



Cultura de paz y seguridad en la Comunidad Andina

SANDRA CHARRIS REBELLÓN

La Comunidad Andina (CAN), de la cual Ecuador es miembro, ha creado una serie de políticas para desarrollar la cultura de paz en la región. Sandra Charris Rebellón, magistrada del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina en representación de Colombia, hace una revisión de dichas políticas, sus orientaciones y lo que se ha ido avanzando en materia de seguridad, considerando los contextos de cada uno de los países de la CAN y la dinámica política de la integración andina, incluso conforme al contexto complejo que hoy se vive en algunos países, dado el marco de violencia por el narcotráfico. En este sentido, se postula un trabajo conjunto, mancomunado, integrador y dinámico entre los diversos países con miras a fortalecer la cultura de la paz y su aseguramiento.



El Acuerdo de Cartagena, suscrito el 26 de mayo de 1969, que dio vida al llamado Grupo Andino y que posteriormente se convirtió en la CAN, está basado en los principios de igualdad, justicia, paz, solidaridad y democracia. Mediante dicho Acuerdo, se establece un sistema de integración y cooperación para el desarrollo económico y social, equilibrado y armónico de sus países miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú).

La acción de la CAN se desarrolla según las competencias respectivas de los distintos órganos, a través de declaraciones de índole política, lineamientos, planes de acción o normas, para orientar las prioridades de la agenda común andina. Dentro de esos ámbitos, la seguridad es entendida desde un enfoque multidimensional y busca, a partir de consideraciones sobre la progresividad, la flexibilidad y la complementariedad, insertar a la CAN en las acciones que se adopten no solo a nivel subregional o nacional, sino en aquellas que permitan reforzar las iniciativas adoptadas a nivel hemisférico y mundial.

La seguridad en la CAN toma en consideración la existencia de amenazas frecuentes, vinculadas, por ejemplo, con el crimen organizado internacional, que afecta la seguridad ciudadana y la estabilidad de las instituciones. Se fundamenta en los principios de respeto mutuo, la solución pacífica de controversias y el desarrollo de acciones de cooperación en las cuales los valores de la democracia, la protección de los derechos humanos y el respeto al derecho internacional inspiran las aspiraciones comunes en este ámbito.

Los principales actores de estas iniciativas han sido el Consejo Presidencial Andino (integrado por los jefes de Estado de los países miembros), máximo órgano de la integración andina, y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE), órgano encargado de impulsar acciones en el ámbito del relacionamiento externo de la CAN y en diversos otros asuntos de interés común, dentro de los que se encuentran los relativos a enfrentar las amenazas a la seguridad subregional. Mientras que el Consejo Presidencial Andino hace seguimiento, evalúa y orienta la agenda de la integración, el CAMRE adopta declaraciones (de contenido político) y decisiones (normas andinas vinculantes para los países miembros) para concretar los mandatos de los presidentes andinos.

Un repaso de la actividad de estos dos órganos en el ámbito del desarrollo de políticas para la paz y la seguridad en la CAN y en su relacionamiento externo permite analizar la forma en que este bloque de integración ha evolucionado en este campo.

“**La seguridad es entendida desde un enfoque multidimensional y busca, a partir de consideraciones sobre la progresividad, la flexibilidad y la complementariedad, insertar a la CAN en las acciones que se adopten no solo a nivel subregional o nacional, sino en aquellas que permitan reforzar las iniciativas adoptadas a nivel hemisférico y mundial.**”

ORIENTACIONES DE POLÍTICA EN MATERIA DE PAZ Y SEGURIDAD: LAS DECLARACIONES DEL CONSEJO PRESIDENCIAL ANDINO

Los presidentes de los países miembros de la CAN, en distintas reuniones, han manifestado la relevancia que para el bloque de integración se concede a la paz y la seguridad. Merecen especial atención las siguientes declaraciones:

La Declaración de Galápagos: Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación, adoptada el 18 de diciembre de 1989, constituye uno de los pilares de la introducción de los asuntos de seguridad en la subregión andina. En dicha declaración, los presidentes andinos expresaron su compromiso con los propósitos y principios de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos. Además, expresaron su voluntad de promover conjuntamente la consecución de los objetivos previstos en el Tratado de Tlatelolco y en el Tratado para la No Proliferación de Armas Nucleares.

Asimismo, manifestaron su decisión de adoptar acciones que facilitaran la creación de un clima de comprensión y confianza para afianzar la integración y una política de buen entendimiento entre los países para eliminar, en un espíritu de buena voluntad, los problemas que afectan o pudieren afectar el proceso de integración, sus relaciones de amistad, cooperación y solidaridad.

Acordaron que es necesario coordinar políticas para hacer frente al problema mundial de las drogas, en particular para prevenir y luchar contra el tráfico ilícito y el uso indebido de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Convinieron en establecer mecanismos de consulta tendientes a adoptar acciones para prevenir y reprimir los delitos de terrorismo, tráfico ilícito de armas y actos de piratería aérea.

También afirmaron su propósito de promover iniciativas regionales y subregionales para adoptar medidas de fomento de la confianza en los campos de cooperación política, económica y militar, con especial incidencia en áreas fronterizas.

Años después, en julio de 2004, el Consejo Presidencial Andino, en el marco de su XV reunión, adoptó la Declaración de San Francisco de Quito sobre el Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina. En ella, después de destacar que el proceso andino de integración ha realizado importantes aportes al mantenimiento de la paz en la subregión, se reconoce que la paz y la seguridad son condiciones indispensables para alcanzar mayores niveles de desarrollo político, económico, social y cultural de los países miembros. En dicha oportunidad, el máximo órgano de la integración andina acordó que el área geográfica que compone el territorio, el espacio aéreo y las aguas bajo soberanía y jurisdicción de los países miembros estará libre de armas

“ El máximo órgano de la integración andina acordó que el área geográfica que compone el territorio, el espacio aéreo y las aguas bajo soberanía y jurisdicción de los países miembros estará libre de armas nucleares, químicas y biológicas, donde deben desarrollarse las condiciones que permitan que los conflictos, cualquiera que sea su naturaleza, así como sus causas, se resuelvan de manera pacífica y concertada. ”



nucleares, químicas y biológicas, donde deben desarrollarse las condiciones que permitan que los conflictos, cualquiera que sea su naturaleza, así como sus causas, se resuelvan de manera pacífica y concertada.

Conforme a la Declaración comentada, la Zona de Paz Andina se sustenta 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 a la seguridad. Como se verá más adelante, esta declaración sirvió de fundamento para que el CAMRE adoptara normas sobre acciones comunes en el ámbito de la seguridad.

“
Cabe destacar que durante la XX reunión del Consