servicio del comercio exterior, lo cual traería un enorme perjuicio para la economía de los países de la región<sup>6</sup>.

Frente a las nuevas amenazas a la seguridad, la capacidad individual del Estado es muchas veces limitada y resulta instrumental la cooperación política con miras a proveer la asistencia mutua para la solución de los conflictos internos así como para evitar la propagación de los mismos fuera del respectivo territorio nacional. La Comunidad Andina enfrenta el desafío de interpretar, e instrumentar de forma gradual, flexible y sustentable, los retos que hoy confronta en materia de las nuevas amenazas a la seguridad y de traducirlos en una visión de seguridad con las

2. Según la información suministrada por las Autoridades Portuarias.

3. Por ejemplo, frente a esta posibilidad, los Estados Unidos, que importó 12 millones de contenedores de 20 pies y más durante el 2006, han adoptado una regla que requiere el escaneo de cada contenedor que se envíe a ese país, que entraría en vigencia en 2012.

4. En el Perú se agrega la existencia de alrededor de 73 caletas de pescadores a lo largo de sus 2,414 kilómetros de costa que pueden ser puntos potenciales de uso para sacar la droga. En Ecuador se registran 138 puertos pesqueros por donde podrían estar saliendo la droga que usa ese país como tránsito o las personas que emigran de nuestros países de manera clandestina.

5. Aprobada por la Conferencia Diplomática de la Organización Marítima Internacional (OMI).

6. Ver la Resolución CAATA Nro. XII-107 publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena; Año XXI – Número 1073, del 01 de junio de 2004.

consiguientes políticas destinadas a hacer frente a las potenciales amenazas así como a promover la viabilidad de sus sociedades en el contexto de la globalización. Para ello, cuenta con dos fortalezas sustanciales; la capacidad de expedir normativas de aplicación directa y efecto inmediato en los Países Miembros y la capacidad de generar sinergias.

La integración andina, en tanto es un proceso conducente a fortalecer la gobernabilidad y consiguiente viabilidad del Estado, a promover la mayor eficacia y concertación de las políticas que tienen efectos transnacionales, constituye una opción válida e insustituible para esos propósitos. En ese sentido, el fortalecimiento de la cooperación política entre los países andinos, constituye una manera de profundizar el proceso de integración, a la vez que es el resultado de la incorporación del nuevo e insustituible papel de la integración en el contexto de la globalización.

Lograda la conformación del mercado ampliado andino, donde el universo arancelario de bienes se transa libre de aranceles y restricciones, este proyecto integrador optó por una visión integral y multidimensional, orientada a facilitar y coordinar acciones que desarrollan los Países Miembros en el ámbito de la cooperación política. Sin restar importancia a lo económico-comercial se abocó a la tarea de implementar un programa de "Asuntos Políticos" para responder a los mandatos emanados de la carta constitutiva de la integración andina y de las Directrices políticas del Consejo Presidencial Andino, en áreas como la promoción de la democracia y los derechos humanos, la lucha contra la corrupción, drogas y temas conexos, y la seguridad.

En adelante haremos una descripción de las acciones que se adelanta en el marco de la Comunidad Andina, quizá aún de modo fragmentado, en los temas vinculados con las nuevas amenazas de la seguridad. En primer lugar presentaremos brevemente lo progresado en lo

que podríamos denominar la superestructura de la seguridad como es la conformación de la zona andina de paz y la adopción de los lineamientos de la política de seguridad externa común. Luego mostraremos los avances en los temas identificados propiamente como nuevas amenazas a la seguridad; es decir, drogas ilícitas y delitos conexos, tráfico de armas, patrimonio cultural, aduanas, tráfico de personas, terrorismo, corrupción, desastres naturales, y pandemias. Al final, a modo de conclusiones plantearemos algunas ideas respecto al complemento necesario para enfrentar de manera orgánica y estructural dichas amenazas.

## **EL TRATAMIENTO DEL TEMA DE LA SEGURIDAD EN LA COMUNIDAD ANDINA**

Pese a la existencia de fuentes potenciales de conflicto externas, todo parece indicar que las amenazas a la seguridad de los países andinos, así como sus causas estructurales, se originan principalmente al interior de la propia subregión y en un ámbito ajeno al estrictamente militar, lo cual supone desarrollar las capacidades de cada Gobierno andino para que pueda cumplir con las funciones que sus nacionales y los de los demás países esperan de ellos.

Como se mencionó anteriormente, integración andina ya es una zona de libre comercio en plena vigencia. Sin embargo, el propio Acuerdo de Cartagena tiene en cuenta que, en principio, la actividad de comercio exterior debe facilitar el acceso a los mercados de bienes, salvo para aquellos que tengan relación con la aplicación de leyes y reglamentos de seguridad; con las transacciones de armas y material de guerra; con la protección de la vida y salud de las personas; y con la protección del patrimonio cultural, para los cuales se permite limitaciones al comercio. Es más, en el marco de esquemas de integración como el andino, a este tipo de bienes no se les aplica el impedimento de aplicar trabas ni restricciones a su liberación comercial<sup>7</sup>.

7. Ver por ejemplo, artículo XX del Acuerdo de Cartagena.

Ello se incorporó en los “Lineamientos de la Política Exterior Común” adoptados mediante la Decisión 458, que tiene como uno de sus principios objetivos la preservación de la paz y seguridad subregional e internacional y la solución pacífica de controversias, respondiendo a los intereses comunes andinos. Su formulación y ejecución se rige por la gradualidad, que consiste en abordar progresivamente los temas de la agenda internacional, conforme a las prioridades establecidas a partir de la identificación de los intereses comunes; y la flexibilidad, que permite a la política exterior común, así como a sus mecanismos, adaptarse a la dinámica del entorno regional y mundial, preservando la coherencia de sus objetivos y acciones.

### Zona Andina de Paz

De un tiempo a esta parte, se están desarrollando nuevas concepciones de seguridad<sup>8</sup> al encontrarse en recesión los conflictos “tradicionales” entre Estados que, generalmente, se reflejaban en guerras entre ejércitos regulares.

Dicho desarrollo se expresa en el marco de la Comunidad Andina en el “Compromiso de Lima: Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos destinados a la Defensa Externa”<sup>9</sup> que plantea una visión andina de la seguridad, entendiéndola 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. Concepto de carácter multidimensional y comprehensivo que abarca asuntos de índole política, económica, social y cultural.

En tal sentido, menciona como nuevas amenazas a la seguridad: el terrorismo; el problema mundial

de las drogas; el lavado de activos; el tráfico ilícito de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados; la corrupción; los desastres naturales; la inestabilidad que promueven la exclusión social, la extrema pobreza y la debilidad institucional; la degradación del ambiente; el crimen transnacional organizado; y, las pandemias.

Es importante recordar que el establecimiento de la Zona Andina de Paz tiene una concepción democrática, cooperativa y no ofensiva de la seguridad, tendiente al desarrollo y consolidación de los valores, principios y prácticas democráticas, en condiciones de justicia, cohesión y equidad social, aspirando a la prevención y solución pacífica de los conflictos, y teniendo como norte el desarme internacional y proscripción de armas nucleares, químicas, biológicas y tóxicas, así como a la erradicación definitiva de las minas antipersonales, en la búsqueda compartida de un orden internacional más justo y equitativo<sup>10</sup>.

### Seguridad Externa Común

En respuesta al compromiso de los Jefes de Estado de los Países Miembros de la Comunidad Andina de afianzar la paz, la seguridad y la cooperación en la Subregión, como requisito indispensable para promover el desarrollo integral de los pueblos andinos, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, en julio de 2004, adoptó la Decisión 587 “Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina” que tiene por objetivos enfrentar de manera cooperativa y coordinada las amenazas a la seguridad en la Comunidad Andina, además de desarrollar y consolidar la Zona Andina de Paz, y prevenir, combatir y erradicar las nuevas amenazas a la seguridad, y cuando corresponda sus interrelaciones, a través de la cooperación y coordinación de acciones orientadas a enfrentar los desafíos que representan dichas amenazas para la

8. Esto significa pasar de las concepciones de seguridad defensiva a las concepciones de seguridad cooperativa, y de ellas, a las concepciones de seguridad democrática, y por último, a las de seguridad humana, que se están examinando en el sistema internacional.

9. Adoptada en la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa.

10. Declaración de San Francisco de Quito sobre Establecimiento y Desarrollo de la Zona Andina de Paz, que recibió el reconocimiento de la Asamblea General de la ONU 59/54, mediante una Resolución.

Comunidad Andina, entre otros. En tal sentido, define como uno de sus instrumentos operativos, la lucha contra el problema mundial de las drogas y los delitos relacionados.

Este instrumento proporciona el marco jurídico para enfrentar de manera cooperativa y coordinada las amenazas a la seguridad y contribuir al desarrollo y consolidación de la Zona de Paz Andina y Sudamericana, además de coadyuvar a la promoción del desarrollo económico y el bienestar social y perfeccionar una participación comunitaria en la seguridad colectiva.

En este ámbito las prioridades de agenda en el corto plazo identificadas por los Países Miembros se refieren a la generación de medidas de fomento de la confianza y de seguridad, la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y el lavado de activos, además de la conformación de una red andina de seguridad, con participación de las agencias especializadas de los gobiernos y la sociedad civil.

El diálogo y la cooperación en materia de seguridad al interior de la Subregión, nos permite vislumbrar un escenario en el cual puedan aplicarse ampliamente medidas de fomento de la confianza y de la seguridad entre nuestros países, las cuales deberían ayudarnos a obtener una reasignación de los recursos destinados al gasto militar hacia programas de inversión social para el desarrollo humano, la paz y la gobernabilidad democrática.

## **EL TRATAMIENTO DE LAS NUEVAS AMENAZAS A LA SEGURIDAD EN EL PROGRAMA DE TRABAJO DE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA**

### **A. Drogas Ilícitas y Delitos Conexos**

Cada vez se hace más evidente que un factor que puede desencadenar conflictos, es el de la extensión de las redes del narcotráfico dado su creciente y fácil acceso a armas y medios de

destrucción por parte de grupos irregulares. A ello se suma el volumen de dinero que genera la comercialización de droga que ha otorgado a los grupos de traficantes un poder de corrupción y extorsión que los convierte en un peligro del que ningún Estado está al margen. El control del narcotráfico y de la violencia es para los Estados un aspecto esencial en el propósito de conjurar algunas de las fuentes de conflicto, en especial en la región andina.

No hay que olvidar que el incremento en la criminalidad por causa del narcotráfico reduce la confianza de la población en sus instituciones, algo que se ha constituido en una amenaza tanto para la seguridad interna y externa, como para la democracia misma.

Frente a ello, los Países Miembros de la Comunidad Andina se han comprometido a llevar adelante acciones necesarias para enfrentar el problema mundial de la droga, teniendo en cuenta los principios de corresponsabilidad, no condicionalidad y priorización del desarrollo alternativo, que exige un manejo integral y equilibrado tanto del control de la oferta como de la reducción de la demanda. Ello, en el convencimiento de que la guerra contra las drogas toca tantos temas en una sociedad -desde la salud hasta el crimen violento, pasando por el hacinamiento en cárceles, la deforestación y el desplazamiento forzoso-, que se le debe dar la más alta prioridad en la agenda política y social, a nivel nacional, binacional, regional y mundial.

Esa lucha contra la producción, tráfico, distribución y uso indebido de sustancias sicotrópicas y sus delitos conexos, se realiza de conformidad con los principios del derecho internacional y en particular con el pleno respeto a la soberanía e integridad territorial de los Estados, la no intervención en los asuntos internos, el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y el rechazo a las acciones unilaterales que afectan el curso de las relaciones entre países.

En ese contexto, los Países Miembros de la Comunidad Andina han reiterado su compromiso de mantener una coordinación estrecha, con especial énfasis en la necesidad de concertar y evaluar multilateralmente las políticas para enfrentar dicho flagelo.

Con tal propósito, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores adoptó, en mayo de 1999, la Decisión 458 "Lineamientos de la Política Exterior Común"<sup>11</sup> la que, en términos generales, dispone la necesidad de articular una posición conjunta que, bajo el principio de la responsabilidad compartida, se constituya en la contribución de la Comunidad Andina a la lucha internacional contra el problema mundial de la droga.

En concordancia con los resultados registrados en varios foros internacionales, los Países Miembros de la Comunidad Andina consideran que la producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas, lavado de activos, desvío y contrabando de precursores químicos y tráfico de armas, afectan severamente el desarrollo y seguridad de sus países. En ese sentido, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, en junio del 2001, adoptó la Decisión 505 "Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos".

El Plan aborda la lucha contra el problema de las drogas ilícitas en forma integral, comprendiendo todos los aspectos involucrados en la producción, tráfico, consumo y delitos conexos y se basa en los principios de la responsabilidad compartida, la solidaridad, el pleno respeto a las respectivas legislaciones, soberanía e integridad territoriales, así como en la estricta observancia del Derecho Internacional. Además reconoce que los esfuerzos que realizan actualmente los países andinos, a través de sus respectivos programas nacionales para la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos, pueden ser significativamente impulsa-

dos y complementados mediante una acción conjunta.

La estrategia comunitaria incorpora acciones que se pueden desarrollar con mayor eficiencia de manera conjunta que individualmente, en temas tales como: el intercambio de información sobre acciones de interdicción y modalidades de tráfico; la ampliación de la coordinación entre las autoridades responsables; la capacitación de los funcionarios nacionales responsables de la lucha contra las drogas ilícitas; la suscripción de acuerdos de asistencia judicial en materia penal; el intercambio de experiencias en programas de desarrollo alternativo; el fortalecimiento de la cooperación para la prevención y control del lavado de activos; la prevención del consumo y la producción y el combate al tráfico de drogas sintéticas y de diseño; la captación de cooperación técnica y financiera internacional en apoyo de las acciones contempladas en este Plan; la gestión para la renovación y ampliación de los programas de preferencias comerciales en apoyo a la lucha contra las drogas ilícitas; y, la captación de cooperación internacional para programas de prevención y mitigación del impacto ambiental, entre otras acciones.

Por su parte, en la Decimosexta Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, en forma ampliada con los Representantes Titulares ante la Comisión de la Comunidad Andina, realizada en diciembre de 2004, en la ciudad del Cusco, Perú, se adoptó la Decisión 602 "Norma Andina para el Control de Sustancias Químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas", que busca contribuir al propósito común de proteger y blindar el territorio aduanero comunitario frente a la eventualidad del desvío de importaciones o exportaciones de ciertas sustancias químicas hacia la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, y en particular de cocaína y heroína<sup>12</sup>.

11. Con base en lo dispuesto en el Artículo 16 del Acuerdo de Cartagena y la voluntad política manifestada en reiteradas oportunidades por el Consejo Presidencial Andino.

12. Sólo para tener una idea del problema podemos mencionar que en el Perú, entre enero y agosto de 2008 la policía antidrogas decomisó 400 toneladas de insumos químicos, parte que probablemente sea bastante menor a la que llegó a las zonas de producción de la cocaína. Conociendo que en el Perú se producen aproximadamente 250 toneladas al año (en conjunto los Países Miembros de la Comunidad Andina producen alrededor de 900 toneladas de cocaína), el esfuerzo por hacer es aún grande.

Adicionalmente, en la Decimoquinta Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, el 15 de julio de 2005, se adoptó la Decisión 614 “Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible” que busca contribuir a la reducción de la pobreza y a la cohesión social de los Países Miembros, en las áreas de intervención definidas en la Estrategia, mediante el establecimiento tanto de los lineamientos de política como de los enfoques conceptuales y las metas e indicadores, que orienten las acciones y proyectos de desarrollo alternativo que se pongan en marcha, en el marco de las políticas nacionales y comunitarias sobre la materia, con un enfoque integral y sostenible.

Otro elemento atentatorio a la seguridad es el de los desplazados internos y externos producto de la alianza entre el narcotráfico y el terrorismo, convirtiendo estos movimientos en eventuales focos de “conflictualidad”. Basta mencionar la carga que representa la inmensa lista de solicitudes de asilo, así como la migración irregular que se registra tanto en los países andinos como en terceros países, como resultado de ello.

Un nuevo elemento a considerar en este marco es que la Comunidad Andina transita por la desgracia del crecimiento del consumo de drogas ilícitas de todo tipo; para los Países Miembros ya no es posible, por tanto, dividir el mundo entre países productores y consumidores. Hoy debemos enfrentar este flagelo desde ambas perspectivas y adecuar el principio de la corresponsabilidad a esa realidad.

En ese orden de ideas, es importante destacar la franca tendencia al incremento del consumo de las drogas denominadas “sintéticas”, que tiene su origen fuera de la subregión, lo cual configura una nueva amenaza que combatir, antes que se convierta en un problema grave para nuestra sociedad y en particular para nuestra juventud, comprometiendo su futuro.

La Comunidad Andina recientemente ha iniciado una acción conjunta y solidaria con el aporte de la

Unión Europea, para enfrentar este nuevo problema importado, de creciente incidencia y que requiere sensibilizar a la población sobre su peligrosidad, con base en el Proyecto “Apoyo a la Comunidad Andina en el Área de las Drogas Sintéticas” (ALA/2005 17 652), que busca superar la ausencia de experticia en la reducción de la demanda de drogas sintéticas ilegales y la debilidad normativa que tienen sobre el particular las legislaciones de los Países Miembros y de la Comunidad Andina en su conjunto. Ello, además de fortalecer tanto los controles de los insumos y precursores que intervienen en su producción, como los sistemas de información y, establecer metodologías estandarizadas para el análisis forense de los precursores y drogas sintéticas ilegales.

Las drogas ilegales representan un problema perenne, que no puede ser eliminado, pero que puede ser manejado de manera significativamente mejor a como lo hemos hecho hasta ahora. Esto conlleva a la adopción de programas de reducción de impacto, que busquen minimizar el daño asociado con la producción de drogas ilegales, su distribución y su uso, minimizando también el daño generado por las políticas diseñadas para controlar las drogas ilegales. En tal sentido, hay quienes señalan que se debería examinar métodos en los cuales puedan ser utilizados los mecanismos del mercado para hacer del negocio de las drogas un negocio menos rentable y por ende reducir su poder corruptor.

## **B. Tráfico de Armas**

El aumento en los niveles de violencia y de inseguridad pública se encuentra vinculado directamente con la proliferación de armas pequeñas y ligeras. Este es un problema que solamente se puede resolver mediante una mayor participación por parte de los Estados con el fin de restringir la posesión personal, registrando el armamento permitido por las autoridades y controlando el trasiego del mismo a través de las fronteras nacionales.

Dicha proliferación incrementa las oportunidades para acciones irregulares que condicionan el ejercicio de la soberanía de los Estados, de sus poderes públicos o de las relaciones entre países. El control del tráfico de armas y de la violencia que genera es para los Países Miembros una preocupación esencial en el propósito de conjurar algunas de las fuentes potenciales de conflicto.

Es por ello que el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores adoptó la Decisión 552: Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus Aspectos, primer instrumento regional de carácter vinculante derivado del Programa de Acción de la ONU.

Dicho instrumento contiene una estrategia integral para abordar la problemática de manera coordinada entre los Países Miembros de la Comunidad Andina, de forma tal de promover y facilitar el intercambio de información y cooperación en todos los ámbitos, así como la investigación, recopilación y análisis de información y estadísticas respecto al movimiento de armas y, la armonización legislativa; todo ello con la participación activa de la sociedad civil.

### C. Patrimonio Cultural

El patrimonio cultural, al igual que el ambiental y los recursos estratégicos de un país, no sólo son su mayor riqueza sino que están asociados al territorio y a la soberanía nacional y en tal sentido se constituyen en un blanco para quienes atentan contra la seguridad.

La UNESCO tiene el propósito de salvar el patrimonio material e inmaterial amenazado por los conflictos, desastres naturales, el paso del tiempo, la expansión económica y la negligencia humana a través de la solidaridad, educación, difusión de habilidades y conocimientos, entrenamiento y creación de conciencia.

En tal sentido, la Decisión 588 sobre la protección y recuperación de bienes del patrimonio cultural de los Países Miembros de la Comunidad Andina, inspirada en los ideales sancionados en la Convención de La Haya para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado (1954) y la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (1972), busca establecer un mecanismo de cooperación horizontal para coadyuvar a la creación de sistemas de control, en cuanto a importación y exportación de bienes culturales y servicios adecuados de protección del patrimonio cultural. Ello, en el entendido de que la preservación del patrimonio cultural es responsabilidad de todos los pueblos y todas las naciones y no sólo de la cultura de origen y que ante la amplitud y la gravedad de las nuevas amenazas que las ponen en peligro, corresponde a la comunidad internacional participar en la protección del patrimonio cultural y natural de valor universal excepcional prestando una asistencia con valor agregado que complemente la acción de los Estados, sin pretender reemplazarlos.

Establecer un sistema eficaz de protección colectiva del patrimonio cultural pasa, además, por apoyar al mantenimiento y actualización de listas sobre los principales bienes culturales y el registro de anticuarios; promover el intercambio de información; favorecer la cooperación para la recuperación y devolución de bienes culturales; y el desarrollo de acciones conjuntas que faciliten la reclamación y repatriación en beneficio de los bienes culturales patrimoniales en terceros países.

### D. Aduanas

Como mencionamos al inicio, el comercio internacional, siendo un elemento importante en la búsqueda de la prosperidad económica, es susceptible de ser utilizado con fines atentatorias contra la seguridad, lo que podría ocasionar graves trastornos al conjunto de la economía

13. Es importante tener en cuenta que el primer acuerdo internacional centrado exclusivamente en la protección del patrimonio cultural es la "Convención para la Protección de Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado" -conocida también como la Convención de La Haya- aprobada el 14 de mayo de 1954, tras la destrucción masiva del patrimonio cultural en la Segunda Guerra Mundial.

14. <http://www.cinu.org.mx/eventos/cultura2002/unesco.htm>.



mundial. Basta un ejemplo; el 9 de setiembre de 2008, la policía antidrogas del Perú decomisó 2.5 toneladas de cocaína de la más alta pureza lista para ser embarcada por el puerto del Callao con destino a Amsterdam<sup>15</sup>.

Las aduanas, en tanto que son organismos gubernamentales encargados de controlar y gestionar la circulación de mercancías, pueden constituirse en focos de atención para perpetrar ilícitos y actos contra la seguridad que atentan contra la estabilidad de los Estados. Pero también se encuentran en una posición privilegiada para ofrecer una mayor seguridad a la cadena logística global.

Es por ello que las aduanas no sólo actúan con relación al control de obligaciones tributarias, sino que abarcan otros aspectos como la necesidad de ofrecer mayores facilidades al comercio sin descuidar la gestión de riesgo para permitir a las administraciones aduaneras aumentar la calidad del control de sus operaciones y, paralelamente, brindar facilidades al operador al momento del despacho, sin descuidar los asuntos de salud y de seguridad pública.

El volumen de movimiento de carga, contenedores y equipajes que transitan por los recintos aduaneros, como señalamos al inicio, es significativo. Inspeccionar cada envío es una tarea inaceptable e innecesaria. Hacerlo conduciría de hecho al estancamiento del comercio global.

En tal sentido, la Decisión 478 "Asistencia Mutua y Cooperación entre las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros de la Comunidad Andina"<sup>16</sup>, se constituye en un instrumento útil para alcanzar diversos objetivos de los Países Miembros en contra de los ilícitos aduaneros<sup>17</sup>, la

que puede enfrentarse de manera más efectiva a través de la asistencia mutua y cooperación entre las Administraciones Aduaneras en situaciones que pudieran involucrar daños sustanciales a la economía, la salud pública, la seguridad pública, el medio ambiente o de interés vital similar en el otro País Miembro.

En el marco de dicha asistencia se facilita, entre otras actividades, el intercambio de información idónea para prevenir los ilícitos aduaneros y, en particular, la ejecución de medios especiales para combatirlos; asistencia recíproca en los procedimientos que comprenden el uso de Medidas Cautelares dirigidas a mercancías y medios involucrados en ilícitos aduaneros; e intercambio de información y criterios sobre la conveniencia de utilizar nuevos equipos o aplicar procedimientos simplificados para el cumplimiento de su misión.

Es también importante tener en cuenta que la Comunidad Andina cuenta con la Decisión 502 "Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF)"<sup>18</sup> que son instalaciones de control integrado, donde se efectúa la verificación y supervisión de las condiciones legales de entrada y salida de personas, equipajes, mercancías y vehículos que realizan, en forma conjunta. Ello, con el doble propósito de agilizar el comercio entre los Países Miembros, sin descuidar el control, de forma tal de evitar cualquier acción que atente contra la seguridad, conforme lo faculta el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena.

Adicionalmente, las Administraciones de Aduanas procuran lograr una asociación estratégica con el sector privado a fin de que este sector participe en la tarea de garantizar la seguridad y la fiabilidad de la cadena logística internacional. El principal objetivo es la creación de un sistema internacional

15. Revista Caretas, 11 de setiembre de 2008, Número 2044. La misma Revista menciona que en el mismo puerto, días antes, se incautaron 700 kilos de cocaína acondicionados en ocho toneladas de paprika en polvo que tenian como destino el puerto mexicano de Manzanillo. Se estima que en el Perú se producen hasta 250 toneladas de cocaína al año, de las cuales el 80% sale por vía marítima.

16. Desarrollada teniendo en cuenta el Marco Normativo de la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

17. Entendidos como toda violación de la legislación aduanera y disposiciones relacionadas, por acción u omisión.

18. Entendidos como el conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de un País Miembro o de dos Países Miembros colindantes, aledaño a un paso de frontera, que incluye las rutas de acceso, los recintos, equipos y mobiliario necesarios para la prestación del servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y en donde se brindan servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario.

para la identificación de empresas privadas que ofrezcan un nivel elevado de garantías de seguridad en el puesto que ocupen a lo largo de la cadena logística. Ello, aligera la atención y reduce los costos para la nacionalización de las importaciones y despacho de las exportaciones, dándole seguridades al empresario para no verse envuelto en un ilícito que comprometa su empresa y su prestigio personal.

### E. Tráfico de Personas

El tráfico de personas<sup>19</sup> son delitos que se han incrementado en forma alarmante en los últimos años, debido a las difíciles condiciones de vida en los países menos desarrollados, al endurecimiento de las políticas migratorias en los países industrializados y al hecho de que por mucho tiempo estos fenómenos no fueron considerados como un problema estructural sino como una serie de episodios aislados.

La respuesta mundial frente al crecimiento de esta forma de criminalidad fue la Convención contra la delincuencia organizada transnacional firmada en Palermo en el 2000 y los dos protocolos del mismo año: Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire y Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños.

Hasta el momento la contribución comunitaria a la lucha contra el tráfico de personas se refiere, fundamentalmente, a la adopción de las Decisiones 504 "Creación del Pasaporte Andino" y 525 "Características técnicas específicas mínimas de nomenclatura y seguridad del Pasaporte Andino".

Mediante estos instrumentos andinos se corrige las deficiencias de los documentos de viaje

anteriores, al establecer la obligación de expedir un Pasaporte Andino para cada titular, evitándose así el despacho de pasaportes comunes a los cónyuges o la inclusión de menores de edad en los pasaportes de los padres sin mayores medidas de seguridad, lo cual facilitaba el tráfico de personas.

Además, se agrega al pasaporte, normas de seguridad y de nomenclatura, conforme a estándares internacionales<sup>20</sup>, que le dan mayor fiabilidad identificadora al documento de viaje andino, tema que cada día adquiere más relevancia en vista de su importancia en la lucha contra flagelos de la humanidad como el terrorismo, tráfico ilícito de drogas o la delincuencia organizada, así como para controlar de manera más efectiva las corrientes migratorias.

### F. Terrorismo

Por otra parte, el terrorismo es una de las principales amenazas de naturaleza transnacional en el escenario emergente de la Post-Guerra Fría. Los ataques terroristas del 11 de Septiembre de 2001 y del 11 de Marzo de 2004, obligaron a cambiar el enfoque que se tenía del terrorismo, hacia uno más global; y han reafirmado la necesidad de combatir y cooperar a nivel internacional en la lucha contra esta amenaza, respetando las perspectivas de cada país y sus propias capacidades.

En el marco de la Comunidad Andina, los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la Comunidad Andina, adoptaron, en marzo de 2003, el "Compromiso para el Fortalecimiento de la Coordinación en la Lucha contra el Terrorismo y el Problema Mundial de las Drogas y los Delitos Conexos"<sup>21</sup>. En dicha oportunidad reiteraron su más enérgica condena al terrorismo en todas sus formas y manifestaciones y acordaron coordinar

19. El tráfico de personas, a diferencia de la "trata", implica necesariamente que las víctimas crucen las fronteras para que se configure el hecho delictivo, en tanto que en el caso de la "trata" no es indispensable.  
 20. Documento 9303 de la Organización de Aviación Civil Internacional (O.A.C.I.).  
 21. Asistieron los Ministros de Relaciones Exteriores de Colombia, Perú, Bolivia, Venezuela; los Ministros de Defensa de Colombia, Perú y Ecuador, los Viceministros de Relaciones Exteriores de Ecuador y Panamá, el Director General de la Policía de Panamá, los Representantes del Ministerio de Defensa de Bolivia y del Brasil, y el Secretario General para Temas de América del Sur de Brasil, y las delegaciones observadoras de Estados Unidos y de la Unión Europea.

iniciativas con el fin de enfrentar los desafíos que genera el terrorismo y la creciente conexión que existe entre este flagelo y la delincuencia transnacional organizada, las drogas ilícitas, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y la circulación ilícita de materiales nucleares, químicos, biológicos y otros materiales potencialmente letales.

Asimismo, decidieron coordinar acciones decisivas, con las diferentes instancias gubernamentales, para prevenir y reprimir actos terroristas, en todas y cada una de sus formas y manifestaciones, y a neutralizar en el territorio de sus respectivos países los grupos o individuos que cometen estos actos, concentrándose en el control de sus fuentes de financiación, aprovisionamiento logístico y búsqueda de apoyo para sus acciones. En este orden de ideas, preocupación sustancial para los países andinos es la vinculación existente entre esta ilícita actividad y el narcotráfico.

## **G. Corrupción**

Transversal a los ilícitos hasta aquí tratados se encuentra el tema de la corrupción, entendida como la interacción, al margen de la ley, entre uno o más agentes públicos y uno o más agentes privados para alcanzar el beneficio personal o institucional de los implicados. Representa una de las mayores amenazas para la consolidación de los sistemas e instituciones políticas, económicas y sociales de los Estados, así como para lograr mayores niveles de desarrollo y bienestar de sus pueblos.

El convencimiento de que la corrupción ha dejado de ser un problema local para convertirse en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías, hace esencial la cooperación internacional para su prevención y combate eficaz. En tal sentido, los Países Miembros han considerado que la cooperación horizontal reforzada desempeña un papel importante para estar en mejores condiciones de encarar la corrupción, entre otras cosas fortaleciendo sus capacidades de acción y sus

instituciones. Con base en ello, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores adoptó la Decisión 668 "Plan Andino de Lucha contra la Corrupción" que tiene un carácter preventivo y complementario a los esfuerzos nacionales.

Con dicha Decisión se busca establecer mecanismos y medidas para aumentar la eficacia en la lucha contra la corrupción que realizan los Países Miembros de la Comunidad Andina, a través de acciones de cooperación, en el marco de las legislaciones nacionales y de las convenciones internacionales sobre la materia, particularmente la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Ello, además de fomentar la concertación de estándares comunitarios en áreas claves de la gestión del Estado como son la administración de justicia, las adquisiciones públicas, la ejecución presupuestal y el acceso a la información.

## **H. Desastres Naturales**

Los Países Miembros de la Comunidad Andina son propensos a los desastres naturales de gran magnitud que presentan diferentes niveles de intensidad y recurrencia, debido a su posición geográfica y condiciones geológicas. Muchas regiones de nuestros países han sido clasificadas como zonas de alto riesgo, como resultado de la vulnerabilidad social, económica, estructural, ambiental y del manejo inadecuado de los recursos físicos. A las afectaciones por fenómenos naturales se suman el daño al medio ambiente provocado por el hombre, como la tala y quema indiscriminada de bosques.

La Decisión 591 "Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres" considera que la Subregión Andina, como espacio territorial con condiciones físico-geográficas similares, presenta características de alto riesgo frente a fenómenos como inundaciones, sequías, deslizamientos, terremotos, tsunamis, actividades volcánicas, incendios, epidemias, tormentas tropicales y eventos tecnológicos y antrópicos

adversos, que tienen graves efectos sobre la población y causan deterioro de las condiciones de salud, tienen impacto directo en la infraestructura física de los sectores educación, vivienda, asentamientos humanos, vialidad, producción agropecuaria y servicios públicos, aspectos que demandan un lugar privilegiado en la agenda comunitaria.

A lo anterior se suma el hecho que la prevención y atención constituye un factor importante para mejorar la competitividad en la medida en que permite ofrecer mayor seguridad a las inversiones y al funcionamiento de la infraestructura básica para la producción y comercialización de bienes y servicios.

Lo mismo podría señalarse con respecto al delicado equilibrio ambiental del planeta, que ha evolucionado internacionalmente en las tres últimas décadas forjando un claro sentimiento de aguda interdependencia mundial, tema en el cual la Comunidad Andina cuenta con la Decisión 523 “Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino”, en la que se reafirma que los Países Miembros de la Comunidad Andina tienen derechos soberanos sobre sus propios recursos biológicos, de conformidad con lo estipulado por el Convenio de la Diversidad Biológica, y en particular sobre aquellos recursos de los cuales son países de origen.

La importancia de este instrumento radica en que la Comunidad Andina concentra un alto porcentaje de la biodiversidad del planeta y ocupa el primer lugar en el mundo en diversidad y endemismo de plantas vasculares, de aves, anfibios y total de vertebrados (sin considerar peces); siendo además la subregión lugar de origen de importantes recursos fitogenéticos andino-amazónicos que proveen alrededor del 35 por ciento de la producción agroalimentaria e industrial del mundo, que ameritan una protección eficaz para garantizar el desarrollo sostenible.

El proceso de globalización en marcha se convierte en una amenaza a la biodiversidad andina. Las políticas de apertura económica, adelantadas en el contexto de la globalización, han llevado a la reprimarización de las economías de los países de la región y en consecuencia al incremento de la explotación de la biodiversidad (recursos marinos, agrícolas, forestales) y de los recursos mineros e hidrocarburos. Si se continúa con la explotación en forma insostenible de los abundantes recursos naturales de la región se afectará su disponibilidad para el desarrollo de la región y ésta se verá amenazada por crecientes procesos de deterioro ambiental, como la deforestación, la erosión, la sedimentación, la contaminación y la urbanización acelerada, entre otros.

Los esfuerzos realizados hasta el momento, de manera individual por cada uno de los Países Miembros, han sido importantes pero insuficientes para reducir significativamente el deterioro de los recursos naturales de la subregión. Ello llevó a los países andinos a tomar medidas comunitarias, que permitan impulsar acciones de cooperación mutua, a la vez que refuercen las políticas nacionales de conservación y uso sostenible de la biodiversidad.

## I. Pandemias

Frente a las amenazas de las pandemias, que por lo general afectan a las poblaciones más pobres e incomunicadas y exigen el uso extraordinario de recursos tanto financieros como humanos, la Comunidad Andina viene trabajando con ahínco para reforzar el programa que adelanta el Organismo Andino de Salud - Convenio Hipólito Unanue para disminuir los precios en los medicamentos antirretrovirales a fin de combatir del flagelo el SIDA, además de la generación de una Política Conjunta de Acceso a Medicamentos, aprobada por los Ministros de Salud del Área Andina, así como el desarrollo de programas y proyectos de intervención temprana frente al

paludismo en las zonas de fronteras, la tuberculosis, el dengue y la malaria en el marco del desarrollo del Plan Andino de Salud en las Fronteras (PASAFRO), y la decisión de establecer un mecanismo de vigilancia epidemiológica subregional y la coordinación y apoyo sanitario ante emergencias y desastres, puesta en práctica en diversas oportunidades. La Comunidad Andina continuará perfeccionado estos mecanismos de forma tal que su ampliación y desarrollo le permitan mantenerse a la altura de los nuevos desafíos que plantea el siglo XXI.

## A MODO DE CONCLUSIONES

Como hemos venido señalando, el pleno funcionamiento del mercado ampliado andino requiere de actividades complementarias al proceso de integración, más aún cuando resultan necesarias acciones de coordinación y asistencia mutua para combatir el crimen transnacional organizado entre países fronterizos.

La cooperación y asistencia en este ámbito, por su sensibilidad respecto a los temas de la soberanía e integridad territoriales, requiere del más amplio consenso para instrumentar acciones conjuntas en áreas como la armonización de legislaciones y el establecimiento de mecanismos de cooperación judicial y policial en los campos civil y penal, así como el establecimiento de mecanismos para fortalecer los sistemas de control y fiscalización en todos sus campos. Ello fue entendido así por el Consejo Presidencial Andino que emitió sendas Directrices para avanzar en este tema<sup>22</sup> y adoptó un Programa de Acción 2000-2001 para el establecimiento del Mercado Común.

Dicho Programa, que responde a la necesidad de acompañamiento policial a las actuaciones que efectúan otras instancias de lucha contra el crimen transnacional organizado de las que hemos

tratado con anterioridad, en su numeral VII, contempla las siguientes acciones complementarias al proceso de integración en aspectos vinculados a la cooperación policial: crear una Red Andina Policial para fortalecer la cooperación en la lucha contra las drogas, tráfico de niños y de personas, lucha contra el crimen organizado y erradicación del tráfico de vehículos; procurar la compatibilidad normativa, en particular, para la lucha contra la delincuencia organizada; adoptar mecanismos para la cooperación operativa de la policía y otros servicios especializados con funciones coercitivas para la prevención, localización e investigación de delitos; y reforzar la cooperación policial vinculada con el procesamiento e intercambio de información pertinente, entre otras.

En este campo, se avanza en una Propuesta para la creación de un Comité de Asistencia y Cooperación Policial que, entre otras facultades, facilite la investigación; el intercambio de información y experiencias; y avance a la identificación de acciones conjuntas en el campo de la seguridad ciudadana<sup>23</sup> y el combate al crimen internacional organizado. Es importante destacar que con esta propuesta se está muy lejos de plantear la creación de una policía comunitaria como la Oficina Europea de Policía (Europol), creada por los Estados miembros de la Unión Europea para aumentar la seguridad del espacio común, que tiene por misión facilitar el intercambio de información entre las policías nacionales en materia de estupefacientes, terrorismo, crimen internacional, entre otros delitos<sup>24</sup>. Lo que se pretende es dar un primer paso para mejorar la coordinación, el intercambio de información y, por ende, generar elementos de confianza entre las máximas autoridades policiales de los países andinos que repercuta en una mayor eficiencia en su accionar.

22. Ver Directrices 8 y 10 de la XII Reunión del Consejo Presidencial Andino realizada en Lima los días 9 y 10 de junio del 2000.

23. Otra conflictividad emergente que es la violencia urbana, que se articula internacionalmente en lo que se conoce como el crimen internacional organizado, convirtiéndose en una cuestión fundamental el tema de la seguridad de la persona humana.

24. Europol tiene competencia en los 27 estados de la UE. Para mayor información acudir a la página web <http://www.europol.europa.eu/>.

Igualmente, la Comunidad Andina entiende la necesidad de la actuación conjunta de la policía y la fiscalía, para preservar el debido proceso y los derechos ciudadanos. En lo concerniente a la asistencia y cooperación judicial, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores adoptó la Decisión 589 referida a la incorporación del Instrumento Andino de Cooperación entre los Fiscales Generales de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela al Sistema Andino de Integración. Ello para, entre otros, facilitar la coordinación y asistencia en temas tales como la asistencia judicial en materia penal; la extradición y traslado de sentenciados; la obtención de pruebas, entre lo que destaca la eventualidad de establecer la estandarización de las cartas rogatorias y exhortos a nivel andino.

De otra parte, la Secretaría General adelanta también una Propuesta para poner en funcionamiento un Consejo de Defensores del Pueblo de la Comunidad Andina, de forma tal que con su involucramiento se tenga mayor respaldo de la ciudadanía ante eventuales actuaciones de las autoridades de los Países Miembros que atenten contra sus derechos fundamentales.

Para un mejor desarrollo de las actuaciones descritas en este acápite, la Secretaría general considera de la mayor importancia efectuar aproximaciones, contactos y alianzas con organismos especializados tales como Europol, Eurojust, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Interpol.

Contar con instrumentos y marcos jurídicos sólidos para enfrentar de manera eficaz, cooperativa y solidaria los retos planteados por las nuevas amenazas a la seguridad, cuyo carácter y efectos transfronterizos inciden transversalmente sobre la comunidad internacional en su conjunto. Asimismo disponer, en concordancia con la visión andina de la seguridad, que dichas amenazas, entre las que podemos mencionar el tráfico de drogas ilícitas y de armas, el lavado de activos, el crimen transnacional organizado y el terrorismo, deben ser encaradas también a través de políticas que promuevan

mayores niveles de desarrollo y cohesión social en la subregión.

La lucha contra estas nuevas amenazas a la seguridad deberá atender la progresiva superación -en los ámbitos nacional y subregional- de los factores causales, estructurales o de otra índole, que inciden sobre la proliferación y perpetuación de los patrones de violencia en sociedades afectadas por la pobreza, la exclusión y las históricas brechas sociales.

Como se puede observar a lo largo de este artículo, el esfuerzo requerido es de tal envergadura que demanda un profundo compromiso político por parte de los Países Miembros y de la comunidad internacional, actuando en congruencia con el principio de responsabilidad compartida. No debemos olvidar el concepto del "efecto globo" empleado en el tema de la lucha contra las drogas. La delincuencia organizada se ha visto y se verá aún más, obligada a una reconfiguración ante la mayor acción coordinada entre los Gobiernos en contra de la inseguridad. Ello, al igual que en el caso del narcotráfico, generará nuevas amenazas y con la participación de otros actores delincuenciales. Debemos estar atentos y no claudicar en el intento de lograr mayor coordinación.

Asimismo, la Comunidad Andina debe estar atenta ante la eventualidad de un mayor deterioro social en sus países, pues ello provoca consecuencias directas sobre las condiciones económicas locales, regionales y nacionales que crean un círculo vicioso de violencia, inseguridad, falta de inversión, productividad y competitividad, que inciden en la falta de cohesión social, el desarrollo y la democracia.

Por último, se debe recordar que la región enfrenta a la vez amenazas tradicionales a la seguridad como nuevas amenazas que por sus características complejas determinan que la seguridad tenga un carácter multidimensional. Una sola disciplina no es suficiente para responder a esas preocupaciones. Una visión y análisis interdisciplinario es necesario para encontrar nuevas respuestas y desarrollar estrategias adecuadas.

## INSTRUMENTOS COMUNITARIOS

- “Compromiso de Lima: Carta Andina para la Paz y la Seguridad, limitación y control de los gastos destinados a la Defensa Externa”.
- “Declaración de San Francisco de Quito sobre establecimiento y desarrollo de la Zona de Paz Andina”.
- “Compromiso para el Fortalecimiento de la Coordinación en la Lucha contra el Terrorismo y el Problema Mundial de las Drogas y los Delitos Conexos”.
- “Lineamientos de la Política Exterior Común” (Decisión 458).
- “Asistencia Mutua y Cooperación entre las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros de la Comunidad Andina” (Decisión 478).
- “Creación del Pasaporte Andino” (Decisión 504) y “Características técnicas específicas mínimas de nomenclatura y seguridad del Pasaporte Andino” (Decisión 525).
- “Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos” (Decisión 505).
- “Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino” (Decisión 523).
- “Creación del Comité Andino para el Desarrollo Alternativo” (Decisión 549).
- “Plan Andino para la prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos” (Decisión 552).
- “Lineamientos de Política de Seguridad Externa Común” (Decisión 587).
- “Sustitución de la Decisión 460 sobre la protección y recuperación de bienes del patrimonio cultural de los Países Miembros de la Comunidad Andina” (Decisión 588).
- “Incorporación del Instrumento Andino de Cooperación entre los Fiscales Generales de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela al Sistema Andino de Integración” (Decisión 589).
- “Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres” (Decisión 591).
- “Norma Andina para el Control de Sustancias Químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas” (Decisión 602).
- “Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible” (Decisión 614).
- “Plan Andino de Lucha contra la Corrupción” (Decisión 668).

## LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD EXTERNA COMÚN ANDINA

Gianpiero Leoncini<sup>1</sup>

### INTRODUCCIÓN

A partir de los tres principios establecidos por Kant en su célebre *Paz Perpetua*<sup>2</sup> para configurar un régimen internacional de paz entre las naciones, se deduce que la paz es un elemento consustancial de todo proceso de integración. Esos tres principios -la vigencia de Repúblicas constitucionales, la expansión del comercio entre éstas, y el establecimiento de instituciones comunes- se aplican mejor a los procesos de integración que a cualquier otro esquema en las relaciones internacionales.

De hecho, el más avanzado esquema de integración en el mundo, el de la Unión Europea, nació con el propósito fundamental de evitar que nunca más se produzcan guerras tan devastadoras como las de la primera mitad del siglo XX entre las naciones europeas. Dicho proceso nació pues de la voluntad de extraer lecciones de la dura experiencia vivida y, desde ese punto de vista, éstas fueron tan bien aprendidas que la posibilidad de una guerra entre los Estados parte de la Unión Europea resulta hoy impensable.

El motivo fundamental para la creación de la Comunidad Andina no fue el recuerdo dramático de alguna guerra reciente, sino más bien la voluntad de unión para combatir en mejores condiciones a un enemigo común: la pobreza y la inequidad estructurales de sus Estados miembros. Sin embargo, a pesar de su clara orientación económica inicial, este proceso de integración desarrolló gradualmente la vocación democrática, la interdependencia comercial y las instituciones comunes necesarias para otorgar una mejor garantía de paz a sus naciones.

El presente artículo revisará el proceso por el cual, como resultado de la voluntad política de los Estados miembros, se introdujeron los asuntos de paz y seguridad en la agenda de la integración

andina (I), y detallará las reflexiones y acciones que lo condujeron a su nivel más avanzado en esta materia con la adopción de los Lineamientos de Política de Seguridad Externa Común y de la Declaración de la Zona de Paz Andina en el año 2004 (II).

### LA INCORPORACIÓN DE LOS ASUNTOS DE PAZ Y SEGURIDAD EN LA AGENDA DE LA INTEGRACIÓN ANDINA

En su primera década de existencia, el proceso andino de integración se concentró en asuntos de índole económica, con el propósito de implementar, en el ámbito subregional, la estrategia de desarrollo por substitución de importaciones que prevalecía en ese entonces.

La primera experiencia del bloque andino en asuntos de política internacional que estaban fuera del alcance de las disposiciones del Acuerdo de Cartagena ocurrió en el año 1979, cuando los Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Miembros se constituyeron como Consejo de Cancilleres para asumir una posición conjunta en defensa de la paz, la democracia y la soberanía de Nicaragua. Esta acción conjunta brindó una nueva dimensión a las relaciones exteriores del bloque y sentó las bases para el establecimiento de los mecanismos de concertación política latinoamericanos posteriormente conocidos como los Grupos de Contadora y de Río.

### Nuevo contexto regional

Hubo que esperar hasta finales de la década de 1980 para que, una vez superadas las dificultades que atravesó el Grupo Andino en aquel periodo, se comenzaran a desarrollar nuevas iniciativas que, de manera gradual, otorgaran un carácter multidimensional a la agenda de la integración. En efecto, en el año 1989 los Jefes de Estado de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena

1. Funcionario de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

2. Kant, Immanuel. *Paz Perpetua* (1795).



asumieron la conducción política del proceso de integración y, como una de sus primeras acciones, adoptaron en Galápagos el Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación.

A pesar de no haber contado con mecanismos operativos para su instrumentación, dicho Compromiso marcó un hito en cuanto al enfoque que daban los países andinos a los asuntos de paz y seguridad, en la medida que planteaba una visión amplia que incluía temas tales como:

- No Proliferación de Armas Nucleares.
- Relación entre desarme y desarrollo.
- Cooperación política, económica y militar en áreas fronterizas.
- Medidas de fomento de la confianza.
- Seguridad ecológica y alimentaria.
- Acciones coordinadas en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, la prevención y represión de los delitos de terrorismo, tráfico ilícito de armas y actos de piratería aérea.
- Estrategias comunes en los foros internacionales;
- Paz y cooperación en la subregión.
- Cumplimiento de los propósitos y principios de las Cartas de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.

Así, los países andinos parecían sacar rápidas conclusiones sobre el final de la Guerra Fría -que había reducido la problemática de la paz y la seguridad mundiales a los actores estatales y a los asuntos de defensa nacional- y esbozaban un enfoque multidimensional de la seguridad que abarcaba desde el medio ambiente y la seguridad alimentaria, hasta amenazas de origen no estatal como el terrorismo y el tráfico ilícito de drogas.

Los trabajos adelantados a nivel hemisférico, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), durante la década de los noventa, corroboraron esta significativa evolución en el enfoque de la seguridad internacional. La cooperación para la seguridad se convirtió en una preocupación central de los Estados, como lo demuestran las Resoluciones de la Asamblea General de la OEA sobre “Cooperación para la

Seguridad Hemisférica” y los instrumentos hemisféricos para el control del tráfico de armas y de drogas aprobados en esa década. Una sensación de mayor interdependencia entre los Estados y el peso creciente de las amenazas de naturaleza y alcance transnacional, en el contexto de la globalización, alentaron estos cambios.

Si bien los países andinos participaron activamente en los trabajos de la OEA, el proceso de integración tardó en apropiarse estas temáticas, salvo por la preocupación compartida frente al problema mundial de las drogas, que fue objeto de la Declaración de Quito sobre la Lucha contra las Drogas Ilícitas y los Delitos Conexos en la VII Reunión del Consejo Presidencial Andino (1995), así como de otras declaraciones conjuntas que tardaron algunos años más en verse reflejadas en instrumentos de cooperación vinculados con la institucionalidad andina.

### **Institucionalización y fortalecimiento de la política exterior común**

La incorporación de los asuntos de paz y seguridad en la agenda de la integración andina requirió, en primer lugar, la institucionalización del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, como resultado de la reforma de Trujillo (1996) y, posteriormente, el diseño del marco jurídico para la actuación de dicho Consejo a través de la adopción de los Lineamientos de Política Exterior Común (1999). La firma en octubre de 1998 del Acta Presidencial de Brasilia, que puso término en forma global y definitiva a las discrepancias existentes entre Ecuador y Perú, generó un escenario propicio para adelantar esfuerzos subregionales en estos ámbitos.

Es importante señalar que la voluntad de los Países Miembros de fortalecer la proyección externa de la Comunidad Andina resultó instrumental para poner en marcha una cooperación política avanzada a nivel subregional, en la medida que la retroalimentación entre ambas es indispensable para incrementar la coherencia de la acción del bloque. Así, la Decisión 458, que aprueba los

mencionados Lineamientos de Política Exterior Común, estableció un marco jurídico con objetivos, principios, criterios, mecanismos, modalidades y áreas específicas para la acción

exterior de la Comunidad Andina. En el siguiente cuadro se destacan aquellas relacionadas con la paz y la seguridad internacionales:

DECISIÓN 458: VI. AREAS DE ACCIÓN - 1. AREA POLÍTICA	
C. Democracia y derechos humanos	Afirmar la vigencia del orden democrático como requisito para la consolidación del proceso de integración subregional. Contribuir al fortalecimiento de la democracia y al respeto de los derechos humanos a través del diálogo y cooperación que desarrolle internacionalmente la Comunidad Andina.
D. Fortalecimiento del multilateralismo	Promover el fortalecimiento de los espacios multilaterales como mecanismo para fomentar el diálogo, la concertación y la cooperación internacionales frente a los temas de la agenda multilateral, asegurar el estricto respeto del derecho internacional y neutralizar las acciones unilaterales y extraterritoriales.
E. Seguridad y fomento de la confianza	Adoptar medidas conjuntas para el fomento de una cultura de paz y de solución pacífica de controversias, el fomento de la confianza, especialmente en las zonas fronterizas, la limitación de armamentos y el desarrollo de nuevas concepciones regionales de seguridad democrática.
G. Drogas	Articular una posición conjunta que, bajo el principio de la responsabilidad compartida, se constituya en la contribución de la Comunidad Andina a la lucha internacional contra el problema mundial de la droga. En ese contexto, realizar acciones conjuntas que, a partir de un enfoque multilateral, promuevan la cooperación internacional en todos los aspectos del problema y, en particular, para el desarrollo de cultivos alternativos.
H. Corrupción	Promover acciones conjuntas que permitan impulsar la adopción de mecanismos de cooperación y de control social, a nivel regional e internacional, dirigidos a la lucha y erradicación de la corrupción en todas sus formas y la eliminación de la impunidad.
I. Terrorismo	Promover consensos subregionales para generar iniciativas comunes encaminadas a la prevención, combate y efectiva eliminación del terrorismo, así como para alcanzar un mayor nivel de cooperación internacional en la materia.
J. Tráfico ilícito de armas	Asumir una posición común andina y desarrollar acciones conjuntas que contribuyan a la prevención, supresión y control del tráfico ilícito de armas.

## Impulso del Consejo Presidencial Andino

Sobre esa base, los Presidentes andinos ratificaron la intención de avanzar en forma simultánea y coherente en los frentes externo e interno de la cooperación política a través de la adopción de una Directriz específica consignada en el Acta de Lima (junio de 2000): "Instruimos al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores para que establezca lineamientos de política e identifique acciones concretas de cooperación entre los Países Miembros que permitan reforzar la lucha contra el problema mundial de la droga y la corrupción, fortalecer la seguridad y el fomento de la confianza e impulsar la vigencia de los derechos humanos y la profundización de la democracia en la subregión andina."

Con ese mandato, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores se abocó, en primer lugar, a la elaboración de una estrategia conjunta de lucha contra las drogas, problema compartido que aparecía como un ámbito propicio para el desarrollo de la cooperación regional. Así, además de construir un instrumento que refleje la posición de la Comunidad Andina y su contribución al esfuerzo emprendido por la comunidad internacional, se utilizaban por primera vez las herramientas y la institucionalidad comunitarias para abordar un asunto estrechamente vinculado con la seguridad regional.

Cabe señalar que dicha estrategia se aprobó en junio de 2001 como Decisión 505 Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos, el cual constituye hasta hoy un elemento cohesionador de las acciones que adelantan individualmente los países andinos en la lucha contra el problema mundial de las drogas. El Plan contiene un enfoque comprehensivo de la problemática, que sentó las bases para el posterior diseño y ejecución de estrategias y normas comunes en materia de control de precursores químicos, drogas de síntesis y desarrollo alternativo; y para el establecimiento de mecanismos especializados (Comités y subcomités técnicos) que permiten realizar coordinaciones permanentes entre las autoridades competentes de los Países Miembros.

En su XIII Reunión Ordinaria, celebrada en Valencia, Venezuela, el 24 de junio de 2001, el Consejo Presidencial Andino decidió "fortalecer la cooperación política en el ámbito de la integración orientada hacia la construcción de un nivel superior de integración que permita garantizar el bienestar y la seguridad de los ciudadanos andinos". En tal sentido, emitió una nueva directriz, que menciona por primera vez la necesidad de diseñar una política común en materia de seguridad:

### ACTA DE CARABOBO

Directriz 1	Encomendar al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que, con el apoyo de la Secretaría General, elabore los lineamientos para una Política Comunitaria de Seguridad y Fomento de la Confianza, teniendo presente el objetivo de establecer una zona andina de paz. Dichos lineamientos serán presentados al próximo Consejo Presidencial Andino y deberán basarse en la Declaración de Galápagos y tener en cuenta las recomendaciones contenidas en las Declaraciones de Santiago y San Salvador.
-------------	---

La oportunidad para concretar este objetivo se presentó pocos meses después cuando, reunido de manera extraordinaria en Santa Cruz de la Sierra, el Consejo Presidencial acogió la iniciativa del Presidente del Perú, Alejandro Toledo, de llevar a cabo en la ciudad de Lima una Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de los Países Miembros, a fin de “examinar la propuesta de reducción de gastos de defensa con el objeto de destinar más recursos a la inversión social y a la lucha contra la pobreza, tomando en cuenta las exigencias de seguridad interna y los niveles actuales de gasto”.

## LA GENERACIÓN DE CONSENSOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD EXTERNA COMÚN EN UNA ZONA DE PAZ ANDINA

La Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de los Países Miembros de la Comunidad Andina fue el punto de partida de un proceso de una duración de dos años, que buscó generar los más amplios consensos entre los actores públicos y privados de la subregión para establecer las bases de una política de seguridad común en el área andina, dentro del esquema jurídico-institucional de la integración.

### El Compromiso de Lima

El principal resultado de dicha Conferencia fue la suscripción del “Compromiso de Lima: Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos destinados a la Defensa Externa” el 17 de junio de 2002. Este trascendental instrumento internacional contempla básicamente tres componentes:

1. Desarrolla y precisa las acciones a seguir para cumplir con la Directriz presidencial de Valencia, con el fin de formular una política comunitaria de seguridad e instaurar una Zona de Paz en el espacio de la Comunidad Andina (Compromisos I y II).
2. Establece una serie de acuerdos entre los Países Miembros en materia de desarme, de cooperación en la lucha contra el terrorismo y el tráfico de armas y de medidas de fomento de la confianza (Compromisos III, IV, V, VI, VII, VIII, IX y X).
3. Crea mecanismos para el seguimiento y verificación de estos compromisos, como las reuniones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores con los Ministros de Defensa de los Países Miembros, el Grupo de Alto Nivel en materia de medidas de seguridad y fomento de la confianza, y la unidad responsable de dichos asuntos en la Secretaría General (Compromiso XI).

Para llevar adelante estos encargos, la Secretaría General de la Comunidad Andina obtuvo, como fruto inmediato de la suscripción del Compromiso de Lima, la cooperación de la Unión Europea para ejecutar un proyecto denominado Iniciativa de Estabilización Regional Andina. Las acciones previstas para cumplir con la Directriz presidencial de Valencia se llevaron a cabo en el marco de dicho proyecto.

### Una visión andina de la seguridad

El Grupo de Alto Nivel intergubernamental creado en el Compromiso de Lima inició sus trabajos con un encuentro realizado en Bogotá, en febrero de 2003. Además de los encargos que había recibido, dicho Grupo se reunía con la mira de preparar la Conferencia sobre Seguridad en las Américas (México, octubre de 2003), con lo cual tenía la doble misión de evaluar los canales para profundizar la cooperación hacia dentro de la subregión y de concertar una posición conjunta hacia fuera.

En ese contexto, los delegados de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa de los Países Miembros se enfocaron en la formulación de una definición común de la seguridad; en la

identificación de las principales amenazas para la subregión, de las áreas de cooperación posibles y de los instrumentos jurídicos y operativos a su disposición; así como en la elaboración de los elementos básicos para una posición conjunta de la Comunidad Andina en la Conferencia sobre Seguridad en las Américas.

Cabe destacar que una visión andina de la seguridad fue formulada en esa oportunidad:

*“Desde una perspectiva andina la seguridad es entendida como la situación en la que el Estado y la sociedad se encuentren protegidos frente a amenazas o riesgos susceptibles de afectar el desarrollo integral y el bienestar de sus ciudadanos, así como el libre ejercicio de sus derechos y libertades en un contexto de plena vigencia democrática.*

*En ese sentido, la seguridad es un concepto de carácter multidimensional y comprehensivo que abarca asuntos de índole política, económica, social y cultural, y se ve reflejada en las políticas en ámbitos tan diversos como los del fortalecimiento de la institucionalidad democrática y el Estado de Derecho, la defensa, la salud, el ambiente, la economía, el desarrollo económico y la prevención de desastres naturales, entre otros”<sup>3</sup>.*

Los acuerdos alcanzados por el Grupo de Alto Nivel fueron ratificados en la X Reunión Ordinaria del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (Bogotá, 11 de marzo de 2003). Se delineaba así la orientación de una política de

seguridad común que, según lo señalaba en esa época un documento de la Secretaría General<sup>4</sup>, debía atender las amenazas tradicionales a la seguridad pero, sobre todo, plantear mecanismos cooperativos para enfrentar amenazas de origen no estatal, teniendo al ciudadano como fin último de esta política. Ello implicaba brindar especial atención a la participación de la sociedad civil para la formulación de una nueva concepción de la seguridad como bien público.

La siguiente tarea a la que se abocó la Comunidad Andina, en desarrollo de los acuerdos del Grupo de Alto Nivel, fue al diseño de un instrumento comunitario para fortalecer la lucha contra el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras. Para ello se conformó un grupo de expertos que, con la asesoría de la ONG sudafricana Safer Africa y la coordinación de la Secretaría General de la Comunidad Andina, formuló un plan orientado a apoyar el fortalecimiento institucional, el desarrollo legislativo y la capacitación de las autoridades competentes en los Países Miembros, así como a impulsar la cooperación y coordinación en el ámbito subregional sobre esta materia.

Como resultado de esos trabajos se presentó una propuesta al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que fue aprobada en junio de 2003 como Decisión 552 “Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos”. La Comunidad Andina se constituyó así en el primer bloque de países en adoptar un instrumento vinculante de alcance subregional para la implementación del Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la materia.

3. Ayuda Memoria de la I Reunión del Grupo de Alto Nivel en materia de medidas de seguridad y fomento de la confianza (2003), pág. 1.

4. “Pese a la existencia de potenciales fuentes externas de conflicto, es importante recalcar que las principales amenazas a la seguridad de los Países Miembros de la Comunidad Andina, así como sus causas estructurales, se originan generalmente al interior de la propia subregión, lo que evidencia la conveniencia de fortalecer la cooperación política entre los Países Miembros para promover la solución pacífica de controversias interestatales que pudiesen existir, a la vez que para el avance en la aplicación de medidas de fomento de la confianza, incluyendo la naturaleza del papel de la fuerza armada y de los distintos sectores en cada sociedad en materia de seguridad; en homologar sistemas de información y procedimientos referidos a la adquisición de equipos militares, etc. Pero la cooperación política debiera también permitir la asistencia mutua entre los países andinos para la solución de sus conflictos internos así como para evitar la propagación de los mismos fuera del respectivo territorio nacional; para fortalecer la aplicación y vigencia del Plan Andino de Lucha contra las Drogas y Delitos Conexos, y luchar contra la corrupción, el crimen organizado, el tráfico ilícito de armas y todos los demás aspectos que puedan incidir en la seguridad ciudadana.” (SG/dt 199 – Elementos para una Visión Andina de la Seguridad, pág. 11).

## Concertación con la sociedad civil

En el marco del Proyecto “Iniciativa de Estabilización Regional Andina”, la Secretaría General de la Comunidad Andina programó, entre noviembre de 2003 y mayo de 2004, seis seminarios/talleres subregionales sobre los temas establecidos en el Compromiso de Lima:

- Seguridad hemisférica
- Lucha contra el terrorismo
- Medidas de fomento de la confianza
- Gasto militar
- Zona de paz andina (2 encuentros)

Cada reunión contó con la participación de un delegado del Ministerio de Relaciones Exteriores, un delegado del Ministerio de Defensa, y cuatro representantes de la sociedad civil de los Países Miembros, invitados por la Secretaría General. En las invitaciones a la sociedad civil, se procuró reflejar la más amplia representatividad posible, a través de la consulta de más de un centenar de académicos, líderes gremiales y de movimientos sociales, diplomáticos y militares en retiro, quienes contribuyeron a brindar elementos, desde la perspectiva de la sociedad civil, para que la propuesta de política de seguridad común andina tome en cuenta la diversidad de visiones existente en la subregión.

La Secretaría General puso énfasis en la transparencia y el acceso a la información, a fin de permitir la interacción entre los actores públicos y privados que participaron en el proceso. Así, cada seminario/taller se articuló alrededor de la discusión de un documento de base preparado por un consultor externo, puesto en conocimiento de los participantes con la debida anticipación. De igual manera, los informes de cada encuentro son accesibles al público en el sitio Web oficial de la Secretaría General<sup>5</sup>.

## Formulación y aprobación de la política de seguridad común

Los insumos proporcionados por los seminarios / talleres sustentaron el planteamiento que la Secretaría General sometería a consideración de los Países Miembros. Estos resultaron fundamentales para arrojar claridad sobre las problemáticas que se presentaron recurrentemente en las deliberaciones, en torno a la articulación entre asuntos de seguridad y defensa; seguridad y democracia; y seguridad y desarrollo. De allí se pudo ratificar:

1. El **enfoque multidimensional** de la seguridad, ya no sólo centrado en las amenazas tradicionales de origen estatal, sino también en aquellas de alcance transnacional y en otros desafíos de naturaleza económica y social que inciden sobre la seguridad de los ciudadanos.
2. La caracterización de un **sistema de seguridad cooperativa** como el esquema a desarrollar entre los Países Miembros, dirigido precisamente a enfrentar todo tipo de amenazas y no sólo aquellas identificadas en los sistemas de seguridad colectiva diseñados al finalizar la Segunda Guerra Mundial.
3. La búsqueda de **complementariedad** entre los planes, programas y proyectos del proceso de integración, que contribuyen a partir de sus aportes en distintos ámbitos (sociales, ambientales, fronterizos, etc.) a brindar mayores niveles de protección al ciudadano desde una perspectiva multidimensional.
4. La promoción de la **participación social** como una herramienta para dar sostenibilidad y legitimidad a esta política, así como dotarla de un enfoque que privilegie el componente preventivo.

5. <http://www.comunidadandina.org/documentos.asp>.

Con esos elementos, la Secretaría General de la Comunidad Andina convocó a la segunda reunión del Grupo de Alto Nivel en materia de medidas de seguridad y fomento de la confianza, que se realizó en la ciudad de Lima, los días 24 y 25 de junio de 2004. En dicha oportunidad, los Viceministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de los Países Miembros evaluaron y perfeccionaron las propuestas elaboradas por la Secretaría General sobre Lineamientos de la Política de Seguridad Común Andina y Declaración para el Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina.

Finalmente, sobre la base de los consensos alcanzados, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores aprobó el 10 de julio de 2004 la Decisión 587 “Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina”; y el Consejo Presidencial Andino adoptó el 12 de julio de 2004 la “Declaración de San Francisco de Quito sobre Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina”. La Comunidad Andina se dotaba así de dos instrumentos innovadores que ponen a disposición de los Países Miembros una serie de mecanismos y de herramientas para abordar la problemática de la seguridad en forma conjunta y desde una perspectiva amplia, sustentada en una visión común.

El primer instrumento, de naturaleza jurídica - asimilable a una directiva para poner en marcha una política común-, establece criterios para su aplicación y mecanismos institucionales, además de presentar una agenda y canales operativos para su implementación. Así, por medio de un enfoque complementario, gradual y flexible, aglutina instrumentos vigentes como las Decisiones 458, 505 y 552, citadas en el presente artículo, y prevé el desarrollo de otros en temas como lucha contra el terrorismo, cooperación policial y judicial, y fomento de la confianza, para alcanzar sus objetivos globales.

Cabe destacar la creación mediante esta norma de la Red Andina de Seguridad, que se suma a los tres mecanismos establecidos en el Compromiso de Lima<sup>6</sup>, para constituirse en el espacio de participación necesario a la luz de los resultados de las consultas con la sociedad civil. Dicha Red recibió la responsabilidad de acompañar el diseño, la implementación y la evaluación de los avances en el desarrollo de la Política de Seguridad Externa Común Andina.

Por su parte, el segundo instrumento, de naturaleza política, presenta la visión compartida hacia la cual deberían apuntar los esfuerzos de la Comunidad Andina en el marco de la Política de Seguridad Común. Se trata de:

*“... un esfuerzo progresivo y participativo, orientado a promover la convergencia de gobiernos, opinión pública, partidos políticos y sociedad civil, en torno a objetivos y valores, como los señalados en la presente Declaración, ampliamente compartidos”<sup>7</sup>.*

Dichos esfuerzos se consagrarían en una Zona de Paz que se define como:

*“... un área libre de armas nucleares, químicas y biológicas, en la que deberán desarrollarse las condiciones que permitan que los conflictos, cualesquiera sea su naturaleza, así como sus causas se resuelvan de manera pacífica y concertada”<sup>8</sup>.*

Se reafirma así una vez más la visión de la seguridad concertada en este proceso, que pone énfasis no sólo en la solución pacífica de los conflictos, sino en el desarrollo de las condiciones que favorezcan la paz. En ese sentido, cabe resaltar que tres de las diez Directrices emanadas

6. Las reuniones ampliadas del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores se extendieron a otros Ministros sectoriales, además de los de Defensa; el Grupo de Alto Nivel se convirtió en Comité Ejecutivo de la Política de Seguridad Externa Común; y a la Secretaría General se le atribuyó la responsabilidad del seguimiento de la ejecución de esta Política.

7. Numeral 3 de la Declaración de San Francisco de Quito sobre Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina.

8. Numeral 1, *Ibidem*.

de esta Declaración se refieren a programas y proyectos del proceso de integración complemen-

tarios a los de la política de seguridad stricto sensu:

DECLARACIÓN DE SAN FRANCISCO DE QUITO SOBRE LA ZONA DE PAZ ANDINA	
Directriz 7	Promover la enseñanza de una Cultura de Paz, para lograr la convivencia pacífica en la Comunidad Andina.
Directriz 8	Impulsar la implementación de la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo, para prevenir el surgimiento de tensiones susceptibles de amenazar la paz y la seguridad colectivas.
Directriz 9	Propiciar la convergencia y fortalecimiento de los avances progresivos en el desarrollo de la Zona de Paz Andina, a partir de la cabal instrumentación de los Lineamientos de la Política Común de Seguridad, con otras políticas y emprendimientos comunitarios en los ámbitos del Desarrollo Social, de la Gestión Ambiental y de la Biodiversidad, así como de los derechos humanos.

En definitiva, el proceso de concertación de la Política de Seguridad Común Andina permitió caracterizar una Zona de Paz con un concepto bastante más amplio del surgido de la Guerra Fría, el cual se refería básicamente a cuestiones de desarme. La Zona de Paz Andina fue reconocida por las Naciones Unidas el 2 de diciembre de 2004 a través de la Resolución 59/54 de la Asamblea General.

### A MANERA DE CONCLUSIÓN:

La construcción de la Política de Seguridad Común Andina, además de impulsar el diseño de un esquema subregional compatible con las arquitecturas de seguridad hemisférica y mundial, tuvo el mérito de plantear una introspección de las políticas de seguridad nacionales y de provocar un rico intercambio de puntos de vista entre autoridades gubernamentales y representantes de la sociedad civil de cada País Miembro.

Este proceso, particularmente en su etapa final (2002-2004), dio lugar a una profunda reflexión

colectiva que puso de manifiesto la similitud de las amenazas y retos que afrontan los países andinos, así como el enorme potencial que reside en su tratamiento conjunto.

El haber enmarcado estos esfuerzos en un proceso de integración cuya institucionalidad es reconocida como una de sus mayores fortalezas, hace que los instrumentos adoptados permanezcan vigentes y puedan ser desarrollados en forma incremental, con base en la voluntad política de los Países Miembros.

Más allá de factores coyunturales, dichos instrumentos deberán ser evaluados por su efectividad en el largo plazo, y en estrecha vinculación con el devenir de la integración. Esta es por naturaleza un proceso de largo plazo y la generación de visiones y políticas comunes debe ser entendida desde esa perspectiva. La integración es, en última instancia, la mejor política de paz para las naciones.



# LA AGENDA DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD EXTERNA COMÚN ANDINA FRENTE A LOS COMPROMISOS DE LOS PAÍSES MIEMBROS EN MATERIA DE COOPERACIÓN EN LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO

Sandra Catalina Charris Rebellón<sup>1</sup>

Los Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común (PSEC) contenidos en la Decisión 587 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, indican que, desde la perspectiva andina, la seguridad es entendida como la situación en la que el Estado y la sociedad se encuentran protegidos frente a amenazas o riesgos susceptibles de afectar el desarrollo integral y el bienestar de sus ciudadanos, así como el libre ejercicio de sus derechos y libertades en un contexto de plena vigencia democrática.

La seguridad, entonces, tiene un carácter multidimensional y comprehensivo que abarca asuntos de distinta índole como la política, la económica, la social y la cultural, con lo cual la Comunidad Andina reafirma la misma concepción amplia contenida en la Declaración sobre la Seguridad Hemisférica de 2003.

En efecto, la Decisión en comento, señala que los asuntos de seguridad se ven reflejados en ámbitos 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, entre otros.

Dentro de esa amplia gama, los Países Miembros de la Comunidad Andina persiguen prevenir, combatir y erradicar las nuevas amenazas a la seguridad, y según proceda, a través de la cooperación y la coordinación de acciones orientadas a enfrentar los desafíos que representan para la Comunidad Andina.

Los Lineamientos de la Política de Seguridad Externa común de la Comunidad Andina, establece la agenda de prioridades que deben ocupar la especial atención de los Países Miembros, dentro de las cuales se encuentra el combate al crimen organizado, y a sus distintas manifestaciones en perjuicio de la seguridad ciudadana y del Estado.

Sin lugar a dudas, el crimen organizado es una amenaza a la seguridad de los ciudadanos derivada de su poder de corromper las estructuras de la administración pública, las actividades comerciales y financieras lícitas y la sociedad a todos sus niveles, además de generar graves daños a la integridad física y psicológica de las víctimas de su acción.

La Decisión 587 señala en particular que dicha agenda debe estar también encaminada entre otros, a generar políticas y acciones para afrontar las amenazas a la seguridad derivadas de:

- El problema mundial de las drogas y los delitos relacionados,
- El lavado de activos,
- La corrupción,
- El tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos y,
- El tráfico de personas.

Todos estos delitos también han sido objeto de importantes esfuerzos de cooperación a escala mundial que se manifiestan en la celebración de convenios multilaterales, en particular en el seno de las Naciones Unidas y en el de la Organización de Estados Americanos.

A través de la negociación y concertación de tratados internacionales multilaterales, los Estados procuran mejorar los canales de cooperación concientes de que, combatir el crimen organizado y sus distintas expresiones, exige la reacción de las autoridades a escala mundial no sólo para: i) contar con los adecuados elementos normativos que permitan tipificar las conductas que atentan contra la seguridad de los ciudadanos, sino también, ii) reforzar la asistencia judicial recíproca para la obtención de pruebas en el extranjero, ejercer medidas cautelares o definitivas sobre los bienes y productos del delito donde quiera que se encuentren ubicados,

1. Abogada, Master en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos, Funcionaria del programa de asuntos políticos de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

proteger a las víctimas y a los testigos y otra serie de acciones a nivel de la cooperación en la capacitación y el intercambio de experiencias.

## ACUERDOS INTERNACIONALES PARA LA PREVENCIÓN Y PENALIZACIÓN DE CONDUCTAS ILÍCITAS QUE AMENAZAN A LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

Las primeras acciones concertadas están encaminadas a generar un movimiento mundial o hemisférico (según el caso) de armonización de legislaciones como condición fundamental para adelantar procedimientos de cooperación internacional.

A este respecto es preciso mencionar los principales marcos internacionales acordados para luchar contra el crimen organizado:

- La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes<sup>2</sup> y Sustancias Sicotrópicas adoptada en Viena en 1988.
- La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción<sup>3</sup>.
- La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención DOT) abierta a firma en Palermo, tiene por finalidad promover la cooperación para

prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional<sup>4</sup>.

La Convención de Palermo se aplica a la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de los delitos de lavado de activos (blanqueo de dinero), corrupción, conspiración para la comisión de delitos, obstrucción de la justicia, y en general los delitos graves, entendiéndose por tales, toda conducta que constituya un delito punible con privación de la libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave.

Para que la Convención se aplique a un caso concreto, se debe tratar de delitos que tengan carácter transnacional que entrañen la participación de un grupo delictivo organizado<sup>5</sup>.

Este instrumento cuenta con tres protocolos facultativos:

- A. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (Palermo, Diciembre de 2000)<sup>6</sup>.
- B. Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire (Palermo, Diciembre de 2000).
- C. Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones (Nueva York, 31 de mayo de 2001)<sup>7</sup>.

2. La Convención fue aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas para la Adopción de una Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, celebrada en Viena del 25 de noviembre al 20 de diciembre de 1988. La Conferencia fue convocada en virtud de la Resolución 1988/8 del 25 de mayo de 1988 del Consejo Económico y Social sobre la base de las resoluciones de la Asamblea General 39/141, de 14 de diciembre de 1984 y 42/111 de 7 de diciembre de 1987. Se abrió a firma en la Oficina de las Naciones Unidas en Viena, del 20 de diciembre de 1988 al 28 de febrero de 1989, y, posteriormente, en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, hasta el 20 de diciembre de ese mismo año. Estados signatarios: 87, Estados Parte a la fecha 183.

3. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 31 de octubre de 2003 en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York. Se abrió a la firma de todos los Estados del 9 al 11 de diciembre de 2003 en Mérida (México) y, posteriormente, en las Naciones Unidas en Nueva York hasta el 9 de diciembre de 2005. El Convenio está abierto a la firma de organizaciones regionales de integración económica con la condición de que al menos un Estado miembro de esa organización la haya suscrito. La Convención fue firmada por 140 Estados y 128 la han ratificado.

4. La Convención contra el crimen organizado transnacional, fue adoptada por Resolución A/RES/55/25 de 15 de noviembre de 2000 en la 55a sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas. De conformidad con el artículo 36; la Convención se abrió a la firma de todos los estados y organizaciones de integración económica regionales, cuando al menos un estado miembro de esa organización la hubiere suscrito, del 12 al 15 de diciembre de 2000 en el Palazzo di Giustizia en Palermo, Italia, y después de esa fecha, en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York hasta el 12 de diciembre 2002. La Convención fue firmada por 147 Estados y en la actualidad 148 la han ratificado.

5. Un delito es de carácter transnacional cuando se comete: a) en más de un Estado; b) dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado; c) dentro de un solo Estado, pero tiene participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado; d) se comete en un solo Estado, pero tiene efectos sustanciales en otro Estado.

6. Signatarios 117; Estados Parte a la fecha: 124.

7. Signatarios: 52; Estados Parte a la fecha 77.

En el campo del sistema interamericano, muchos son los logros que se cuentan en materia de asistencia penal mutua, y combate de delitos transnacionales. En particular:

- La Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada en Caracas, el 29 de marzo de 1996.
- La Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros materiales relacionados, adoptada en Washington D.C., el 14 de noviembre de 1997.

### **Conductas Relacionadas con el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas:**

La Convención de Viena de 1988 constituye un instrumento completo, eficaz y operativo, en el que se aborda de forma integral el problema en su conjunto, pero especialmente, se fortalecen los medios jurídicos de cooperación internacional en asuntos penales, previstos en las anteriores convenciones de su naturaleza, la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972 y en el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971.

Los Estados afirman la necesidad de la suscripción de este convenio, al existir un reconocimiento general de los vínculos entre el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y otras actividades del crimen organizado que socavan las economías lícitas y amenazan la estabilidad, la seguridad y la soberanía de los Estados.

Por ello, desde la Convención de 1988, se profundizan y acrecientan las relaciones de cooperación entre los Estados, no sólo para la sanción de los responsables sino también con miras a encontrar medios legales para privarlos del producto de sus actos, es decir de esas inmensas fortunas procedentes de su actividad delictiva, como mecanismo eficaz orientado a desincentivar la actividad, la muestra de la confianza de los estados en la eficacia de este instrumento está dado por el nivel de ratifica-

ciones que ha tenido con posterioridad a su aprobación, pues a finales de 1988 y comienzos de 1989 la habían suscrito 87 estados, en la actualidad, 183 estados están vinculados por ese tratado.

La Convención de Viena aborda de forma integral la problemática del tráfico ilícito de este tipo de sustancias, con lo cual las medidas para la prevención y tratamiento de millones de personas que son víctimas de la dependencia de este consumo también son consideradas en el instrumento internacional.

En una extensa y minuciosa descripción, el artículo 3 de la Convención de Viena de 1988 señala los comportamientos que deberían ser considerados por los Estados con miras a elaborar tipos penales relacionados con el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas cuando se cometan intencionalmente.

Entre las conductas mencionadas se encuentran: la producción, la fabricación, la extracción, la preparación, la oferta, la oferta para la venta, la distribución, la venta, la entrega en cualesquiera condiciones, el corretaje, el envío, el envío en tránsito, el transporte, la importación o la exportación de cualquier estupefaciente o sustancia sicotrópica de forma ilícita.

También deben ser sancionados quienes participen en la fabricación, el transporte o la distribución de equipos, materiales o de las sustancias que van a utilizarse en el cultivo, la producción o la fabricación ilícitos de estupefacientes o sustancias sicotrópicas o para dichos fines y quienes intervengan en cualquier acto de conversión o transferencia de bienes que proceden de alguna de las conductas antes mencionadas, o el encubrimiento del origen ilícito de los bienes.

De esta manera, la Convención aborda todo el espectro de la actividad delincriminal, sus circuitos y rutas, los partícipes, autores materiales e intelectuales y quienes de cualquier forma auxilian para ocultar la actividad y sus productos.

Cabe destacar que tres Países Miembros de la Comunidad Andina, Bolivia<sup>8</sup>, Colombia<sup>9</sup> y Perú<sup>10</sup>, al momento de la ratificación presentaron reservas e hicieron declaraciones sobre este instrumento en relación con las disposiciones del artículo 3 y respecto de otros artículos relacionados con las medidas sancionatorias, de cooperación y de solución de diferencias, lo cual les permite aplicar sus disposiciones con el debido respeto del ejercicio de sus respectivas competencias soberanas.

### Lavado del producto del delito

Uno de los avances más importantes de la Convención de Palermo se refiere justamente al hecho de haber previsto la tipificación del delito de lavado de activos, ese término que inicialmente se utilizó más en un sentido periodístico, terminó siendo en la mayoría de Estados la denominación del tipo penal resultado de la comisión de otros delitos graves (delito determinante o delito antecedente) y que consiste en todas aquellas conductas encaminadas a ocultar, transferir, adquirir, o disimular, a sabiendas, el origen ilícito

de los bienes para darles apariencia de legalidad e introducirlos a los circuitos económicos de las naciones.

Esta conducta que si bien había sido objeto de unas primeras decisiones en la Convención de Viena de 1988<sup>11</sup>, no se había consagrado en muchos estados como delito independiente y en los que ello se había producido, solamente se contemplaba como un delito derivado del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.

Sin embargo, pronto quedó demostrado que el lavado de activos no solamente derivaba del tráfico ilícito de estupefacientes sino que estaba presente en todas las actividades de la delincuencia organizada y por eso, ya en el seno del Consejo de Europa, se acordó en la década de los 90, al adoptar en Estrasburgo una convención contra el lavado de activos, que este delito debía extenderse a otros delitos graves.

Con la adopción de la Convención de Palermo culmina este proceso en el cual, todos los Estados Parte se comprometen a tipificar este delito y se

- 
8. La República de Bolivia formuló una reserva expresa al párrafo 2 del artículo 3 y declara que dichas disposiciones, que podrían ser interpretados para calificar de criminales la utilización, el consumo, la adquisición y el cultivo de la hoja de coca para uso personal, son inaplicables. Indicó que tal interpretación de esas disposiciones es contraria a los principios de su Constitución y a las reglas fundamentales de su orden jurídico que consagra el respeto del cultivo, los usos lícitos, de los valores y de la personalidad de las nacionalidades que componen la población boliviana. Señaló que el ordenamiento jurídico boliviano reconoce el carácter ancestral de la utilización lícita de hoja de coca, que una gran parte de la población de ese país utiliza desde hace siglos y señaló que la hoja de coca no es en sí misma un estupefaciente o sustancia psicotrópica; tiene propiedades medicinales probadas por la práctica de la medicina tradicional defendida por la OMS y confirmadas por la ciencia; puede ser utilizada con fines industriales; es ampliamente utilizada y consumida en Bolivia y en consecuencia, si se aceptara interpretar así la disposición en cuestión, gran parte de la población boliviana podría ser calificada como criminal y sancionada como tal; por lo cual la interpretación del artículo en el sentido indicado es inaplicable a Bolivia; Es necesario precisar que la hoja de coca puede ser convertida en pasta, por procedimientos químicos haciendo intervenir precursores, equipos y materiales que no son fabricados, ni provienen de Bolivia. Sin embargo, la República de Bolivia manifestó que seguirá adoptando todas las medidas legales para luchar contra el cultivo ilícito de coca destinado a la producción de estupefacientes, así como contra el consumo, el uso y la adquisición ilícitas de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.
  9. Colombia declaró que el tratamiento que la Convención da al cultivo de la hoja de coca como infracción penal debe armonizarse con una política de desarrollo alternativo, tomando en cuenta los derechos de las comunidades indígenas involucradas y la protección del medio ambiente. Además presentó, entre otras, reservas con respecto al artículo 5, el párrafo 7, de la convención, que no se considera limitada para invertir la carga de la prueba, y en relación con el artículo 9, párrafos 1 (b), (c), (d) y (e), en cuanto se opongan a la autonomía y la independencia de las autoridades judiciales en su jurisdicción sobre la investigación y el juicio de ofensas.
  10. Perú formuló reserva expresa en relación con el literal a) ii) del párrafo 1 del artículo 3, relativo a las infracciones y a las sanciones que citan el cultivo entre las actividades consideradas infracciones penales sin establecer la distinción necesaria y precisa entre cultivos lícitos y los cultivos ilícitos.
  11. La Convención de Viena de 1988, en efecto, incluyó los principales elementos del tipo penal del lavado de activos derivado de actividades de tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, en el artículo 3: "b) i) la conversión o la transferencia de bienes a sabiendas de que tales bienes proceden de alguno o algunos de los delitos tipificados o de conformidad con el inciso a) del presente párrafo, o de un acto de participación en tal delito o delitos, con objeto de ocultar o encubrir el origen ilícito de los bienes o de ayudar a cualquier persona que participe en la comisión de tal delito o delitos a eludir las consecuencias jurídicas de sus acciones; ii) la ocultación o el encubrimiento de la naturaleza, el origen, la ubicación, el destino, el movimiento o la propiedad reales de bienes, o de derechos relativos a tales bienes, a sabiendas de que proceden de alguno o algunos de los delitos tipificados de conformidad con el inciso a) del presente párrafo o de un acto de participación en tal delito o delitos";

hace un llamado para que los Estados incluyan la gama más amplia posible de delitos determinantes y en todo caso los delitos cuya penalización prevé la propia Convención.

#### **•Medidas concretas para combatir el lavado de dinero:**

La Convención de Palermo señala que los Estados Parte deben establecer un amplio régimen de reglamentación y supervisión de los bancos y las instituciones financieras no bancarias, y de otros órganos que sean especialmente susceptibles de utilizarse para el lavado de dinero, que permitirán la detección, investigación, cooperación y sanción de este delito.

La reglamentación deberá hacer hincapié en los requisitos relativos a la identificación del cliente, el establecimiento de registros y la denuncia de las transacciones sospechosas, que constituyen las primeras recomendaciones del Grupo de Acción Financiera sobre el Lavado de Dinero (GAFI)<sup>12</sup> a comienzos de la década de los noventa.

Las medidas contra el lavado del producto del delito, deben garantizar que las autoridades de administración, reglamentación y cumplimiento de la ley y demás autoridades encargadas de combatir el blanqueo de dinero sean capaces de cooperar e intercambiar información a nivel nacional e internacional, para lo cual pueden establecer organismos de inteligencia financiera que participen en la recopilación, análisis y difusión de la información sobre posibles actividades de lavado.

Las medidas que se adopten en todo caso deben cumplir la doble función de permitir vigilar movimientos transfronterizos de efectivo y títulos negociables para la detección de operaciones de lavado de dinero pero, a la vez, deben evitar que en nombre de dichos controles se paralicen las

negociaciones o se impongan trabas innecesarias a la circulación de efectivo y de títulos negociables. En desarrollo de esta previsión de la Convención DOT, los Estados Parte implementaron medidas sobre la exigencia a los particulares y las entidades comerciales de notificar las transferencias transfronterizas de cantidades elevadas de efectivo y de títulos negociables pertinentes.

En este campo vale la pena recordar que justamente las 40 recomendaciones de 1990, y sus revisiones de 1996 y 2003, del Grupo de Acción Financiera sobre el Lavado de Dinero (GAFI), señalan que la notificación de transferencias transfronterizas es uno de los medios de analizar la procedencia de los recursos que circulan entre fronteras de distintas jurisdicciones.

En reconocimiento de esta labor adelantada por el GAFI y otros organismos especializados, la Convención de Palermo hace un llamado a que se utilicen como guía las iniciativas pertinentes de organizaciones regionales, interregionales y multilaterales de lucha contra el blanqueo de dinero.

El combate al lavado de activos, un delito internacional por definición, no puede realizarse sin la cooperación a escala mundial, regional, subregional y bilateral entre las autoridades judiciales, de control y de reglamentación financiera, por lo cual la Convención de Palermo significa el más importante instrumento internacional para esos fines.

Todos los países miembros de la Comunidad Andina han dado grandes avances en este campo, en desarrollo de importantes esfuerzos en el marco de la OEA y también para dar cumplimiento a los compromisos de la Convención de Palermo, con lo cual cuentan actualmente en sus legislaciones internas con tipos penales independientes<sup>13</sup>, unidades de inteligencia financiera, políticas del

12. The Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF).

13. Art. 185 bis Código Penal Boliviano (Legitimación de ganancias ilícitas), Art. 323 del Código Penal Colombiano, Ley para reprimir el lavado de activos Nro. 2005-13 de octubre de 2005 del Ecuador, Ley Penal contra el Lavado de Activos Nro. 27765 de 2002, modificada por la Ley 28355 de 2004 del Perú.

sistema financiero de colaboración con las autoridades judiciales en materia de reporte de operaciones sospechosas o inusuales, y autoridades judiciales y policiales cada vez más capacitadas en el combate a este delito.

## La Corrupción

En materia de lucha contra la corrupción, los principales instrumentos multilaterales son la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada en Caracas, el 29 de marzo de 1996, y la propia Convención contra el Crimen Organizado Transnacional, que expresamente señala a la corrupción como uno de los delitos que deben ser considerados y tipificados por las Partes. Así para su tipificación penal, se consideran como tal, cuando se cometan intencionalmente, alguna conducta con las siguientes características:

- A. *“La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, directa o indirectamente, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad, con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales;*
- B. *La solicitud o aceptación por un funcionario público, directa o indirectamente, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad, con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales”.*

En relación con el tipo penal, la Convención de Palermo, además de indicar los elementos del delito de corrupción, deja a criterio de los Estados Parte que consideren la posibilidad de tipificar también esas conductas cuando esté involucrado en ellos un funcionario público extranjero o un funcionario internacional y cualquier otra forma de corrupción.

Las Partes en la Convención DOT, deben adoptar las medidas necesarias para promover la integridad y para prevenir, detectar y castigar la corrupción de funcionarios públicos, así como las que resulten necesarias para garantizar la intervención eficaz de sus autoridades, incluso dotándolas de suficiente independencia para disuadir del ejercicio de cualquier influencia indebida en su actuación.

La Convención Interamericana, por su parte, se adoptó varios años antes que la Convención de Palermo, va más allá pues además de señalar las conductas que constituyen los actos de corrupción, que establece los lineamientos y códigos de conducta que deben adoptar los funcionarios públicos, se refiere al soborno internacional y considera que los beneficios obtenidos por dichas conductas constituyen casos de enriquecimiento ilícito.

## Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras

El otro delito al que se refiere la Decisión 587, sobre los Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común de la Comunidad Andina, es el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras. Este delito ha sido objeto de atención en la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros materiales relacionados, adoptada en Washington D.C. el 14 de noviembre de 1997 y en el Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Estos dos instrumentos, tienen por finalidad promover la cooperación entre los Estados Parte para prevenir y combatir la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones.

Para ello, disponen que los Estados tipifiquen como delito las conductas cometidas intencional-

mente relativas a la fabricación ilícita o tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, así como la falsificación o la obliteración, supresión o alteración ilícitas de las marcas de un arma de fuego.

Las medidas de prevención que puedan adoptar los Estados Parte facilitarán los procesos de cooperación y, por lo mismo, se hace énfasis en la necesidad de que se garantice un registro y el mantenimiento de la información -en el caso del Protocolo por un periodo de al menos diez años- relativa a las armas de fuego y cuando sea factible también de sus componentes y municiones, que permita localizarlas e identificarlas; esta información debe incluir las marcas y cuando se realicen transacciones internacionales, las fechas de emisión y expiración de las licencias, el país de exportación, el país de importación, los países de tránsito (cuando proceda) y el destinatario final, así como la descripción y la cantidad de los artículos.

La cuestión de las medidas para la marcación de las armas de fuego, se establece a dos niveles: en primer lugar en el momento de la fabricación, ante lo cual, los Estados deben exigir al fabricante que incluya una marca distintiva que permita la identificación del fabricante, el país y lugar de fabricación y el número de serie. También podrán mantener cualquier otra marca distintiva que ostente símbolos geométricos junto con un código numérico o alfanumérico que permita a todos los Estados Parte identificar el país de fabricación.

En segundo lugar, los Estados deben exigir a toda arma de fuego importada, una marca apropiada que permita identificar el país de importación y de ser posible el año de la fabricación, así como el mantenimiento de los controles necesarios en los casos de comercialización y circulación.

El Protocolo de la Convención de Palermo hace énfasis en que la actividad de las personas

naturales o jurídicas que se dediquen al corretaje de armas debe ser regulado mediante la exigencia de una inscripción en un registro, la obtención de licencia o autorización para el ejercicio de la actividad, y el suministro de información ya sea en las licencias de importación, en las de exportación o en la documentación adjunta de la mercancía, en la que se consigne el nombre y ubicación de los corredores que intervengan en la transacción.

### •Intercambio de Información y medidas de Cooperación

Estos instrumentos internacionales señalan que las medidas adoptadas servirán para que la Partes intercambien, de conformidad con lo previsto en sus respectivos ordenamientos jurídicos y administrativos internos, información pertinente para cada caso concreto, sobre asuntos relacionados con los fabricantes, agentes comerciales, importadores, exportadores, transportistas autorizados.

Este intercambio de información también puede referirse a cuestiones relativas a los grupos delictivos organizados efectiva o presuntamente involucrados en la fabricación o el tráfico ilícito de armas de fuego, los medios de ocultación, métodos, lugares de expedición y de destino, rutas que habitualmente se utilizan, así como aspectos de carácter científico o tecnológico que resulten pertinentes para las autoridades de investigación del delito.

Además del intercambio de información, está previsto que las Partes cooperen en los planos bilateral, regional e internacional, a fin de prevenir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones y además se comprometen a designar un órgano nacional o un punto de contacto central para mantener el enlace con los demás Estados Parte para todas las cuestiones derivadas de la aplicación del Protocolo.

También, claro está, las Partes se comprometen entre sí y con las organizaciones internacionales pertinentes, a brindarse colaboración para la formación y asistencia técnica necesaria para reforzar la capacidad de prevenir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícito de las armas de fuego.

Es preciso advertir que la Convención Interamericana contiene disposiciones específicas sobre medidas de cooperación mutua y ha sido ratificada por todos los Países Miembros de la Comunidad Andina, mientras que no todos los países de la CAN forman parte del Protocolo Facultativo de la Convención de Palermo en la materia.

### La Trata de personas

El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, es el primer instrumento internacional a vocación universal que aborda la problemática de la trata de personas desde una perspectiva integral, en la que se incluyen medidas para prevenir, sancionar a los traficantes y proteger a las víctimas de esa trata, amparando en particular los derechos humanos internacionalmente

Así, el Protocolo no afecta los derechos y responsabilidades de los Estados Parte contraídos con arreglo al derecho internacional, incluido el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, en particular los relacionados con el Estatuto de los Refugiados así como el principio de *non-refoulement*<sup>14</sup>.

El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT) y debe ser

interpretado conjuntamente con la Convención, cuyas normas se aplican *mutatis mutandis* al Protocolo a menos que éste disponga otra cosa; además, los delitos tipificados en el Protocolo se considerarán delitos tipificados con arreglo a la Convención.

El Protocolo contiene una serie de definiciones dentro de las cuales la más importante y que sirve de guía para la tipificación del delito en las legislaciones internas de los Estados Parte es la que se refiere a la noción misma de "trata de personas". A la luz del Protocolo, se entiende por trata de personas la "captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos".

Por su naturaleza y la posición de indefensión en que se encuentran las víctimas, el Protocolo deja en claro que el consentimiento de éstas no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados, esto es, cuando sea el fruto de la amenaza, el engaño, o el abuso de poder.

La protección de las víctimas de la trata de personas ocupa una especial atención para garantizar las medidas asistenciales para su recuperación y atención médica, psicológica, material, que permitan su recuperación física y psicológica, así como las que les garanticen el acceso a información a procedimientos judiciales y administrativos y las que les brinden oportunidades de empleo, educación o capacitación.

14. *Non refoulement*: Principio del derecho sobre los refugiados por el que se prohíbe a los Estados la expulsión o devolución de un refugiado a las fronteras de países o territorios en los que su vida o libertad estén en peligro o amenazadas. Forma parte del derecho internacional consuetudinario y, por lo mismo, obliga a todos los Estados aun si no son parte de la Convención de 1951.



En todo caso, los Estados Parte tienen la obligación, cuando proceda, de proteger la privacidad y la identidad de las víctimas, entre otras cosas, previendo la confidencialidad de las actuaciones judiciales, su seguridad física mientras se encuentren en su territorio así como contemplar medidas que les brinden la posibilidad de obtener indemnización por los daños sufridos.

#### •Repatriación de las Víctimas y medidas de prevención

En cuanto a las consideraciones sobre la repatriación de las víctimas, el Protocolo procura que la misma se haga mediante la cooperación de los Estados implicados, tanto el Estado Parte del que sea nacional una víctima de la trata de personas o en el que ésta tuviese derecho de residencia permanente como el Estado Parte receptor, para facilitar y velar por que dicha repatriación se realice teniendo debidamente en cuenta la seguridad de esa persona.

En caso de que la víctima de la trata de personas carezca de la debida documentación, el Estado Parte del que esa persona sea nacional o en el que tuviera derecho de residencia permanente en el momento de su entrada en el territorio del Estado Parte receptor, se compromete a expedir los documentos de viaje o autorización de otro tipo que sean necesarios para que pueda viajar a su territorio y reingresar en él.

La ratificación o adhesión al Protocolo obliga a que los Estados establezcan políticas, programas y otras medidas de carácter amplio para prevenir y combatir la trata de personas, y para proteger a las víctimas de trata de personas, especialmente las mujeres y los niños, contra un nuevo riesgo de victimización.

En ese sentido, se debe procurar la aplicación de medidas tales como actividades de investigación y campañas de información y difusión, así como iniciativas sociales y económicas, con miras a prevenir y combatir la trata de personas, lo cual

puede realizarse con el concurso de organizaciones no gubernamentales y otros sectores de la sociedad civil, a fin de desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación conducente a la trata de personas.

La incidencia que condiciones sociales y económicas pueden tener en la proliferación de este delito, quedan reflejadas en el Protocolo que hace un llamado a los Estados Parte para que adopten o refuercen medidas, recurriendo en particular a la cooperación bilateral o multilateral, para mitigar factores como la pobreza, el subdesarrollo y la falta de oportunidades equitativas que hacen a las personas, especialmente las mujeres y los niños, vulnerables a la trata.

El intercambio de información entre autoridades para detectar y combatir la trata de personas puede realizarse de conformidad con el ordenamiento interno de las Partes, para determinar medios y métodos utilizados por grupos delictivos organizados, incluidos asuntos relacionados con la captación, transporte, rutas, vínculos entre personas, así como posibles medidas para detectarlos.

El Protocolo dispone que sin perjuicio de los compromisos internacionales sobre la libre circulación de personas, los Estados deben reforzar, en la medida de lo posible, los controles fronterizos para prevenir y detectar la trata de personas, y a este respecto, se menciona la importancia de que las empresas transportadoras se cercioren de que los pasajeros tengan en su poder los documentos de viaje requeridos, para lo cual los Estados se comprometen a garantizar la necesaria calidad y condiciones de seguridad de dichos documentos y combatir la falsificación de los mismos.

Este instrumento no tiene previsiones específicas sobre asistencia judicial, por lo cual, serán aplicables las disposiciones generales de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

## MEDIDAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Para atacar los delitos arriba mencionados y otros de trascendencia internacional, los Estados cada vez más desarrollan acuerdos para facilitar la cooperación entre autoridades, concientes de que si bien los principios de soberanía y territorialidad de las competencias nacionales deben ser respetados, la cooperación entre autoridades es el mecanismo para combatir eficazmente la delincuencia transnacional organizada.

A este respecto, tanto en el marco de las Naciones Unidas como en el de la OEA existen varios e importantes instrumentos internacionales específicamente concertados para la cooperación en materia penal<sup>15</sup>.

El importante número de instrumentos específicos sobre asistencia mutua así como la inclusión de disposiciones de cooperación internacional en materia penal en los instrumentos de lucha contra actividades delincuenciales muestran que estas formas de relacionamiento privilegiado entre autoridades judiciales y policiales está en el corazón de la lucha eficaz contra el crimen organizado.

### Asistencia Judicial recíproca

Las medidas tradicionales de cooperación, que se encuentran consignadas en un importante número de instrumentos tanto multilaterales como bilaterales de asistencia judicial recíproca en materia penal, se centra en el intercambio de información y de pruebas; pero la cooperación no sólo se limita a éstos sino que también cubre campos como la extradición, el traslado de

condenados y otros mecanismos de cooperación para luchar contra la impunidad. Más recientemente, a partir de la década de los años 80, se realizan acciones de colaboración para el decomiso de los bienes, productos e instrumentos del delito.

En las Convenciones de Viena 1988 y Palermo 2000, así como las acordadas en el marco de la OEA contra la corrupción (Caracas 1996) y la Convención Interamericana de Asistencia Mutua en Materia Penal de Nassau 1992, las Partes se comprometen a prestarse la más amplia asistencia judicial recíproca en las investigaciones, procesos y actuaciones judiciales.

La Asistencia puede ser solicitada para: a) recibir testimonios o tomar declaración a personas; b) presentar documentos judiciales; c) efectuar inspecciones e incautaciones; d) examinar objetos y lugares; e) facilitar información y elementos de prueba; f) entregar originales o copias auténticas de documentos y expedientes relacionados con el caso, inclusive documentación bancaria, financiera, social y comercial; g) identificar o detectar el producto, los bienes, los instrumentos u otros elementos con fines probatorios; h) en la medida compatible con sus normas y prácticas internas, la colaboración también puede consistir en facilitar la presentación o disponibilidad de personas, incluso de detenidos, que consientan en colaborar en las investigaciones o en intervenir en las actuaciones<sup>16</sup>.

Algunos instrumentos además contemplan técnicas más avanzadas de cooperación realizadas a través de operaciones conjuntas, entregas vigila-

15. En particular debemos destacar los siguientes suscritos por los miembros de la Organización de Estados Americanos:

- Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal
- Protocolo Facultativo Relativo a la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal
- Convención Interamericana sobre Ejecución de Medidas Preventivas
- Convención Interamericana para el Cumplimiento de Condenas Penales en el Extranjero.
- Convención Interamericana sobre Exhortos o Cartas Rogatorias.
- Protocolo Adicional a la Convención Interamericana sobre Exhortos o Cartas Rogatorias.
- Convención Interamericana sobre Extradición.

16. Ver art. 7 de la Convención de Viena de 1988, art. 18 de la Convención de Palermo de 2000, art. 7 Convención Interamericana sobre asistencia mutua en materia penal, Nassau, 1992.

das y procedimientos de operaciones encubiertas que se someten a reglas estrictas para garantizar la legalidad de las actuaciones e incluso la integridad de quienes intervienen en este tipo de acciones.

Las reglas sobre la forma concreta de la presentación y ejecución de las solicitudes de asistencia recíproca, están consignadas en los instrumentos internacionales, así como la información básica requerida, aunque en todo caso deben contener todos los elementos de información necesarios para que las autoridades atiendan el requerimiento, y por lo mismo se exige que al menos se suministre: i) la identificación de la autoridad que hace la solicitud; ii) información sobre el objeto de la índole de la investigación; iii) el resumen de los datos pertinentes; iv) la descripción de la asistencia solicitada; v) si es necesario, pormenores sobre cualquier procedimiento particular que la Parte requirente desee que se aplique; vi) muy importante suministrar la identidad y la nacionalidad de la persona involucrada y el lugar en que se encuentre; y, vi) la finalidad para la que se solicita la prueba, información o actuación.

La regla que rige es que el cumplimiento de las solicitudes se hace con arreglo al derecho interno de la Parte requerida pero, en la medida en que no se contravenga la legislación de dicha Parte y siempre que sea posible, se podrán realizar los procedimientos especificados en la solicitud<sup>17</sup>.

**Causales de denegación de la asistencia:** Las Convenciones facultan a que las autoridades denieguen la asistencia en un caso determinado, cuando la solicitud no contiene los elementos mínimos requeridos, o cuando considere que el cumplimiento de lo solicitado podría menoscabar la soberanía, seguridad, orden público u otros intereses fundamentales del Estado requerido así

como cuando la solicitud sea contraria al ordenamiento jurídico de dicho Estado<sup>18</sup>.

En esos casos, se deben indicar las razones debidamente o se podría, previa la denegación, realizar consultas entre las autoridades para establecer en qué medida la asistencia se podría brindar pero con algunas limitaciones.

Cuando sea necesario, los Estados pueden considerar la posibilidad de concertar acuerdos o hacer arreglos bilaterales o multilaterales que faciliten la aplicación de las medidas y refuercen las previsiones de las respectivas Convenciones.

**Designación de autoridades centrales:** La agilidad y seguridad con la que se transmitan las solicitudes de asistencia ha sido siempre preocupación de las autoridades de investigación y sanción. Por eso, en los acuerdos de asistencia judicial en materia penal, se contempla la posibilidad de que se designen puntos focales o autoridades centrales con competencia para comunicarse directamente con sus homólogos y, si así lo permite la legislación interna del país, para que las pruebas puedan ser transmitidas también entre dichas autoridades sin la intervención de los canales diplomáticos, con lo cual se imprime celeridad a los procesos de asistencia mutua.

En los países miembros de la OEA, la Convención de Nassau y en el sistema de las Naciones Unidas, la Convención de Viena de 1988, y la Convención de Palermo, han mostrado las bondades de la designación de autoridades centrales, que permiten mantener comunicaciones fluidas para la eficaz transmisión de las solicitudes, con lo cual se recortan ostensiblemente los tiempos para obtener la evidencia física o el material probatorio tomando en consideración la necesidad de cumplir con los términos que las legislaciones nacionales otorgan a fiscales y jueces para perfeccionar las investigaciones y producir sentencias.

17. Por ejemplo, la autoridad requirente podría solicitar expresamente que al testigo se le informe previamente a presentar su testimonio, sobre el derecho que le asisten de no declarar contra algunos miembros de su familia o contra sí mismo, o sobre las consecuencias jurídicas del falso testimonio.

18. Ver art. 7 de la Convención de Viena de 1988, art. 18, párrafo 21 de la Convención de Palermo de 2000, art. 9 Convención Interamericana sobre asistencia mutua en materia penal, Nassau, 1992.

## Medidas de Decomiso

Una de las constataciones en cuanto a los efectos de la acción del crimen organizado, muestran que estas actividades generan altísimos beneficios, al punto que estudios han determinado que aunque es imposible conocer exactamente el peso económico del crimen organizado en el mundo, se calcula que "su cifra de negocio oscila entre 1,3 y 2,5 billones de euros anuales, es decir, entre el 2,5% y el 5% del PIB mundial, según las estimaciones de Naciones Unidas y del Fondo Monetario Internacional"<sup>19</sup>.

Por este motivo, la cooperación para el decomiso constituye hoy por hoy un instrumento clave en la cooperación contemplada en los instrumentos internacionales desde dos perspectivas: en primer lugar para adelantar las acciones pertinentes que conduzcan a decretar esa medida o a cumplir la que ya ha sido ordenada por la autoridad requirente, y en segundo lugar para determinar la forma en que esos recursos podrían ser compartidos.

El decomiso consiste, a la luz del artículo 5 de la Convención de Viena de 1988, en la decisión que tiene por objeto privar con carácter definitivo por decisión de un tribunal o de otra autoridad, de algún bien que constituya un producto derivado de delitos, así como los bienes objeto del mismo y otros instrumentos utilizados o destinados a ser utilizados de cualquier forma para cometer los delitos.

Las solicitudes formuladas deben contener toda la información necesaria para identificar el bien, y en caso de que ya exista la orden de decomiso, una copia admisible en derecho (por ejemplo debidamente legalizada y autenticada) del mandamiento de decomiso expedido por la Parte requirente que sirva de fundamento a la solicitud, además la exposición de los hechos y la información sobre el alcance de la solicitud de ejecución del mandamiento.

Todas las solicitudes se tramitarán de conformidad con el ordenamiento interno e implican que la Parte requerida adopte las medidas necesarias para la identificación, la detección y el embargo preventivo o la incautación del producto, los bienes, los instrumentos o cualesquiera otros elementos, con miras al eventual decomiso.

**Disposición de los bienes decomisados:** La pregunta que se ha planteado respecto de qué hacer y a quién pertenecen los bienes decomisados, encuentra respuesta general en las Convenciones de Viena de 1988 y Palermo de 2000, que prevén las siguientes soluciones:

- Disponer de ellos en la forma prevista por su derecho interno y según sus procedimientos administrativos.
- Considerar la posibilidad de concertar acuerdos a fin de aportar la totalidad o una parte considerable del valor del producto y de dichos bienes, o de los fondos derivados de la venta de dicho producto o de dichos bienes, a organismos intergubernamentales especializados en la lucha contra el tráfico ilícito y el uso indebido de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.
- Repartirse con otras Partes, conforme a un criterio preestablecido o definido para cada caso y según su derecho interno o los acuerdos bilaterales o multilaterales que hayan concertado a este fin.
- Los Estados podrían considerar la devolución del producto del delito o de los bienes decomisados al Estado parte requirente a fin de que éste pueda indemnizar a las víctimas del delito o devolver ese producto del delito o esos bienes a sus propietarios legítimos<sup>20</sup>.

Para ello, los Estados podrían celebrar acuerdos que permitan determinar la forma de realizar esta devolución y en el caso necesario si es posible también entregar parte de esos fondos a organismos intergubernamentales especializados.

19. PARDO, Pablo, EL MUNDO, 11 de mayo de 2008, <http://www.elmundo.es>.

20. Ver Convención de Viena 1988, art. 5; Convención de Palermo, art. 14; Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996, art. XV.

## Otras Formas de Cooperación y de Capacitación

Los instrumentos internacionales que hemos venido analizando, permiten a las Partes abordar distintos tipos de colaboración de conformidad con los respectivos ordenamientos jurídicos, con miras a aumentar la eficacia de las medidas de detección y represión, para establecer y mantener canales de comunicación entre sus organismos y servicios competentes a fin de facilitar el intercambio rápido y seguro de información<sup>21</sup>.

Este tipo de cooperación puede incluso contemplar la creación de equipos conjuntos, o el intercambio de personal y de expertos, asistencia en la planificación y ejecución de programas de investigación y capacitación encaminados a intercambiar conocimientos, recurrir a conferencias y seminarios regionales e internacionales.

## CONCLUSIÓN

La influencia en las sociedades y contra el Estado de actores vinculados con el crimen organizado que se extienden en el sistema internacional los convierte en verdaderas amenazas a la seguridad, situación que exigen la acción conjunta de la comunidad internacional.

Los compromisos internacionales, en particular los multilaterales acordados bajo la égida de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, son la base legal desde la cual es posible construir escenarios de cooperación privilegiada, para prevenir y combatir el crimen organizado.

Una vez adoptados estos instrumentos, es necesario implementarlos, hacer operativos todos los medios de colaboración que ponen a disposición de las Partes esos convenios. En cada caso, la autoridad de conocimiento tendrá que elegir cuál es el instrumento aplicable, cuál el medio de colaboración requerido, cuándo es preciso acudir a los mecanismos diplomáticos tradicionales y cuándo es posible la comunicación directa con las autoridades de las demás Partes para obtener información o pruebas.

Los compromisos internacionales multilaterales permiten que los estados, en marcos bilaterales o regionales desarrollen sus propias formas de colaboración para potenciar los beneficios derivados de esas convenciones y en algunos casos, están abiertos a la adhesión de organizaciones regionales de integración.

Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, son Parte los principales convenios, y en el marco de la Comunidad Andina incluyeron la lucha contra el delito transnacional como asunto prioritario en la agenda de los Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina (Decisión 587).

El desarrollo de acciones complementarias y específicas para la subregión, que den como resultado la generación de espacios privilegiados de cooperación, erigirán a la Comunidad Andina en el socio subregional por excelencia de los esfuerzos de la comunidad internacional en la prevención y lucha contra el crimen organizado.

21. Art. 9 Conv. Viena 1988.

## ANEXO 1

### PAÍSES MIEMBROS DE LA COMUNIDAD ANDINA:

#### ESTADO DE RATIFICACIÓN DE CONVENIOS ADOPTADOS EN EL MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS<sup>22</sup>

CONVENIO	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERÚ
Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, de Viena, 1988	20/08/1990	10/06/1994	23/03/1990	16/01/1992
Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional, Palermo, 2000	10/10/2005	04/08/2004	17/09/2002	23/01/2002
Protocolo de la Convención de Palermo para la prevención y represión del tráfico de personas en especial de mujeres y niños	18/05/2006	04/08/2004	17/09/2002	23/01/2002
Protocolo de la Convención de Palermo contra la fabricación y tráfico ilegal de armas de fuego y sus componentes	No ha ratificado	No ha ratificado	No ha ratificado	23/09/2003
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	5/12/2005	27/10/2006	15/09/2005	16/11/2004

#### ESTADO DE RATIFICACIÓN DE CONVENIOS ADOPTADOS EN EL MARCO DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS<sup>23</sup>

CONVENIO	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERÚ
Convención Interamericana contra la corrupción, Caracas 1996	01/23/1997	11/25/1998	05/26/1997	04/04/1997
Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, Washington, D.C., 1997	29/04/1999	05/02/2003	26/06/1999	08/06/1999
Convención Interamericana sobre asistencia mutua en materia penal, Nassau 1992	14/12/2006	13/01/2003	08/03/2002	26/04/1995
Protocolo Facultativo a la Convención Interamericana sobre asistencia mutua en materia penal, Managua , 1993	No ha ratificado	13/01/2003	08/03/2002	No ha ratificado
Convención Interamericana sobre cumplimiento de medidas cautelares, Montevideo, 1979	No ha ratificado	29/12/1986	01/06/1982	15/05/1980
Convención Interamericana sobre exhortos y cartas rogatorias, Panamá, 1975	26/09/2006	28/04/1995	10/09/1975	25/08/1977
Protocolo Adicional a la Convención Interamericana sobre exhortos y cartas rogatorias, Montevideo, 1979	No ha ratificado	28/04/1995	18/05/1982	15/05/180

22. Fuente: [www.un.org](http://www.un.org).

23. Fuente: [www.oas.org](http://www.oas.org).

## LOS DERECHOS HUMANOS, LÍMITES AL EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO: UNA VISIÓN INTERCULTURAL

Sacha Llorenti<sup>1</sup>

La expresión Derechos Humanos ha alcanzado una amplia difusión y hoy es parte del lenguaje cotidiano. Sin embargo, si bien el sentido común puede llevarnos a definir a la violación de los Derechos Humanos como cualquier atentado contra la dignidad humana, las normas internacionales y sus instituciones desarrollaron su estructura basada en razones históricas, filosóficas, jurídicas y prácticas. Así las cosas, la construcción histórica de este concepto impone un análisis de las circunstancias de su desarrollo, de los intereses que la propugnan o impugnan, más aún cuando se analiza esta realidad desde la perspectiva de un país, como Bolivia, mayoritariamente indígena, que se encuentra en un proceso de reconocimiento y afirmación de su identidad intercultural.

Con el fin de promover el debate, y a pedido de la Secretaría General de la Comunidad Andina, se publica, a continuación, adelanto el contenido de lo que será el Capítulo I del Libro próximo a publicarse con el título “La Democracia Traicionada: Derechos Humanos, Democracia e Impunidad”.

La Organización de las Naciones Unidas, en un documento publicado sobre la materia, dice de manera simple y descontextualizada: “Los Derechos Humanos podrían generalmente ser definidos como aquellos derechos que están inherentes en nuestra naturaleza, sin los cuales no podemos vivir como seres humanos. Los Derechos Humanos y las libertades fundamentales nos permiten desarrollar plenamente y usar nuestras cualidades humanas, nuestra inteligencia, nuestros talentos y nuestra conciencia y satisfacer nuestras necesidades espirituales y otras. Están basados en la creciente demanda de la humanidad por una vida en la que la dignidad inherente y el valor de cada ser humano recibirá respeto y protección”<sup>2</sup>.

Según José Zalaquett, ex presidente de Amnistía Internacional, los Derechos Humanos constituyen “el tema ético más importante de este tiempo” del mismo modo en que, en otros momentos históricos, representaron la lucha contra la esclavitud, la introducción de normas humanitarias a la guerra o las batallas por la descolonización<sup>3</sup>. Manuel Ossorio, en su diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, bajo el término Derechos Humanos, dice: “Hacia 1970 empezó a circular en el lenguaje internacional esta expresión, que en principio parece superflua, por cuanto su contenido no difiere del tradicionalmente designado como derechos de la personalidad o derechos individuales...”<sup>4</sup>.

Pedro Nikken señala que “la sociedad contemporánea reconoce que todo ser humano, por el hecho de serlo, tiene derechos frente al Estado, derechos que éste, o bien tiene el deber de respetar y garantizar o está llamado a organizar su acción a fin de satisfacer su plena realización. Estos derechos, atributos de toda persona e inherentes a su dignidad que el Estado está en el deber de respetar, garantizar o satisfacer, son los que hoy conocemos como los derechos humanos... La responsabilidad por la efectiva vigencia de los derechos humanos incumbe exclusivamente al Estado, entre cuyas funciones primordiales está la prevención y punición de toda clase de delitos... El Estado existe para el bien común y su autoridad debe ejercerse con apego a la dignidad humana”<sup>5</sup>.

Asimismo, el concepto de los Derechos Humanos tiene como fuente y referencia al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y le otorga un carácter jurídico y político. Esta característica nos plantea a los Derechos Humanos como marco de regulación de las relaciones de los Estados con los ciudadanos y más

1. Abogado, especialista en Derechos Humanos y Viceministro de Movimientos Sociales en Bolivia.

2. Organización de Naciones Unidas; Derechos Humanos, Preguntas y Respuestas; Ed. United Nations; 1987; pág. 4.

3. Raffo, Daniel; ¿Qué son los Derechos Humanos?, Ed. Chasqui; 1991; pág. 54.

4. Ossorio, Manuel; Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales; Ed. Heliarsta; 25 Ed.; Argentina; 1998; pág. 330.

5. Nikken, Pedro; El Concepto de Derechos Humanos; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Serie: Estudios de Derechos Humanos, Tomo I; págs. 15, 28.

concretamente con las obligaciones que deben asumir los Estados para con ellos. Dentro de este concepto cabe destacar que los Estados, al firmar y ratificar tratados o convenios internacionales de Derechos Humanos, asumen obligaciones específicas; entre ellas, las más importantes son: El deber de respetar, que implica la existencia de límites en el ejercicio del poder estatal; el deber de garantizar, que implica la responsabilidad del Estado de establecer medidas y mecanismos que permitan a todas las personas el pleno goce de sus derechos humanos. Este deber también comprende las obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y reparar los daños producidos por las consecuencias de la violación de derechos. Como ejemplo de estas obligaciones está el principio de igualdad y no discriminación. En el caso de las mujeres, esto implicará que la obligatoriedad de las garantías que establece el Estado, suponen que éste debe adoptar las medidas tanto de protección como las medidas proactivas para proteger el principio de igualdad, de manera que las mujeres estén protegidas por un marco normativo que las ponga en situación de igualdad ante el hombre en lo que se refiere al respeto de sus derechos<sup>6</sup>.

El proceso histórico de la noción de Derechos Humanos es explicado por Antonio Pérez Luño como *“un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional”*<sup>7</sup>.

El concepto de los Derechos Humanos como una forma de limitar el ejercicio del Poder Público es entendido por Ramiro de Jesús Pazos y Juan Fernando Jaramillo de la siguiente manera: *“La idea de los derechos humanos se estructura frente al Estado, o mejor contra él, y se convierte en un poder social negativo que establece límites invulnerables a la acción estatal, bajo el entendimiento de que si*

*traspasa esos linderos elevados a canon jurídico, compromete su legitimidad y se convierte en tiranía”*<sup>8</sup>. En ese sentido, la coerción, los sacrificios personales y patrimoniales de las personas sólo podrían justificarse si el Estado respeta y garantiza el ejercicio de estos derechos.

De tal modo concluimos que los Derechos Humanos no son otra cosa que los atributos de toda persona -sin distinción de raza, sexo, color, idioma, religión, opinión política, posición económica, nacimiento o de cualquier otra índole o condición- que el Estado está en la obligación de respetar, garantizar, satisfacer y promover. Buscan, ante todo, defender al ciudadano frente al Estado o de manera más genérica frente al Poder Público. En un sentido estricto, sólo el Estado, por medio de sus agentes o bajo su aquiescencia, por acción u omisión, es responsable de la violación de los Derechos Humanos.

El Estado es el administrador del monopolio de la violencia legal y legítima, es la violencia organizada. Así, como consecuencia de los graves atentados contra la dignidad humana cometidos desde el ejercicio del Poder Público y, siendo evidente que el uso de esa violencia es una verdadera y constante amenaza para la sociedad, los Derechos Humanos constituyen la ritualización internacionalmente reconocida de los atributos delegados o asumidos por el Estado, estableciendo mecanismos de protección a los ciudadanos prácticamente inermes frente al uso arbitrario del poder estatal. Además, es el Estado, y no los particulares, el que jurídicamente ha asumido el deber de respetar, garantizar, promover y satisfacer los derechos enumerados en los diferentes pactos, convenciones, protocolos y otros instrumentos internacionales.

En ese sentido, es de vital importancia entender que no todo abuso en contra de una persona constituye técnicamente una violación a los

6. Coordinadora de la Mujer, Red de Mujeres y Economía, Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Centro de Promoción de las Mujeres Gregoria Apaza; Una aproximación a los Derechos Humanos; Ed. Coordinadora de la Mujer; La Paz, Bolivia, mayo de 2001; Pág 1.  
 7. Pérez Luño, Antonio Enrique; Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución; Ed. Tecnos; Madrid, 1984; pág. 48.  
 8. Pazos, Ramiro Jesús; Jaramillo, Juan Fernando; Responsabilidad de Agentes Particulares en violaciones de Derechos Humanos y Conflicto Armado; Plataforma de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo; Serie Investigaciones N° 2; Novib; Chile, 1995; págs. 9 y 10.



Derechos Humanos. Estos abusos pueden ser muy graves, pero si son cometidos por agentes no-estatales no pueden ser reconocidos como atentados a los Derechos Humanos, sino que deben ser tipificados por los ordenamientos jurídicos internos en el derecho penal o criminal.

Los Derechos Humanos establecen límites y marcos de referencia a las acciones u omisiones que se cometen desde el Poder Público o a través de los medios que éste pone a disposición de quienes lo ejercen. Estos derechos no son una concesión a la sociedad, ni dependen del reconocimiento de un gobierno; están por encima del Estado y su soberanía, circunscriben su acción a los imperativos que emanan de la dignidad humana, son exigibles y su enumeración es enunciativa, no limitativa.

Se entiende a los Derechos Humanos como un concepto no solamente político sino también económico, que debe englobar tanto la seguridad, la protección del individuo como su bienestar material y moral. Así, los Derechos Humanos constituyen la esencia de la Democracia como sistema político de convivencia, su ética, y son su columna vertebral. No es posible hablar de una democracia auténtica allí donde los Derechos Humanos son violados de manera sistemática.

### **Los Derechos Humanos: Apuntes para su Historización**

Para lograr entender la complejidad de la concepción moderna del término Derechos Humanos, resulta imprescindible hacer un análisis de los antecedentes y del desarrollo histórico de esta noción desde la visión occidental, acusada reiteradamente de ser limitada por tratar de imponer o universalizar valores sin respeto a la diversidad cultural humana.

A diferencia del derecho en general, los hitos históricos de la evolución de los Derechos Humanos, o de los intentos de limitar el ejercicio

del poder público, son relativamente recientes. Según apunta Richard P. Claude, entre los más importantes ejemplos de la Edad Media que intentan garantizar libertades por contrato, se encuentran la Carta Magna del siglo XIII, la Bula de Oro de Hungría del siglo XIII, y los Capítulos Reales de las Leyes de los Condados Suecos del siglo XIV, aunque éstos estaban destinados a asegurar los privilegios de la nobleza<sup>9</sup>. Además, cabe señalar que en Inglaterra se consolida el privilegio a guardar silencio en 1641 y el derecho a la libertad personal a través de las Leyes de Hábeas Corpus de 1640 y 1679, y el Bill of Rights de 1689.

En esta visión occidental, la mayoría de los expertos al referirse al desarrollo histórico de los Derechos Humanos coinciden en que la Europa del siglo XVIII es la que marca en definitiva los primeros fundamentos sobre esta temática. Sin duda, las conquistas de estos derechos no fueron fáciles, supusieron luchas sociales que desnudaron las asimetrías de la sociedad y sus conquistas fueron conseguidas después de procesos revolucionarios o guerras que tardaron decenas de años en madurar y en triunfar.

Durante la Edad Media y el Renacimiento cohabitan en Europa el resurgimiento del derecho romano y la tradición del derecho consuetudinario inglés, conocido como el common law. En ambos momentos surgen intentos por establecer límites al poder absoluto de las monarquías. En Francia se organizan grupos como el de los politiques, quienes en 1572, después de la masacre del Día de San Bartolomé, critican la posición de la monarquía y promueven la tolerancia religiosa. Posteriormente, debido a la grave crisis económica y social en Francia, empieza a cuestionarse al absolutismo real. Claude señala que en 1640 La Fronde (en el alzamiento más importante antes de la Revolución Francesa, liderado por algunos jueces que se enfrentaron al cardenal Mazarino, ministro del rey-niño Luis XIV) conquistó la anulación de ciertos impuestos determinados

9. Claude P, Richard; Derechos Humanos Comparados, Capítulo I, El Modelo Clásico de Desarrollo de los Derechos Humanos; The John Hopkins University Press; EDICAAAR S.R.L.; 10976, págs. 27 y 28.

arbitrariamente, cesaron las detenciones arbitrarias y hubo otras conquistas que pese a ser aplastadas y anuladas posteriormente, y que fueron meras garantías en el papel, contribuyeron a popularizar la causa liberal que pretendía poner freno a la tiranía y a limitar las atribuciones del gobierno<sup>10</sup>.

Durante el siglo XVII en Inglaterra, varios sucesos pusieron en tela de juicio el absolutismo monárquico. La Guerra Civil (1642 a 1649) fue uno de los hechos que condujo posteriormente a que en 1689 se reconociera formalmente la Declaración de Derechos que establecía el principio de que la Corona se sometiera a lo estipulado por la ley y que no podía ni determinar impuestos ni derogar leyes sin la aceptación del Parlamento.

En el mismo siglo, la lucha por las libertades políticas y por ende la lucha en contra del absolutismo tuvo escenarios fallidos en Francia, España, Brandenburgo, Suecia y Rusia. Queda claro que en estos movimientos, como en los posteriores, incluidos aquellos que lucharon por la independencia de América, la clase denominada burguesa con recursos económicos pero sin privilegios políticos, lideró el combate entre dos modos de producción: el feudal y el industrial; y entre dos sistemas políticos: la democracia representativa y la monarquía. Sin embargo, las grandes mayorías fueron paulatinamente excluidas formal y materialmente de la expansión del reconocimiento de derechos.

Los ideólogos más importantes de la consolidación del Estado moderno, y que sirvieron de inspiración para aquellos que promovieron la Revolución Francesa y la Guerra de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica, fueron el filósofo inglés Thomas Hobbes (1588-1679), el filósofo empirista, también inglés, John Locke (1632-1704), el suizo Jean Jacques Rousseau (1712-1779) y el francés Charles Louis

de Secondant, barón de Montesquieu (1689-1755).

Hobbes influyó con su hipótesis de la guerra de todos contra todos y la noción de la construcción necesaria del Estado, que a su vez es complementada por la idea de Locke de un gobierno controlado, regulando y diferenciando las distintas formas de administración de la violencia (militar para la defensa externa, policial para el orden interno y judicial para la persecución de delitos). Del mismo modo, Rousseau complementa estas visiones con la idea del carácter público de las reglas, además de la necesidad del consenso y discusión democrática de las mismas. A éstas se añade la idea de Montesquieu de la división e independencia de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Así se conforma la idea del Estado Democrático de Derecho intentando encauzar legal y legítimamente el ejercicio de la violencia presente en la sociedad<sup>11</sup>.

Esas ideas que combatían el ejercicio del poder absoluto y despótico estaban también alimentadas, como ya mencionamos, por una profunda crisis económica, social y, por supuesto, política. Esta crisis tuvo repercusiones en los Estados Unidos de Norte América, territorio en el que los colonos impulsaron una guerra por su independencia de Inglaterra. Así, el Primer Congreso Continental en 1774 reclama, refiriéndose a la legislación de Inglaterra, que todos los colonos gozan naturalmente de ciertos derechos y garantías como la vida, la libertad y la propiedad.

Sin embargo, la Declaración de Independencia de Virginia de 1776 es uno de los más importantes de los antecedentes en la conformación del concepto actual de los Derechos Humanos. Los hitos anteriores se referían sobre todo al hecho de enunciar derechos del pueblo, como apunta Pedro Nikken: *“Estos documentos... no se fundan en derechos inherentes a las personas sino en conquista de la sociedad. Más que el recono-*

10. Claude P., Richard. Op cit. Pág. 32.

11. Uprimny Yepes; Violencia, Orden Democrático y Derechos Humanos en América Latina. Viejos y Nuevos Retos para los Noventa; Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo en América Latina; Novib; Editorial Presencia Ltda., Bogotá, Colombia; 1993; págs. 140 y 141.

*cimiento de derechos intangibles de la persona frente al Estado, lo que establecen son deberes para el gobierno*<sup>12</sup>. Por el contrario, la Declaración de Virginia se convierte en un instrumento legal que se basa en el reconocimiento de derechos propios de la persona humana.

Esta declaración, redactada en gran medida por el abogado George Mason, establecía en su artículo primero: *“Todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y poseen ciertos derechos propios, de los que, al entrar en sociedad, no pueden ser privados, ni despojados posteriormente por ningún pacto; a saber: el goce de la vida y de la libertad, con los medios de adquirir la propiedad y de perseguir y obtener la felicidad y la seguridad”*. El resto de la Declaración establece en otros artículos la separación de poderes, la superioridad del poder civil sobre el poder militar, el derecho a la rebelión, el libre ejercicio de la religión y el gobierno de la mayoría.

La Declaración de Independencia de 1776 señala que todos los hombres han sido creados iguales, que han sido dotados por el Creador de ciertos derechos innatos, entre ellos: la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad. La Constitución de los Estados Unidos (Filadelfia, 1787) protege la libertad del individuo a través del hábeas corpus y reconoce el derecho a ser juzgado por un jurado de pares; además, se prohibía la retroactividad de la ley. Años después, esta Constitución es enmendada e introduce la protección de varios derechos como el juicio justo y el debido proceso. Sin embargo, en cuanto a la Constitución y las declaraciones estadounidenses existieron muchos cuestionamientos y críticas concernientes a la igualdad de las personas. Como se sabe, tuvo que pasar casi un siglo para que los esclavos fueran liberados y casi dos siglos para que personas afrodescendientes alcancen igualdad de derechos civiles en muchos Estados de la Unión<sup>13</sup>.

Del mismo modo, la victoria de la Revolución Francesa en julio de 1789 trae consigo la proclamación de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, publicada después de la primera sesión de la reunión de los Estados Generales en Versalles, el 26 de agosto de 1789. El artículo primero de esta Declaración señala: *“Los hombres nacen libres e iguales en derechos, por tanto las distinciones sociales no tienen más fundamento en la utilidad pública”*, haciendo una clara crítica a la forma en que la nobleza despreciaba a los grandes sectores de la sociedad francesa. Del mismo modo, la Declaración indica que *“el objetivo de toda asociación política es la conservación de los naturales e imprescriptibles derechos del hombre”*, a saber: *“la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión”*. Además, la Declaración estipula una serie de derechos recogidos por las constituciones modernas, protegiendo la libertad y estableciendo requisitos para privarla, reconociendo derechos al justo juicio, al proceso debido y a la expropiación producto de la necesidad pública, previa justa indemnización, entre otros.

El espíritu liberal que anega las declaraciones del siglo XVIII se ve reflejado en el constitucionalismo del siglo XIX. Así lo demuestran las constituciones de los Países Bajos (1898), de los Estados alemanes (1818-1850), de Bélgica (1831), de Suiza (1848) y de Austria (1867)<sup>14</sup>, y las constituciones latinoamericanas, y la boliviana de 1826.

Otros hechos históricos también influyeron y confluieron en la construcción del concepto de Derechos Humanos que actualmente conocemos. Es fácil deducir que imbuidos de un espíritu liberal clásico las primeras declaraciones de derechos tuvieron, en una primera instancia, una inclinación mayor hacia los derechos individuales, con un énfasis en los derechos relacionados con la libertad.

12. Nikken, Pedro, El Concepto de Derechos Humanos, serie: Estudios de Derechos Humanos, Tomo I; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; pág. 17.

13. Estas críticas se manifiestan durante la Guerra de Secesión y la lucha por los Derechos Civiles emprendida durante la década de 1960.

14. Claude P. Richard; op. cit. Pág. 43.

Es sabido que durante los siglos XIX y XX, la Revolución Industrial ahondó las ya serias tensiones sociales. El mundo agrario se vio desplazado por el industrial, la acumulación en pocas manos de los medios de producción y los instrumentos de trabajo obligaron a la mayoría a vender lo único que tenía: su fuerza de trabajo, dando lugar a formas de explotación que pronto provocaron una serie de movilizaciones por reivindicaciones sociales y económicas. Durante el siglo XIX se expandió la influencia de las ideas revolucionarias marxistas que hacían una durísima crítica al capitalismo. Estas ideas tenían antecedentes en los socialistas utópicos y en las luchas obreras de los centros de producción más importantes de Europa. Así, la Comuna de París de la segunda mitad del siglo XIX es un ejemplo paradigmático de la lucha por conquistas que superaban las civiles y políticas, y que aspiraban al reconocimiento y la satisfacción de necesidades sociales y económicas.

Durante el siglo XX, la Constitución mexicana de 1917, redactada después del triunfo de la revolución agraria, liderada por Francisco Villa y Emiliano Zapata, reconoce por primera vez derechos económicos y sociales. Posteriormente, la Declaración de los Derechos del Pueblo Trabajador y Explotado de Rusia de 1919, inspirada en la filosofía marxista, influyó en la Constitución alemana del Estado Weimar (1919), en la Constitución española de 1931 y en la de Irlanda de 1937. Éstas dieron lugar al denominado Constitucionalismo Social que tuvo su punto emblemático en Bolivia durante la promulgación de la Constitución de 1938<sup>15</sup>.

Esta tendencia se vio reforzada después de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), cuando la comunidad internacional identificó a la pobreza

como una de las causas del enfrentamiento bélico. Así, bajo la estructura de la Liga de las Naciones - antecesora de la Organización de las Naciones Unidas- se crean las condiciones para el funcionamiento de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), creada por el Tratado de Versalles en 1919, que establece garantías laborales supranacionales, relativiza la soberanía de los Estados y reconoce que la paz universal y permanente solamente puede construirse basada en la justicia social. Sin duda, el auge de las corrientes marxistas permitió desarrollar un concepto de Derechos Humanos que trasciende la libertad individual e incluye la igualdad social y económica.

Paralelamente, surge el denominado Derecho Internacional Humanitario<sup>16</sup> que regula las guerras, impone límites exigibles a los conflictos armados, estableciendo normas para el uso de armas, la protección de heridos, prisioneros de guerra, población civil, etc. El Derecho Internacional Humanitario intenta romper el divorcio entre lo militar y lo humanitario para, de ese modo, reducir el número de víctimas de la violencia ocasionada por los conflictos armados de carácter internacional o aquellos que se desarrollan dentro del territorio de un Estado (conflictos armados internos)<sup>17</sup>. Los instrumentos más importantes en esta materia son: la Convención de La Haya de 1907, su anexo; y décadas después a las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949 y sus Protocolos de 1977.

No constituye una casualidad el hecho de que la proclamación de tan importantes declaraciones que reconocen los derechos de las personas se hayan dado producto de revoluciones o guerras. Muchos de los reconocimientos de la dignidad de las personas fueron literalmente arrancados

15. Benvenuto Lima, Jr. Jayme; Los Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales; Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo; Editorial Plural; La Paz, Bolivia; págs. 45, 47.  
 16. Christopher Swinarski define al Derecho Internacional Humanitario como "el cuerpo de normas internacionales, de origen convencional destinado a ser aplicado en los conflictos armados internacionales o no internacionales, y que limitan por razones humanitarias el derecho de las partes en conflicto a elegir libremente los métodos y los medios utilizados en la guerra, o que protege a las personas y a los bienes afectados, o pueden ser afectados por el conflicto. (Cfr. Introducción al Derecho Internacional Humanitario; Comité Internacional de la Cruz Roja; San José, Costa Rica; 1984; pág. 11).  
 17. López, Saccom, Fabricio; El Derecho Internacional Humanitario en los Conflictos Armados Internos; Ed. Cruz Roja Colombiana; División Nacional de Difusión y Protección; 1996; pág. 7.

después de conflagraciones sangrientas. El siglo XX, como ya hemos visto, no fue una excepción sino que está caracterizado como uno de los períodos más violentos de la humanidad.

Ni la Sociedad de las Naciones, ni los Tratados sobre Derecho Internacional Humanitario pudieron detener a los ejércitos que en 1939 destruyeron la frágil paz de Versalles. La Segunda Guerra Mundial enfrentó por un lado al denominado eje: Alemania, Italia y Japón; y por otro a los Aliados: Inglaterra, la URSS, Francia y Estados Unidos. El afán expansionista del régimen nazi liderado por Hitler pretendió la conquista de toda Europa en complicidad con el régimen fascista italiano liderado por Benito Mussolini. Mientras tanto en Asia, Japón bajo el mandato del emperador Hirohito puso en práctica un plan de conquista.

Este conflicto bélico se dio por concluido cuando en mayo de 1945 tanto el Ejército Rojo de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas de Joseph Stalin, junto al ejército norteamericano bajo la presidencia de Roosevelt, llegaron a Berlín y se apoderaron de la capital alemana, derrotando definitivamente al ejército alemán. Italia corrió la misma suerte. En agosto de 1945, Estados Unidos dejó caer dos bombas atómicas sobre la población civil de dos importantes ciudades niponas, Hiroshima y Nagasaki. Este hecho provocó la inmediata rendición del Emperador y la muerte de miles de inocentes.

A medida que el ejército aliado se aproximaba a Berlín encontraba y registraba a su paso el horror de la situación de los campos de concentración que el Estado nazi había construido para recluir a personas simplemente por pertenecer a cierto grupo nacional o étnico. Al mismo tiempo, se hizo evidente que el Estado había implementado, como política estatal, la eliminación de grupos de personas con discapacidades mentales. Esta política tenía como objetivo desarrollar y promover la consolidación de una raza pura. Para alcanzar tal objetivo, desplegaron un aparato de

persecución y eliminación sobre todo de judíos. Tan horribles fueron los resultados de la aplicación de esta política estatal que se registran más de seis millones de judíos asesinados en cámaras de gases especialmente diseñadas para tal efecto, en ejecuciones sumarias, arbitrarias, extrajudiciales, etc. A esa escalofriante cifra, que describe la magnitud del genocidio, se suma la de otros millones de civiles muertos en distintos lugares del globo durante este conflicto, incluidos grupos que fueron sistemáticamente perseguidos, como los Testigos de Jehová, homosexuales, personas con discapacidad y gitanos.

La comunidad internacional fue sacudida por el resultado de los crímenes cometidos durante la Segunda Guerra Mundial. Así, se crea la Organización de las Naciones Unidas, que dedica especial atención a la elaboración de políticas internacionales para evitar que los hechos que se conocieron se repitan. El Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas señala su *“fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres”*. Del mismo modo, aclara que todos los miembros se comprometen a tomar medidas para la realización de los propósitos traducidos en *“el respeto universal de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de todos”*. Del mismo modo, la Carta establece como objetivos: *“La manutención de la paz y de la seguridad internacional, el desarrollo de relaciones amistosas entre los Estados, el alcance de la cooperación internacional en el plano económico, social y cultural, el alcance de un patrón internacional de salud, la protección del medio ambiente, la creación de un nuevo orden económico internacional y la protección internacional de los derechos humanos”*<sup>18</sup>.

En mayo de 1948, la Organización de Estados Americanos adopta la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Aunque posterior, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada el 10 de

18. Nikken, Pedro; El Concepto de Derechos Humanos; Serie: Estudios de Derechos Humanos, Tomo I; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; pág. 20.

diciembre de 1948, fue, en definitiva, la que marca el hito imprescindible para entender la concepción de los Derechos Humanos actualmente aceptada. El intento por consolidar un Orden Mundial diferente, basado en la erradicación de la intolerancia y la violencia, establecen que los derechos de las personas constituye un tema de interés y de responsabilidad de la comunidad internacional. Desde ya, la Declaración representa un límite al poder soberano de los Estados.

Sin embargo, el contexto histórico que rodeó la proclamación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) fue complejo. Recordemos que, después de concluida la Segunda Guerra Mundial el mundo estaba dividido en dos poderosos bloques que se encontraban distanciados militar e ideológicamente y con ellos los países sobre los que ejercían su influencia. Por un lado, los Estados Unidos, que justificaban su hegemonía propugnando los valores del liberalismo centrado esencialmente en la libertad individual, y la Unión Soviética, que alentaba las tesis marxistas y el socialismo que aspiraba a una sociedad con igualdad. La DUDH y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos intentan, con muchos defectos, ser una síntesis de estas corrientes.

Debido a que en su origen tanto la Declaración Universal de Derechos Humanos como la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre no tenían un carácter vinculante, es decir, eran un patrón de referencia moral, cartas de intenciones, mas no tratados, la comunidad internacional decide formular una Carta Internacional de Derechos Humanos con la suficiente fuerza moral y sobre todo jurídica.

Casi tres décadas después, esa tarea se ve materializada con la puesta en vigor de la mencionada Carta, aplicada a través de instrumentos que complementan a la Declaración Universal: El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus Protocolos Facultativos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Así, estos instrumentos fueron los primeros en reconocer los derechos humanos, en atribuir al ser humano una serie de condiciones inherentes y de refrendar presupuestos axiológicos que permiten llevar adelante cambios sociales y políticos en su relación con el Poder Público.

### **El Carácter Inherente de los Derechos Humanos**

La discusión sobre el carácter inherente de los derechos del ser humano estuvo presente desde muchos siglos antes. Como el argentino Daniel Raffo resume, durante la historia existieron tres corrientes que interpretan esta concepción. La primera es la denominada corriente objetivista absoluta que se inicia con Platón, se profundiza con Santo Tomás de Aquino y actualmente es asumida por la mayoría de los tratadistas y dice que desde los orígenes de la humanidad estos valores valen por sí mismos, independientemente de la postura humana. En tal sentido, los Derechos Humanos son eternos e irrenunciables, son parte de la naturaleza humana y no requieren ser descritos para justificar su existencia. La segunda corriente es la subjetivista, defendida por Eherenfels, y señala que los valores cambian a través del tiempo de acuerdo con el criterio, preferencias y sensibilidades de las personas. De tal modo que los Derechos Humanos exigen un reconocimiento para que se tengan por existentes y así surja la obligación de respetarlos. La tercera corriente, denominada objetivista relativa, suscrita por Ortega y Gasset y Frondizi, defiende la hipótesis de la existencia objetiva de los valores y que sus contenidos están relacionados por las condiciones históricas y sociales que rodean al individuo.

De ese modo, se lleva adelante un interesante debate sobre el Derecho Natural o jusnaturalismo, entendido como el conjunto de normas justas, eternas e inmutables y que regulan la conducta humana. Esta posición se encuentra en contradicción a la expresada por aquellos que señalan que estas conquistas son resultados de los procesos históricos. Sea cual fuere, el Derecho Positivo, en términos prácticos, supera en la

realidad esa discusión debido al reconocimiento de esos derechos.

## Principios y Clasificación de los Derechos Humanos

En 25 de junio de 1993 la Conferencia Mundial de Derechos Humanos adopta una declaración señalando en su párrafo tercero que *“todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes entre sí”* y que *“los Estados tienen el deber, sean cuales sean sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales”*<sup>19</sup>.

Desde esa perspectiva, se señala claramente que los Derechos Humanos recaen sobre principios considerados como incuestionables. A saber: el principio de universalidad que dada la inherencia de estos atributos del ser humano, los Derechos Humanos no pueden ser ofendidos, violados o suprimidos bajo ninguna circunstancia y a ninguna persona. Así lo describe de manera expresa en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)<sup>20</sup>. Analizaremos el asunto de la pretendida Universalidad de los Derechos Humanos en el subtítulo referente a la Universalidad, Multiculturalismo y los Derechos Humanos.

Además, se destaca el principio de Indivisibilidad que, como ya apuntamos, pretende constituirse en una síntesis entre la visión liberal que enarbola los derechos individuales y la visión socialista que enfatiza la vigencia de los derechos económicos y sociales. Este principio traduce una comprensión integral de los derechos humanos y se basa en que no puede existir una jerarquización de éstos ya

que si un derecho es violado, es toda la dignidad humana la ofendida. A los ya citados se suma el principio de Interdependencia que señala que los Derechos Humanos están relacionados entre sí. Es decir que al negarse un derecho no es posible disfrutar plenamente los demás.

A estos principios añadimos el de *Transnacionalidad* o *Supraestatalidad* que, según Pedro Nikken, significa que *“... no puede invocarse la actuación soberana del gobierno para violarlos o impedir su protección internacional. Los derechos humanos están por encima del Estado y su soberanía, y no puede considerarse que se violenta el principio de no intervención cuando se ponen en movimiento los mecanismos organizados por la comunidad internacional para su promoción y protección”*<sup>21</sup>. Se señala además el principio de Irreversibilidad que advierte que una vez reconocido un Derecho Humano no puede ser removido de esa categoría; el de Progresividad, que significa que su enunciación no implica la negación de otros; y el de Justiciabilidad, que anuncia que éstos pueden ser exigidos por medio de mecanismos nacionales e internacionales expresamente diseñados para tal efecto.

Diversos intereses políticos y económicos han pretendido imponer una forma de clasificación de los Derechos Humanos que esconde una intencionalidad que está íntimamente ligada a su postergación y, por ende, a su insatisfacción y negación. Es evidente que la política internacional usa a la temática de los Derechos Humanos como un alfil en el juego de poderes y contrapoderes. La unipolaridad del mundo ha intentado imponer un discurso que limita la integralidad de los Derechos Humanos al ejercicio de ciertas libertades. Se trata de establecer una perniciosa sinonimia entre

19. Pedro Nikken; op. cit.; págs. 22 y 23.

20. La DUDH proclamada el 10 de diciembre de 1948 dice: Art. 1: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Art. 2:

1. “Toda Persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

2. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto de si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

21. Nikken, Pedro; op. cit.; pág. 23.

Derechos Humanos y Derechos o Libertades Políticas, dejando de lado a los Derechos Económicos y Sociales o a los Derechos de los Pueblos.

Toda clasificación debe tener una perspectiva pedagógica e informativa. La unidad conceptual y la indivisibilidad de los Derechos Humanos es una de sus características principales, y por ello separarlos no puede significar su jerarquización o que uno u otro derecho sea más importante que el resto.

A lo largo de la historia, a los Derechos Humanos se los ha identificado y clasificado en generaciones de derechos, debido a que su reconocimiento responde a diferentes épocas históricas. Así, tenemos a los Derechos de Primera Generación o Derechos Civiles y Políticos ubicados en la primera generación, y que son resultado de la tradición constitucionalista liberal. También conocidos como derechos individuales son los primeros que fueron históricamente reconocidos. Los derechos civiles, también conocidos como derechos de autonomía, son exigencias frente al poder público. Los derechos políticos, también llamados derechos de participación, tienen que ver con la posibilidad de participación de las personas en la formación de la voluntad política del Estado. Ambos tienen un carácter de exigibilidad inmediata. En ese sentido podemos mencionar a los siguientes: Derechos relativos a la vida: integridad, libertad y seguridad de la persona, incluida la protección contra la tortura y las penas o los tratos crueles inhumanos o degradantes; Derechos relativos a la administración de la justicia, derechos relativos a la vida privada; Derecho a la libertad de religión o de creencia, a la libertad de opinión y de expresión, a la libertad de circulación; Derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica; Derecho a la participación política; Derecho a la igualdad ante la ley y a una protección eficaz contra toda discriminación por cualquier motivo<sup>22</sup>. Las normas de Derecho

Internacional más importantes referidas a estos derechos son la DUDH y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos junto a sus Protocolos.

Los Derechos Humanos denominados de Segunda Generación o Económicos, Sociales y Culturales se refieren al deber del Estado con relación a las personas y los pueblos, para que éstos obtengan la satisfacción de necesidades materiales, producto de la tradición del pensamiento humanista y socialista. En realidad, estos derechos complementan a los civiles y políticos porque, como apunta Flávia Piovesan, *“sin la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos civiles y políticos se reducen a meras categorías formales, en cuanto que sin la realización de los derechos civiles y políticos, o sea, sin la efectividad de la libertad entendida en su más amplio sentido, los derechos económicos, sociales y culturales carecen de verdadera significación”*<sup>23</sup>. Nos referimos a los siguientes derechos: Derecho a la igualdad; Derechos laborales (individuales y colectivos); Derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo; Derecho a las libertades sindicales; Derecho a la seguridad social y a un nivel de vida adecuada, alimentación, vestido y vivienda; Derechos de la Familia; Derechos a la atención en salud; Derecho a la educación; Derecho a participar en la vida cultural<sup>24</sup>. Las más importantes normas de Derecho Internacional que reconocen estos derechos son la DUDH y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Los Derechos de Tercera Generación reciben denominaciones como: derechos de los pueblos, nuevos derechos humanos, derechos de cooperación o derechos de solidaridad. La evolución histórica y social llevó a la comunidad internacional al reconocimiento de derechos en el marco de la lucha de los pueblos por la descolonización desarrollada durante el siglo XX. Entre estos derechos podemos mencionar:

22. Coordinadora de la Mujer, Red de Mujeres y Economía, Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Centro de Promoción de las Mujeres Gregoria Apaza; Una aproximación a los Derechos Humanos; Ed. Coordinadora de la Mujer; La Paz, Bolivia, mayo de 2001; págs. 3,4.

23. Piovesan, Flávia; Derechos Humanos e o Derecho Constitucional Internacional; Max Limonad; Sao Paulo; 1997; pág. 161.

24. Una aproximación a los Derechos Humanos; op. cit.; pág. 5.



Derechos Ecológicos o Derecho al Medio Ambiente, Derechos de los Pueblos (libre autodeterminación), Derechos de Cooperación, Derechos de Solidaridad, Derecho a la Paz y a la Seguridad.

Recientemente ha empezado a difundirse la noción de los Derechos de Cuarta Generación o Derecho Difuso. Están relacionados con la defensa específica de grupos humanos especialmente vulnerables. Esto significa una especialización del Derecho Internacional que pretende brindar atención particularizada. La discusión doméstica e internacional de estos derechos se debe a la labor de movimientos sociales que luchan cotidianamente para su defensa. A saber, los derechos de homosexuales, migrantes, niños y niñas, personas privadas de libertad, de las personas enfermas, de las personas con discapacidad, etc.

Finalmente, la doctrina discute la necesidad del estudio y reconocimiento de una Quinta Generación de Derechos Humanos. Éstos están vinculados al desarrollo técnico y científico, a la informática y telecomunicaciones, a la medicina biológica-genética. Asimismo, se discute el derecho a morir con dignidad o la profundización del problema de la tortura como consecuencia de la transformación del uso de instrumentos sofisticados. Estos asuntos están íntimamente ligados a la defensa de la dignidad humana.

De todos modos, no es ocioso reiterar que la clasificación solamente puede ser considerada en términos de reconocimiento histórico o en un contexto pedagógico. De ningún modo se debe intentar dividirlos con el propósito de establecer primacías. La historia demuestra que estas conductas han justificado posiciones geopolíticas. Cancado Trindade, ex presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, señaló con precisión que *“la fantasía nefasta de las llamadas generaciones de derechos histórica y jurídicamente infundada, en la medida en que alimentó una visión fragmentada o atomizada de los Derechos*

*Humanos, ya se encuentra debidamente desmitificada. El fenómeno que hoy testimoniamos no es el de una sucesión, sino de una expansión, acumulación y fortalecimiento de los derechos humanos consagrados, en consonancia con una visión necesariamente integrada de todos los Derechos Humanos”*<sup>25</sup>.

Esa perspectiva holística de los Derechos Humanos se expresa de manera también contundente cuando Trindade pregunta: *“¿De qué vale el derecho a la vida sin garantizar las condiciones mínimas de una existencia digna y adecuada sobrevivencia (alimentación, vivienda, vestimenta)? ¿De qué vale el derecho a la libertad de locomoción sin el derecho a la vivienda adecuada? ¿De qué vale el derecho a la libertad de expresión sin el acceso a la instrucción y educación básica? ¿De qué valen los derechos políticos sin el derecho al trabajo? ¿De qué vale el derecho al trabajo sin un salario justo, capaz de atender las necesidades humanas básicas? ¿De qué vale el derecho a la libertad de asociación sin el derecho a la salud? ¿De qué vale el derecho a la igualdad ante la ley sin las garantías del debido proceso legal?”*<sup>26</sup>.

### **Debate Sobre la Responsabilidad de Agentes No Estatales en la Violación de Derechos Humanos**

La tesis clásica en la que se señala que solamente los agentes estatales son responsables de la violación de los Derechos Humanos ha sido puesta en tela de debate por diferentes estudiosos de la materia que señalan que existen condiciones para asegurar que en delimitadas circunstancias agentes no estatales también los violentan.

Es el caso de los grupos armados que conforman ejércitos, tienen control territorial, imponen tributos, es decir que suplantán al Estado en determinado tiempo y espacio. De ese modo, al tomar la condición de cuasi Estado, también tiene en esas circunstancias la administración del

25. A.A. Cancado Trindade; Cfr. en Benvenuto Lima Jr.; Los Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales; Editores Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo; Plural Editores 2001; pág. 21.

26. A.A. Cancado Trindade; Cfr. en Benvenuto Lima Jr.; op. cit.; pág. 20.

monopolio de la violencia y, por tanto, según los defensores de esta tesis, deberían ser responsabilizados de la violación de Derechos Humanos en el marco del Derecho Internacional.

Este debate está aún vigente sobre todo en países abatidos por conflictos armados como Colombia. Sin embargo, se mantiene vigente la tesis clásica que señala que sólo el Estado viola los Derechos Humanos debido a que esos grupos no pueden ser llamados tales porque no cuentan con un reconocimiento de la comunidad internacional. Este criterio no debe confundirse con el caso de contratistas civiles utilizados por ejércitos o gobiernos, debido a que si cometen atentados contra la dignidad humana, debido a que actúan con la aquiescencia del Estado contratante, éste se convierte en responsable ante la comunidad internacional.

### **Neoliberalismo, guerra contra las drogas y Derechos Humanos**

El sistema mundial capitalista no sólo se basa en la concentración de los poderes reales de decisión en pocos individuos e instituciones, sino que además desata lógicas más allá del control humano democrático a nivel nacional e internacional, exponiendo a los más débiles a todo tipo de catástrofes financieras, sociales y ecológicas<sup>27</sup>. La acumulación de bienes y capitales en pocas manos es una muestra clara de la bochornosa distribución de la riqueza en el planeta<sup>28</sup>.

La globalización neoliberal basada en la especulación de capital y en la desregulación de los mercados como receta para resolver las inequidades económicas ha promovido y profundizado sistemas financieros, monetarios y comerciales con mecanismos de decisiones cerrados, antidemocráticos, injustos, incoherentes y sustentados en la imprevisibilidad y discriminación. De esa forma, se vulnera el derecho de los

pueblos a participar en la gestión y administración de los asuntos vinculados a la economía y finanzas a nivel mundial.

El proceso de globalización que debería transformarse en un motor de la responsabilidad colectiva de velar por el respeto a la dignidad humana, a través de sus características neoliberales, es una de las amenazas más preocupantes a la vigencia de los Derechos Humanos. La comunidad internacional no ha diseñado mecanismos efectivos para controlar a las empresas transnacionales.

Así las cosas, desde el punto de vista de los Derechos Humanos no es que el ser humano no tiene posibilidades de satisfacer sus necesidades sino que esas posibilidades le son privadas a través de las condiciones materiales de vida impuestas por un sistema atentatorio a la dignidad humana.

La denominada Guerra contra las Drogas se ha constituido en otra amenaza a la vigencia de los Derechos Humanos. Ni la priorización de la represión ni los intentos de reducir la oferta han podido lograr que la producción, el consumo o el negocio de las drogas hayan dejado de crecer. El negocio del narcotráfico es uno de los más lucrativos y ha originado las organizaciones criminales más poderosas de la humanidad. Asimismo, ha comprometido el rol de las instituciones a través de la corrupción, llegando a niveles de penetración que las han cuestionado. Las cárceles se han llenado de narcotraficantes menores, porque los grandes traficantes garantizan su impunidad. La actual política antinarcóticos pone sobre las espaldas de los países productores el mayor peso de esta "guerra". La interdicción al narcotráfico ha logrado que los narcotraficantes simplifiquen el proceso de elaboración de pasta base y abaraten el costo de sus instalaciones. Se han modificado,

27. Antonio González Fernández en Senent De frutos, Juan Antonio; Ellacuría y los Derechos Humanos; Editorial Desclée, 1998; España; pág. II.

28. En su más reciente versión, la revista Forbes establece que en el ranking de personas más ricas en el mundo los primeros diez han acumulado una fortuna cerca a los 275 mil millones de dólares. En el mismo planeta, 2.800 millones de personas tienen que vivir con menos de dos dólares diarios (lo considerado mínimo para satisfacer las necesidades más elementales), mientras 1.200 millones de personas viven en la extrema pobreza con menos de 1 dólar diario.

adaptado las rutas y se han desarrollado nuevos métodos de transportación de drogas. Las políticas represivas y prohibicionistas hacen que el negocio sea cada vez más lucrativo y atractivo. Este sistema ha impuesto normas legales e instrumentos de control geopolítico, como la Ley 1008 en Bolivia. Sin embargo, esta “guerra” no ataca, entre muchos aspectos, las redes bancarias de lavado de dinero proveniente de este negocio<sup>29</sup>.

### **Multiculturalismo, universalidad y Derechos Humanos**

En cualquier curso de Derechos Humanos se repite hasta la saciedad la caracterización universal de los Derechos Humanos. Este principio, reconocido por la Conferencia Mundial de Viena de 1993, pretende dar un carácter de uniformidad a un sistema ético y moral. Sin embargo, se han desarrollado distintas corrientes de crítica a una visión considerada como una imposición occidental de las normas e instituciones vinculadas a los derechos humanos.

Las distintas culturas han construido sistemas éticos y morales diferentes; por tanto, algunos intentos de imponer una determinada estructura axiológica es vista como una nueva y sutil forma de colonialización. Durante la Conferencia Internacional sobre Derechos Humanos realizada en Viena en 1993, diversos países islámicos, China y México construyeron un frente en contra de la noción de universalidad de los Derechos Humanos debido a que se privilegia una perspectiva occidental jerarquizada y excluyente.

Asimismo, las estructuras que suscriben tratados internacionales son en muchos casos antidemocráticas y no representativas de los valores de las sociedades que se construyen en sus Estados. No se puede decir que la delegación boliviana, por ejemplo, que suscribió la DUDH o que participó de la Conferencia de Viena, representaba los valores

multiculturales de las naciones que habitan el territorio hoy conocido como Bolivia.

Existen distintas corrientes de pensamiento que han cuestionado el pretendido universalismo por encontrarlo alienante, uniformizador e irrespetuoso de las distintas formas de entender la defensa de la dignidad humana. En ese sentido, se ha desarrollado una tesis que apunta a una visión multicultural de este tema, como apunta Senent: *“Bajo la supuesta validez universal de los Derechos Humanos, lo que hay es la pretensión y el prejuicio de considerar superior una cultura concreta”*<sup>30</sup>.

Como consecuencia se reivindica un relativismo cultural, ético y jurídico, sin negar la necesidad de un diálogo intercultural con el propósito de hallar el consenso que permita establecer una estructura global respetuosa de la multiculturalidad de la humanidad, pero al mismo tiempo capaz de defender efectivamente la dignidad humana más allá de las fronteras. Ese es uno de los desafíos del Derecho Internacional.

El derecho a la autodeterminación de los pueblos está también vinculado a la facultad de los colectivos de construir sus propios paradigmas éticos y sus correspondientes estructuras jurídicas. Esta situación no solamente se traduce en términos de cuestionar la legitimidad del nacimiento de las nociones de Derechos Humanos sino también de la negación de los procesos de apropiación y de justificación con las realidades particulares.

En Bolivia este asunto no es sólo un problema retórico sino que tiene una vigencia cotidiana. Según el censo de 2001, más de la mitad de los bolivianos y bolivianas se considera indígena, y paralelamente se ha ido construyendo una conciencia colectiva acompañada por un movimiento social articulado en la reivindicación de valores indígenas y en la satisfacción de necesidades básicas. Esta inculcable realidad no

29. Llorenti, Sacha; *El Silencio es Cómplice, Los Derechos Humanos en el Trópico de Cochabamba y la Guerra contra las Drogas*; Edobol, Bolivia, 1999.

30. Senent De frutos, Juan Antonio; *Ellacuría y los Derechos Humanos*; Editorial Desclée, 1998; España; pág. 65.

ha encontrado aún una correspondencia en el Estado o sus instituciones. Sin embargo, desde el inicio del proceso en 2006, se profundiza la construcción de un Estado capaz de materializar y compatibilizar su realidad social en su estructura institucional. Asimismo, esta realidad deberá verse reflejada en las relaciones internacionales y su influencia supraestatal.

Así por ejemplo, en Bolivia, pese a un reconocimiento formal de la justicia comunitaria, todavía no se han encontrado los mecanismos de compatibilización entre la "justicia ordinaria" de fuentes claramente occidentales y las formas de administración de lo público en distintas comunidades indígenas de tierras altas y bajas. La vigencia de normas consuetudinarias que se encargan de la resolución de controversias en materia penal, civil, familiar, en el uso de la tierra y el riego, etc., se encuentran en aparente colisión

con el derecho positivo, sin embargo la misión de consolidar un sistema de complementariedad de estas diversas legitimidades será el desafío del siglo XXI.

Profundizando el debate, la universalización de los Derechos Humanos debe plantearse, como registra Ignacio Ellucaría, desde una triple inquisición: desde dónde, para quién y para qué se proclaman. Del mismo modo, la universalización no relacionada a la liberación de los pueblos es una falacia<sup>31</sup>. La perspectiva universal de los Derechos Humanos no se debe al reconocimiento de éstos sino al deber universal de todos los pueblos. Asimismo, tiene indisoluble relación con la unidad de la dignidad humana y de la humanidad, pero como también apunta Ellacuría no desde la uniformidad, la conciencia común, ni unión solidaria, sino desde una unidad dialéctica en conflicto.

31. Senent apunta que "si el problema real de los derechos humanos es que existe un orden histórico mundial que produce la violación masiva de los derechos fundamentales, de la vida, de la libertad económica, de la libertad social, de la libertad cultural, de la libertad política de las personas y de los pueblos, entonces la tarea de la universalización de los derechos humanos debe ir en la línea de un proceso histórico de liberación de las mayorías populares y los pueblos oprimidos de las opresiones particulares que padecen desde la actual ordenación de la forma de vida humana, y no sólo ni principalmente de una adaptación o descubrimiento desde la propias raíces culturales de la idea de Derechos Humanos". Senent de frutos, Juan Antonio; op. cit; pág. 85.

### COMPROMISO DE LIMA: CARTA ANDINA PARA LA PAZ Y LA SEGURIDAD, LIMITACIÓN Y CONTROL DE GASTOS DESTINADOS A LA DEFENSA EXTERNA

#### Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la Comunidad Andina

Los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela,

**Reunidos** en la ciudad de Lima con el objeto de analizar la propuesta del Presidente Alejandro Toledo para promover una concepción común de la seguridad, la paz, el perfeccionamiento y la ampliación de las medidas de fomento de la confianza, así como la puesta en práctica de iniciativas destinadas a promover la limitación de los gastos para la defensa externa.

**Tomando en cuenta** la propuesta de creación de un Fondo Humanitario Internacional cuya materialización con aportes provenientes de la disminución de los gastos de defensa, entre otros, contribuiría a fortalecer los esfuerzos que realizan los Países de la Comunidad Andina para atender sus necesidades de índole social,

**Persuadidos** de que la existencia de regímenes democráticos en la región refuerza las relaciones de paz, amistad, entendimiento y cooperación mutua entre los pueblos y gobiernos de la Comunidad Andina,

**Convencidos de** que la paz y la estabilidad constituyen valores que se refuerzan con la vigencia del Estado de Derecho, la democracia y el respeto de los derechos humanos,

**Conscientes** de que las tareas del desarrollo económico y social, especialmente el desafío de

reducir la pobreza en nuestras sociedades, son objetivos nacionales compartidos que demandan establecer límites a los gastos destinados a la defensa externa.

**Destacando** el compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación, contenido en la Declaración de Galápagos de 17 de diciembre de 1989.

**Recordando** que los Presidentes Andinos encomendaron al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores la elaboración de los lineamientos para una política comunitaria de seguridad y fomento de la confianza con el objetivo de establecer una Zona Andina de Paz.

**Teniendo en cuenta** que la política exterior común constituye un elevado grado de cooperación política que inicia una nueva etapa de la integración andina y que ha identificado como una de sus áreas de acción prioritaria adoptar “medidas conjuntas para el fomento de una cultura de paz y de solución pacífica de controversias, el fomento de la confianza, especialmente en las zonas fronterizas, la limitación de armamentos y el desarrollo de nuevas concepciones regionales de seguridad.”

**Considerando** que en la Declaración de Santa Cruz de la Sierra del 30 de enero del 2002, los Presidentes Andinos acogieron la iniciativa del Presidente del Perú, Alejandro Toledo, de llevar a cabo en la ciudad de Lima una Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de los países miembros de la Comunidad Andina para examinar la propuesta de reducción de gastos de defensa con el objeto de destinar más recursos a la inversión social y a la lucha contra la pobreza, tomando en cuenta las exigencias de seguridad interna y los niveles actuales de gasto,

Han convenido en aprobar el siguiente:

## I. PRINCIPIOS PARA LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA COMUNITARIA DE SEGURIDAD DE LA COMUNIDAD ANDINA

Los Estados miembros de la Comunidad Andina reafirman su compromiso y la adhesión a los propósitos y principios de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y, la formulación de una Política comunitaria de seguridad y fomento de la confianza, basada en los siguientes principios:

1. La preservación del Estado de Derecho y la democracia como sistema de gobierno.
2. La promoción y protección de los derechos humanos.
3. La aplicación del derecho internacional humanitario.
4. La abstención del uso o la amenaza del uso de la fuerza en sus relaciones recíprocas.
5. La solución pacífica de las controversias.
6. El respeto a la integridad territorial y a la soberanía de cada uno de los Estados miembros.
7. La no intervención en asuntos internos.
8. El respeto al derecho internacional y a las obligaciones internacionales.
9. La observancia de los sistemas de seguridad colectiva de la ONU y la OEA.
10. La cooperación para el desarrollo.
11. El fortalecimiento del proceso de integración.

## II. COMPROMISO PARA LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA COMUNITARIA DE SEGURIDAD ANDINA

Acuerdan:

1. Reafirmar su compromiso con la paz, la seguridad, la renuncia al uso o a la amenaza del uso de la fuerza, la solución pacífica de las controversias y el respeto al derecho internacional.
2. Presentar al XV Consejo Presidencial Andino un proyecto de política común de seguridad andina, en el contexto de una concepción democrática y no ofensiva de la seguridad externa, basada en los principios de la Carta de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos.
3. Convocar, antes de diciembre del 2002, a una serie de seminarios sobre las siguientes áreas temáticas: la seguridad hemisférica desde la perspectiva andina, lucha regional contra el terrorismo, gasto militar y medidas de seguridad y fomento de la confianza. En estos seminarios participarán representantes tanto militares como civiles de los cinco países miembros. El objeto de los mismos será el de iniciar las discusiones en torno a aspectos fundamentales para la formulación de una política comunitaria de seguridad andina.
4. Conformar el Grupo de Alto Nivel en materia de Seguridad y Fomento de la Confianza, en el cual tendrán asiento los Altos Funcionarios de Relaciones Exteriores y de Defensa de los cinco Países Miembros. Estos tendrán la labor de coordinar los trabajos con miras a formular la política común de seguridad andina. La primera reunión de este Grupo deberá realizarse durante el primer semestre del 2003 como paso siguiente a la realización de los seminarios.

### **III. COMPROMISO PARA INSTAURAR UNA ZONA DE PAZ EN EL ESPACIO DE LA COMUNIDAD ANDINA**

Acuerdan:

1. Establecer los Mecanismos y criterios para instaurar una Zona de Paz en la Comunidad Andina de conformidad con el acuerdo adoptado por los Jefes de Estado en el Acta de Carabobo, como una garantía de paz y seguridad que los gobiernos andinos aseguran a sus pueblos.
2. La Zona de Paz de la Comunidad Andina abarca el área conformada por los territorios, el espacio aéreo y aguas bajo soberanía y jurisdicción de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.
3. En la Zona de Paz de la Comunidad Andina:
  - Queda prohibido el uso o la amenaza del uso de la fuerza entre los Estados miembros conforme con las disposiciones aplicables de la Carta de las Naciones Unidas y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos.
  - Se proscribe el emplazamiento, la fabricación, el transporte y la utilización de armas nucleares, biológicas y químicas, de conformidad con las disposiciones del Tratado de Tlatelolco y las convenciones internacionales sobre armas químicas, biológicas y tóxicas.
  - Se proscribe toda modalidad de ensayos nucleares.
  - Se establece un régimen gradual de eliminación que conduzca, en el más breve plazo, a la erradicación total de las minas antipersonal de acuerdo con lo establecido en la Convención de Ottawa.
  - Se prohíbe el desarrollo, la fabricación, posesión, despliegue y utilización de todo tipo de armas de destrucción en masa, así como su tránsito por los países de la subregión.

- Se promueve la cooperación para el Desarrollo y la Integración.

4. Los países andinos presentarán tanto a la Asamblea General de las Naciones Unidas, como a la Asamblea General de la OEA proyectos de Resolución para promover el reconocimiento de la Zona Andina de Paz por la Comunidad Internacional.

### **IV. COMPROMISO REGIONAL EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO**

Acuerdan:

1. Intensificar las acciones nacionales que vienen ejecutando en concordancia con las disposiciones del Consejo de Seguridad, en especial la Resolución 1373 del 28 de setiembre de 2001; con lo establecido en la Convención Interamericana contra el Terrorismo, aprobada el 3 de junio de 2002, y con la Declaración de Galápagos “Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación” del 18 de diciembre de 1989.
2. Adoptar las medidas adicionales necesarias para prevenir la comisión de actos de terrorismo, inclusive mediante la provisión de alerta temprana a las autoridades pertinentes, mediante el intercambio de información.
3. Continuar combatiendo las actividades del crimen transnacional, especialmente las vinculadas al terrorismo; como son: las drogas ilícitas, el lavado de activos y el tráfico ilícito de armas.

### **V. COMPROMISOS PARA LA LIMITACION DE LOS GASTOS DE LA DEFENSA EXTERNA, EL CONTROL DE LAS ARMAS CONVENCIONALES Y LA TRANSPARENCIA**

Acuerdan:

1. Realizar acciones conjuntas para promover en el ámbito regional un proceso creíble y verificable de limitación de armamentos

teniendo en cuenta las necesidades de seguridad interna de cada país y los niveles actuales de gasto, que permita dedicar la mayor cantidad de recursos al desarrollo económico y social, conforme con los principios y propósitos consagrados sobre la materia en la Carta de la Organización de los Estados Americanos y la Declaración de Ayacucho.

2. Proscribir y/o restringir el empleo de ciertas armas convencionales consideradas como excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, de conformidad con el régimen contenido en la Convención de las Naciones Unidas sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados de 1980 y en sus protocolos adicionales.
3. Adherir a la Convención Sobre Ciertas Armas Convencionales y a sus protocolos, incluyendo el Protocolo II enmendado, así como al Protocolo IV de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados referido a las armas láser cegadoras.
4. Suscribir y/o ratificar la Convención Interamericana Contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados, así como hacer los esfuerzos diplomáticos necesarios para asegurar la pronta entrada en vigor de esta convención.
5. Cumplir oportunamente con la presentación anual de informes sobre importaciones y exportaciones de armas convencionales al Registro de Armas Convencionales de Naciones Unidas, establecido en la Resolución 46/36 L (1991) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
6. Cumplir oportunamente con la presentación de los informes normalizados sobre información objetiva en materia de armamento, incluyendo transparencia de los gastos de defensa, de conformidad con la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 35/142B (1980) titulada "Reducción de presupuestos militares" y 48/62 (1994) "Reducción de los presupuestos militares: transparencia de los gastos militares", e intercambiar la información directamente entre sus respectivas Cancillerías, las que informarán a los Ministerios de Defensa.
7. Propender para que todos los países andinos ratifiquen la Convención Interamericana sobre la Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales aprobada por la OEA en 1999.
8. Intercambiar anualmente a nivel subregional andino, en el mes de febrero de cada año, y mientras entra en vigencia la Convención Interamericana sobre la Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales de la OEA, la información relativa a las importaciones y exportaciones de las siguientes armas convencionales: carros de combate, vehículos blindados de combate, sistemas de artillería de gran calibre, aviones de combate, helicópteros de ataque, naves de guerra y misiles o sistemas de misiles.
9. Informar anualmente al Secretario General de la ONU sobre sus gastos militares del último año fiscal, antes del 30 de abril de cada año, con base en la información disponible y utilizando los formularios correspondientes, conforme con la Resolución 35/142 B" (1980) de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas titulada "Reducción de presupuestos militares".
10. Intercambiar anualmente a nivel subregional andino la información relativa a los gastos militares, antes de su presentación a la ONU y a la OEA, y coordinar y homologar dicha información.



## **VI. COMPROMISO PARA PROPICIAR QUE AMÉRICA LATINA SEA DECLARADA UNA ZONA LIBRE DE MISILES AIRE - AIRE MÁS ALLÁ DEL ALCANCE VISUAL Y DE MISILES ESTRATÉGICOS DE MEDIANO Y LARGO ALCANCE**

Acuerdan:

Acoger con beneplácito la invitación del Gobierno del Perú para realizar en Lima en el mes de setiembre del 2002 una reunión de expertos para iniciar consultas con miras a establecer en América Latina una zona de proscripción de misiles aire-aire más allá del alcance visual y sistemas de misiles estratégicos de mediano y largo alcance.

## **VII. COMPROMISOS PARA CONSOLIDAR LA PROSCRIPCIÓN DE LAS ARMAS NUCLEARES, QUÍMICAS Y BIOLÓGICAS**

Reiteran sus compromisos de:

1. Utilizar exclusivamente con fines pacíficos el material y las instalaciones nucleares bajo su jurisdicción y cumplir escrupulosamente el Tratado de Tlatelolco y sus protocolos.
2. Requerir, conforme con lo acordado en el Comunicado Final de la Reunion Ministerial del Buró del Movimiento No Alineado, celebrada en Durban, Sudáfrica, en abril del 2002, que los países poseedores de armas nucleares informen oportunamente a los Gobiernos de los países andinos sobre el tránsito frente a sus costas de cualquier material o desecho nuclear. En ese sentido, los países de la Comunidad andina continuarán aplicando el Reglamento para el Transporte Seguro de Materiales Radioactivos en el marco del Organismo Internacional de Energía Atómica.
3. Prohibir en sus respectivos territorios la fabricación, recepción y tránsito de material fisionable y no recibir ningún traspaso de armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos, sea directa o indirectamente.

4. Coordinar sus posiciones en la Asamblea General y la Conferencia de Desarme de las Naciones Unidas, la Conferencia de Examen del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, con el propósito de fomentar la eficacia del régimen de no-proliferación nuclear.
5. No desarrollar, producir, adquirir, almacenar, conservar, ni emplear armas biológicas y tóxicas, en ninguna circunstancia, de conformidad con la Convención Sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Tóxicas y Sobre su Destrucción de 1972.
6. Aplicar de manera concertada en la subregión andina las medidas de fomento de la confianza establecidas en la III Conferencia de Examen de la Convención sobre Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Tóxicas y Sobre su Destrucción y coordinar la presentación de los formularios de declaración correspondientes.
7. No desarrollar, emplear, producir, adquirir de otro modo, almacenar o conservar armas químicas, ni transferir esas armas a nadie, directa o indirectamente, de conformidad con la Convención Sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y Sobre su Destrucción de 1993.
8. Facilitar, entre sus organismos nacionales competentes, el intercambio más completo posible de sustancias químicas, equipo e información científica y técnica en relación con el desarrollo y la aplicación de la química para fines no prohibidos por las convenciones respectivas.
9. Presentar oportunamente las Declaraciones Anuales Sobre Sustancias Químicas e Instalaciones Pertinentes ante la Organización para la Prohibición de Armas Químicas y hacer llegar copia de estas declaraciones simultáneamente a los Estados miembros de la Comunidad Andina, a través de sus respectivas Cancillerías.

## VIII. COMPROMISOS PARA ERRADICAR EL TRÁFICO ILÍCITO DE ARMAS DE FUEGO, MUNICIONES, EXPLOSIVOS Y OTROS MATERIALES RELACIONADOS

Acuerdan:

1. Adoptar medidas urgentes para combatir el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, dada su vinculación con el problema mundial de las drogas ilícitas, el terrorismo, la delincuencia transnacional organizada y las actividades mercenarias y otras conductas criminales, por su incidencia directa en la seguridad ciudadana y porque agravan los conflictos internos y obstaculizan los procesos de paz.
2. Adoptar, asimismo, medidas urgentes para combatir el tráfico ilícito de armas de fuego destinadas a alterar el orden democrático institucional de los Estados.
3. Establecer un Grupo de Trabajo Andino que desarrolle un plan de acción y seguimiento de los proyectos de cooperación específicos bilaterales y subregionales para combatir y erradicar el tráfico ilícito de armas de fuego.
4. Aplicar en el más corto plazo las recomendaciones contenidas en el Programa de Acción de las Naciones Unidas del 2001 para Prevenir, Combatir y Eliminar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos, y en especial las recomendaciones en el plano regional.

## IX. COMPROMISOS PARA LA ERRADICACIÓN DE LAS MINAS ANTIPERSONAL.

Acuerdan:

1. Reafirmar su compromiso para no emplear ni desarrollar, producir, adquirir, almacenar, conservar o transferir, directa o indirectamente, minas antipersonal, bajo ninguna circunstancia.

2. Destruir o asegurar la destrucción de todas las existencias de minas antipersonal en un plazo de cuatro años, contados a partir de la fecha en que entró en vigor la Convención de Ottawa para cada Estado parte, a excepción de aquellas retenidas o transferidas para el desarrollo de técnicas de detección, limpieza o destrucción de minas y el adiestramiento en dichas técnicas.
3. Aplicar o continuar ejecutando programas nacionales, binacionales o multilaterales para acelerar el proceso de destrucción de las minas antipersonal sembradas, a fin de que éstas sean destruidas de acuerdo a los plazos establecidos en la Convención Sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y Sobre su Destrucción de 1997.
4. Establecer programas nacionales para la atención de las víctimas de minas y su integración social y económica, así como para la prevención y la sensibilización sobre los peligros de las minas antipersonal.
5. Exhortar vehementemente a los demás países de la región que posean o tengan sembradas en su territorio minas antipersonal, a que cumplan con destruirlas lo más pronto posible.
6. Hacer un enérgico llamado a los grupos al margen de la ley para que cumplan las normas del Derecho Internacional Humanitario en esta materia.

## X. COMPROMISOS PARA AMPLIAR Y REFORZAR LAS MEDIDAS DE FOMENTO DE LA CONFIANZA

Acuerdan:

1. Continuar aplicando y reforzar las medidas de fomento de la confianza, principalmente las relacionadas con:
  - a. Acuerdos sobre notificación previa de ejercicios militares.

- b. En los casos que corresponda, el establecimiento de zonas de confianza mutua o de seguridad en las áreas de frontera, adecuando el número y potencia de las unidades y destacamentos militares, tomando en consideración las necesidades de seguridad interna y desarrollo de cada país.
- c. Fomento de la elaboración y el intercambio de información sobre políticas y doctrinas de defensa.
- d. Invitación de observadores para ejercicios militares, visitas a instalaciones militares, facilidades para observar operaciones rutinarias e intercambio de personal civil y militar para formación, capacitación y perfeccionamiento.
- e. Reuniones y acciones para prevenir incidentes e incrementar la seguridad en el tránsito terrestre, marítimo, fluvial, lacustre y aéreo.
- f. Programas de prevención y cooperación en casos de desastres naturales sobre la base de la petición y autorización de los Estados afectados.
- g. Seminarios, cursos de difusión y estudios sobre medidas de fomento de la confianza mutua y de la seguridad, y políticas de fomento de la confianza con participación de civiles y militares.
- h. Programas de educación y cultura para la paz y de promoción y defensa de los derechos humanos.
- i. Cooperación entre los legisladores andinos en torno a las medidas de fomento de la confianza y temas relacionados con la paz y la seguridad subregional, incluyendo la realización de encuentros, intercambio de visitas y reunión andina de parlamentarios sobre los asuntos relativos a la seguridad común.

- j. Extender a los institutos de formación diplomática, academias militares, centros de investigación y universidades, los seminarios, cursos y estudios, sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, desarme y otros temas vinculados a la paz y la seguridad andina, con participación de funcionarios gubernamentales, civiles y militares, así como de representantes de la sociedad civil, en dichas actividades.
- k. Promover, a nivel bilateral, rondas de conversaciones entre los Altos Mandos militares, intercambio de información e inteligencia y mecanismos de verificación de incidentes en las zonas de frontera.

## **XI. MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y VERIFICACIÓN**

Acuerdan:

1. Realizar periódicamente reuniones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, conjuntamente con los Ministros de Defensa de la Comunidad, para profundizar el diálogo y la concertación en materia de políticas comunes de seguridad y fomento de la confianza.
2. Convocar, semestralmente, al Grupo de alto Nivel en materia de medidas de seguridad y fomento de la confianza, como órgano ejecutivo de esta política comunitaria.
3. Disponer que la Secretaría General de la Comunidad Andina establezca, a la brevedad posible, una unidad responsable del seguimiento y la eficaz verificación de las acciones de política exterior acordadas en este Compromiso de Lima.

17 de junio de 2002

**Embajador Alberto Zelada Castedo**  
Ministro de Relaciones Exteriores y Culto  
Subrogante de Bolivia

**General Óscar Guiliarte**  
Ministro de Defensa Nacional de Bolivia

**Doctor Guillermo Fernández de Soto**  
Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia

**Doctor Gustavo Bell Lemus**  
Vicepresidente de la República y Ministro de  
Defensa de Colombia

**Doctor Heinz Moeller Freile**  
Ministro de Relaciones Exteriores de Ecuador

**Almirante(r) Hugo Unda**  
Ministro de Defensa de Ecuador

**Doctor Diego García-Sayán Larrabure**  
Ministro de Relaciones Exteriores de Perú

**Doctor Aurelio Loret de Mola**  
Ministro de Defensa de Perú

**Embajador Roy Chaderton Matos**  
Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela

**General Brigadier Carlos Martínez Méndez**  
Secretario Permanente del Consejo Nacional de  
Defensa de Venezuela

## **LLAMADO A LA COMUNIDAD INTERNA- CIONAL SOBRE EL COMPROMISO DE LIMA**

Conscientes de que la presente Carta Andina consagra los principios fundamentales sobre la seguridad y la paz, que son compartidos por la comunidad hemisférica e internacional por tratarse de aspiraciones comunes. Los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la Comunidad Andina invitan y exhortan a todos los gobiernos de los países amigos a adherir libremente y de manera moralmente vinculante a

esta Carta. Con tal propósito, las Cancillerías de las Naciones Andinas promoverán tales adhesiones a través de sus embajadas, y solicitarán asimismo al Secretario General de las Naciones Unidas su divulgación universal para lograr el noble fin que se persigue. Las adhesiones de la comunidad internacional serán comunicadas al Gobierno del Perú que las hará del conocimiento de los demás gobiernos de la Comunidad.

Este llamado forma parte integral del "Compromiso de Lima".

**Embajador Alberto Zelada Castedo**  
Ministro de Relaciones Exteriores y Culto  
Subrogante de Bolivia

**General Óscar Guiliarte**  
Ministro de Defensa Nacional de Bolivia  
Doctor Guillermo Fernández de Soto  
Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia

**Doctor Gustavo Bell Lemus**  
Vicepresidente de la República y Ministro de  
Defensa de Colombia

**Doctor Heinz Moeller Freile**  
Ministro de Relaciones Exteriores de Ecuador

**Almirante(r) Hugo Unda**  
Ministro de Defensa de Ecuador

**Doctor Diego García-Sayán Larrabure**  
Ministro de Relaciones Exteriores de Perú

**Doctor Aurelio Loret de Mola**  
Ministro de Defensa de Perú

**Embajador Roy Chaderton Matos**  
Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela

**General Brigadier Carlos Martínez Méndez**  
Secretario Permanente del Consejo Nacional de  
Defensa de Venezuela

## **DECLARACIÓN DE SAN FRANCISCO DE QUITO SOBRE ESTABLECIMIENTO Y DESARROLLO DE LA ZONA DE PAZ ANDINA**

Los Presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, reunidos en Quito, Ecuador, en el marco del XV Consejo Presidencial Andino:

Inspirados en el Acuerdo de Cartagena, que refleja la voluntad compartida de hacer realidad el mandato histórico de integrar a nuestros pueblos y en los principios de las relaciones internacionales consagrados en las Cartas de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos;

Persuadidos de que el proceso andino de integración ha realizado invalorable aportes al mantenimiento de la paz en la subregión y al desarrollo de nuestros pueblos, mediante el fortalecimiento de las instituciones, el progresivo incremento en los intercambios económico-comerciales y la búsqueda compartida de mejores términos de inserción en el escenario internacional;

Convencidos de que el fortalecimiento y la profundización de la integración andina requieren de la intensificación de la cooperación en todos los ámbitos y del consiguiente desarrollo de la institucionalidad comunitaria conduciendo a estadios más avanzados de conocimiento, confianza, solidaridad y hermandad entre nuestros pueblos;

Reconociendo que la paz y la seguridad son condiciones indispensables para alcanzar mayores niveles de desarrollo político, económico, social y cultural de nuestros países, por lo que constituyen objetivos consustanciales al proceso andino de integración;

Fundados en la certeza que la plena vigencia de la democracia y el Estado de Derecho son la mejor garantía de paz;

Teniendo en cuenta que resulta inherente al fortalecimiento y consolidación de la democracia el logro de sociedades justas en las que se promueva el desarrollo humano y se superen las condiciones de pobreza, exclusión social e inequidad;

Reconociendo que la justicia y la cohesión social, el desarrollo humano y la cooperación para el desarrollo integral son necesarios para la estabilidad de los Estados que conforman la Comunidad Andina;

Recordando la Declaración de Galápagos: Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación;

Teniendo en cuenta asimismo el Compromiso de Lima: Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los gastos destinados a la Defensa Externa, suscrito por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de los Países Miembros de la Comunidad Andina;

Reafirmando el contenido de la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos;

Acogiendo con satisfacción la adopción de los Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina, la cual marca un hito en el desarrollo de la cooperación política dentro del proceso andino de integración;

Decididos a profundizar en la Comunidad Andina el trascendental paso realizado por los Presidentes de América del Sur en la Cumbre de Guayaquil, al declarar una Zona de Paz y Cooperación Sudamericana;

Convencidos de la urgencia de establecer una Zona de Paz en la Comunidad Andina que fomente el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, promueva la seguridad y la confianza recíproca, así como el desarrollo

equilibrado y armónico de los Países Miembros, con el fin de lograr el mejoramiento persistente de la calidad de vida de los habitantes de la subregión.

**Acuerdan:**

1. Establecer una Zona de Paz en la Comunidad Andina, dentro del espacio geográfico comprendido por los territorios, el espacio aéreo y aguas bajo soberanía y jurisdicción de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, como un área libre de armas nucleares, químicas y biológicas, en la que deberán desarrollarse las condiciones que permitan que los conflictos, cualesquiera sea su naturaleza, así como sus causas se resuelvan de manera pacífica y concertada.
2. Declarar que la Zona de Paz Andina se fundamenta en el ejercicio responsable de la ciudadanía y la plena vigencia de los valores, principios y prácticas democráticas, el Estado de Derecho, los derechos humanos, la justicia social, el desarrollo humano, la soberanía nacional y la no injerencia en asuntos internos. Se sustenta, asimismo, en la identidad andina, en el fomento de las relaciones de amistad y cooperación para el desarrollo integral y en la cultura de paz, así como en los esfuerzos comunes para prevenir y combatir las amenazas -convencionales y nuevas- a la seguridad, y en la búsqueda compartida de un orden internacional más justo y equitativo.
3. Expresar que la Zona de Paz Andina constituye un esfuerzo progresivo y participativo, orientado a promover la convergencia de gobiernos, opinión pública, partidos políticos y sociedad civil, en torno a objetivos y valores, como los señalados en la presente Declaración, ampliamente compartidos.

**Objetivos**

1. Contribuir al desarrollo y consolidación de los valores, principios y prácticas democráticas y, dentro de ellos, al de los sistemas políticos e institucionales de los Países Miembros y de la región en su conjunto, en condiciones de justicia, cohesión y equidad social.
2. Garantizar el cumplimiento de la prohibición del uso o de la amenaza del uso de la fuerza entre los Países Miembros.
3. Promover, al interior de la Comunidad Andina, la prevención y solución pacífica de los conflictos, cualesquiera sea su naturaleza.
4. Contribuir al desarme internacional y a la efectiva proscripción de las armas de destrucción masiva -nucleares, químicas, biológicas y tóxicas- y su tránsito por la subregión, así como a la erradicación definitiva de las minas antipersonal, de conformidad con los instrumentos internacionales vigentes.
5. Generar las condiciones necesarias para superar los problemas que inciden adversamente en el desarrollo integral de nuestras sociedades.
6. Contribuir al fortalecimiento de la paz internacional, mediante el desarrollo de la Zona de Paz Sudamericana, desde una concepción democrática, cooperativa y no ofensiva de la seguridad.

**Directrices**

1. Definir un marco general de principios y opciones para que las partes directamente concernidas en una controversia, que no sea competencia de los órganos jurisdiccionales del Sistema Andino de Integración, encuentren solución a la misma.

2. Impulsar el diseño y puesta en marcha de un Programa Andino de Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, considerando los avances registrados en el desarrollo de las relaciones de vecindad entre los Países Miembros, en la instrumentación de los parámetros establecidos en el Compromiso de Lima, así como en las Declaraciones de Santiago y de San Salvador, y el Consenso de Miami;
3. Desarrollar una metodología estandarizada para la formulación de Libros Blancos en materia de defensa, considerando el conocimiento y la experiencia acumulada en la región;
4. Propiciar la participación de los países andinos en operaciones de mantenimiento de la paz, bajo el mandato de la Organización de las Naciones Unidas;
5. Instrumentar los Lineamientos de Política de Seguridad Externa Común Andina a través de la cabal implementación de, entre otros, la Decisión 505 "Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos", y la Decisión 552 "Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos", así como de otros instrumentos contemplados en su agenda.
6. Desarrollar y profundizar la cooperación legal, policial y judicial, con el objetivo de contribuir a la conformación de un espacio común de seguridad ciudadana y justicia.
7. Promover la enseñanza de una Cultura de Paz, para lograr la convivencia pacífica en la Comunidad Andina.
8. Impulsar la implementación de la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo, para prevenir el surgimiento de tensiones susceptibles de amenazar la paz y la seguridad colectivas.
9. Propiciar la convergencia y fortalecimiento de los avances progresivos en el desarrollo de la Zona de Paz Andina, a partir de la cabal instrumentación de los Lineamientos de la Política Común de Seguridad, con otras políticas y emprendimientos comunitarios en los ámbitos del Desarrollo Social, de la Gestión Ambiental y de la Biodiversidad, así como de los derechos humanos.
10. Impulsar iniciativas para el desarrollo y consolidación de la Zona de Paz y Cooperación Sudamericana, así como de la arquitectura hemisférica y mundial del sistema de seguridad colectiva.

Suscrita en la ciudad de Quito, Ecuador, a los doce días del mes de julio de dos mil cuatro.

**CARLOS D. MESA GISBERT**

Presidente de la República de Bolivia

**ÁLVARO URIBE VÉLEZ**

Presidente de la República de Colombia

**LUCIO GUTIÉRREZ BORBÚA**

Presidente de la República del Ecuador

**ALEJANDRO TOLEDO MANRIQUE**

Presidente de la República del Perú

**HUGO R. CHÁVEZ FRÍAS**

Presidente de la República Bolivariana de Venezuela

## DECISIÓN 587 “LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD EXTERNA COMÚN ANDINA”

### EL CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES,

**VISTOS:** Los artículos 16 y 17 del Acuerdo de Cartagena, codificado mediante Decisión 563, la Decisión 458 -Lineamientos de la Política Exterior Común-, las Declaraciones del Consejo Presidencial Andino de Galápagos, Carabobo y Quirama, y el Compromiso de Lima -Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos destinados a la Defensa Externa-; y,

**CONSIDERANDO:** Que los Jefes de Estado de los Países Miembros de la Comunidad Andina han reafirmado, en diversas oportunidades, su compromiso de afianzar la paz, la seguridad y la cooperación en la Subregión, como requisito indispensable para promover el desarrollo integral de los pueblos andinos;

Que, con ese propósito, encomendaron al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que, con el apoyo de la Secretaría General, elabore los lineamientos de Política de Seguridad Externa Común Andina, teniendo en cuenta el objetivo de establecer una zona de paz en la Comunidad Andina, en desarrollo de los parámetros del Compromiso de Lima;

Que, en cumplimiento de esos mandatos, la Secretaría General realizó, entre otras, las actividades previstas en el Compromiso de Lima, con la participación de representantes gubernamentales, expertos y amplios sectores de la sociedad civil de los Países Miembros de la Comunidad Andina;

Que la Decisión 458 contempla como una de sus áreas de acción la adopción de medidas conjuntas para el fomento de una cultura de paz y para la solución pacífica de controversias, el fomento de la confianza, especialmente en las zonas fronterizas, la limitación de armamentos y el

desarrollo de nuevas concepciones regionales de seguridad democrática;

Que el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores estableció que, desde una perspectiva andina, la seguridad es entendida como la situación en la que el Estado y la sociedad se encuentren protegidos frente a amenazas o riesgos susceptibles de afectar el desarrollo integral y el bienestar de sus ciudadanos, así como el libre ejercicio de sus derechos y libertades en un contexto de plena vigencia democrática. En ese sentido, la seguridad es un concepto de carácter multidimensional y comprehensivo que abarca asuntos de índole política, económica, social y cultural, y se ve reflejada en las políticas en ámbitos tan diversos como los del fortalecimiento de la institucionalidad democrática y el Estado de Derecho, la defensa, la salud, el ambiente, la economía, el desarrollo económico y la prevención de desastres naturales, entre otros;

Que la Declaración sobre Seguridad en las Américas, adoptada en octubre de 2003, en el marco de la Organización de los Estados Americanos, reconoció el carácter multidimensional de la seguridad y señaló la contribución que los procesos de integración subregional y regional están llamados a desempeñar para la estabilidad y seguridad en el Hemisferio;

Que la formulación de los Lineamientos de una Política de Seguridad Externa Común Andina reafirma el compromiso de los Países Miembros de continuar avanzando en la profundización de la cooperación política para la consolidación de la identidad y de la cohesión de la Comunidad Andina, así como de fortalecer la participación de sus países en los mecanismos de la seguridad hemisférica y mundial; y,

Que la Secretaría General, teniendo en cuenta el acuerdo logrado en la II Reunión del Grupo de Alto Nivel en materia de Seguridad y Fomento de la Confianza, ha presentado la Propuesta 124/Rev. 2 sobre Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina.



## DECIDE:

**Artículo 1.-** Aprobar los siguientes Lineamientos de Política de Seguridad Externa Común:

### I. Objetivos

1. Enfrentar de manera cooperativa y coordinada las amenazas a la seguridad en la Comunidad Andina.
2. Desarrollar y consolidar la Zona de Paz Andina, como un área libre de armas nucleares, químicas y biológicas, promoviendo mecanismos que aseguren la solución pacífica de controversias, fomenten la confianza recíproca y contribuyan a superar los factores susceptibles de generar controversias entre los Países Miembros.
3. Prevenir, combatir y erradicar las nuevas amenazas a la seguridad, y cuando corresponda sus interrelaciones, a través de la cooperación y coordinación de acciones orientadas a enfrentar los desafíos que representan dichas amenazas para la Comunidad Andina.
4. Coadyuvar a la promoción del desarrollo económico y el bienestar social de los habitantes de la Comunidad Andina, reforzando la seguridad de la Subregión.
5. Contribuir a la consolidación y profundización de la Zona de Paz y Cooperación Sudamericana, en el marco de la conformación de un Espacio Sudamericano de Integración.
6. Promover la participación comunitaria de los Países Miembros en las definiciones y procedimientos correspondientes a la seguridad colectiva, hemisférica y mundial.

### II. Principios

La Política de Seguridad Externa Común Andina se basará en los siguientes principios:

1. La preservación del Estado de Derecho y la democracia como sistema de gobierno.
2. La promoción y protección de los derechos humanos.
3. La aplicación del derecho internacional humanitario.
4. La abstención del uso o la amenaza del uso de la fuerza en sus relaciones recíprocas.
5. La solución pacífica de las controversias.
6. El respeto a la integridad territorial y a la soberanía de cada uno de los Países Miembros.
7. La no intervención en asuntos internos.
8. El respeto al derecho internacional y a las obligaciones internacionales.
9. La observancia de los sistemas de seguridad colectiva de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.
10. La cooperación para el desarrollo y la seguridad.
11. El fortalecimiento del proceso de integración.
12. La prohibición del desarrollo, la fabricación, posesión, despliegue y utilización de todo tipo de armas de destrucción en masa, así como su tránsito por los Países Miembros.

### III. Fundamentos

1. La paz y la seguridad como bienes públicos que el Estado garantiza a su ciudadanía, conforme a la legislación nacional.
2. La identidad andina y la comunidad de intereses.
3. La continuidad territorial del espacio comunitario.
4. La solidaridad y la cooperación entre los Países Miembros.

### IV. Criterios

La Política de Seguridad Externa Común Andina contemplará los siguientes criterios:

1. **Opción de paz:** Su propósito es prevenir y combatir las amenazas a la seguridad, dentro de una concepción democrática y no ofensiva de la seguridad externa y promoviendo las condiciones necesarias para que la población pueda gozar libremente y en igualdad de oportunidades, de un ambiente propicio para su realización material y espiritual.
2. **Multidimensional:** Comprende las amenazas inherentes tanto al ámbito de la defensa, como a la institucionalidad democrática y de la seguridad ciudadana.
3. **Integral:** Los planes y programas a ser desarrollados en el marco de la Política de Seguridad Externa Común Andina, se complementan y refuerzan mutuamente con acciones destinadas a atender las necesidades del desarrollo económico y social sostenible, el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, la promoción y protección de los derechos humanos, y a lograr los mejores términos de inserción competitiva de los Países Miembros en la economía mundial.

4. **Complementaria:** Se trata de un instrumento comunitario dirigido a robustecer la aplicación de las políticas nacionales de seguridad y a propiciar, cuando corresponda, su convergencia y armonización.
5. **Cooperativa:** Busca desarrollar un sistema de relaciones que permita fortalecer la capacidad y efectividad de cada uno de los Países Miembros, alcanzar mayores niveles de confianza y prevenir la generación de tensiones o confrontaciones.
6. **Flexible:** Su aplicación se adapta a la dinámica del contexto andino, regional, hemisférico y mundial, así como los cambios en las percepciones y concepciones en la materia, preservando la coherencia de sus objetivos y acciones.
7. **Gradual:** Permite abordar de manera progresiva las prioridades de las agendas de seguridad comunitaria, regional, hemisférica y mundial, conforme a los intereses comunes.
8. **Preventiva:** Busca anticipar el desarrollo de amenazas a la seguridad, a través de mecanismos de alerta y respuesta temprana, así como de la solución pacífica de controversias.
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.

### V. Mecanismos Institucionales

1. El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores es el órgano responsable de la

definición y coordinación de la Política de Seguridad Externa Común Andina. Cuando lo considere conveniente se reunirá conjuntamente con los Ministros de Defensa y, según corresponda, con otras autoridades competentes de los Países Miembros, para profundizar el diálogo y la concertación sobre los diversos aspectos de dicha Política. El Consejo considerará por lo menos una vez al año los aspectos relativos a la ejecución de la política de seguridad externa común.

2. El Comité Ejecutivo de la Política de Seguridad Externa Común Andina, en el cual tendrán asiento Altos Funcionarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Defensa y, según corresponda, de otros sectores competentes en materia de seguridad. Será responsable, en coordinación con la Secretaría General de la Comunidad Andina y otros Comités Andinos con atribuciones en temas vinculados con la problemática de la seguridad, de diseñar y presentar a consideración del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores las propuestas de marcos operativos y las normas comunitarias relacionadas con esta Política. Estará facultado para crear los subcomités técnicos especializados que estime pertinentes. Se reunirá por lo menos dos veces al año.
3. La Red Andina de Seguridad, constituida por organizaciones políticas, empresariales, académicas y de otros actores de la sociedad civil, junto con las organizaciones gubernamentales e intergubernamentales de la Subregión. Tendrá a su cargo impulsar diálogos nacionales intersectoriales y subregionales en los que organizaciones públicas y privadas acompañarán el diseño, la implementación y la evaluación de avances en el desarrollo de la Política de Seguridad Externa Común Andina.
4. La Secretaría General de la Comunidad Andina será responsable del seguimiento de la ejecución de la Política de Seguridad Externa Común Andina.

## VI. Instrumentos Operativos

La Política de Seguridad Externa Común Andina tendrá los siguientes instrumentos:

1. La Política Exterior Común, destinada a promover las condiciones internacionales conducentes al cumplimiento de los objetivos que señale la Política de Seguridad Externa Común Andina, el mantenimiento de la paz y la seguridad regional e internacional, así como la acción coordinada en las negociaciones regionales y mundiales en materia de desarme.
2. El Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos. Decisión 505 y los Programas Operativos que se adopten en ese marco.
3. El Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos, así como su Agenda Coordinada de Acción y su Plan Operativo. Decisión 552.
4. La Cooperación Aduanera, en los aspectos vinculados con la seguridad y la defensa externa.

También se incorporará a los instrumentos operativos, los siguientes:

5. El Plan Andino de Lucha contra el Terrorismo.
6. Los marcos andinos para la cooperación legal, policial y judicial.
7. El Marco Andino para la Solución Pacífica de Controversias y para el desarrollo y aplicación de Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad.
8. Otros planes y programas que puedan establecerse en lo sucesivo, en particular con

miras a combatir, entre otros, la corrupción, el contrabando y el tráfico de personas, así como para contar con una metodología estandarizada de medición de los gastos de defensa.

## VII. Modalidades de Acción

La agenda de la Política de Seguridad Externa Común Andina se desarrollará mediante las siguientes modalidades de acción:

1. **Comunitarias:** las acciones emprendidas por los Países Miembros a través de o por intermedio de los órganos comunitarios del proceso de integración;
2. **Subregionales:** las acciones emprendidas de manera común por dos o más Países Miembros como resultado de la coordinación sub-regional;
3. **Bilaterales:** las acciones emprendidas exclusivamente por dos Países Miembros con miras a cumplir las metas y objetivos nacionales en consistencia con la Política de Seguridad Externa Común Andina;
4. **Nacionales:** las acciones que realice un País Miembro en su respectivo territorio en el marco de la coordinación andina, con miras a cumplir las metas y objetivos de los programas comprendidos en la Política de Seguridad Externa Común Andina.
5. **Externas:** la acción coordinada o conjunta en los organismos o conferencias internacionales, regionales, hemisféricos y mundiales en materia de seguridad y desarme.

## VIII. Agenda

La agenda de la Política de Seguridad Externa Común Andina comprenderá la cooperación en los siguientes temas:

1. La solución pacífica de controversias.
2. La promoción de medidas de fomento de la confianza y de la seguridad.
3. La promoción de una Cultura de Paz.
4. El gasto de defensa.
5. La lucha contra el terrorismo.
6. La lucha contra el crimen organizado, contribuyendo a combatir su actividad y manifestaciones en perjuicio de la seguridad ciudadana y del Estado.
7. La lucha contra el problema mundial de las drogas y los delitos relacionados.
8. El lavado de activos.
9. La lucha contra la corrupción.
10. La prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos.
11. El tráfico de personas.
12. La prevención de amenazas a la estabilidad e institucionalidad democrática.
13. La seguridad colectiva, hemisférica y mundial.
14. Las negociaciones de desarme a nivel regional y mundial.
15. Otros asuntos que puedan ser decididos por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

**Artículo 2.-** En los ámbitos comunitario, sudamericano, hemisférico y mundial, la Política de Seguridad Externa Común Andina la ejecuta el

Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, utilizando los diversos mecanismos de la Política Exterior Común.

En el ámbito nacional, la Política de Seguridad Externa Común Andina se ejecutará a través de las autoridades competentes, de conformidad con la legislación nacional.

### Disposiciones Transitorias

**Artículo 3.-** Encomendar al Comité Ejecutivo de la Política de Seguridad Externa Común Andina que, en coordinación con la Secretaría General elabore:

A. Un Programa Andino de Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, tomando en cuenta los avances registrados por los Países Miembros en sus relaciones de vecindad, así como en el Compromiso de Lima, las Declaraciones de Santiago (1995), de San Salvador (1998) y el Consenso de Miami (febrero de 2003). Dicho Programa deberá tener como objetivo a mediano plazo la planificación conjunta de la paz y la seguridad en la Subregión e incorporará modalidades que permitan la participación de los países andinos en operaciones de mantenimiento de la paz, bajo el mandato de la Organización de las Naciones Unidas. Para ello contemplará

acciones en los ámbitos bilateral, subregional, regional, hemisférico y mundial.

B. 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.

**Artículo 4.-** Encomendar a la Secretaría General para que, en coordinación con las autoridades nacionales competentes, organismos internacionales especializados y otras fuentes de cooperación, elabore una propuesta de programa andino de cooperación para combatir el lavado de activos.

Dada en la ciudad de Quito, República del Ecuador, a los diez días del mes de julio del año dos mil cuatro.





COMUNIDAD  
ANDINA  
SECRETARIA GENERAL

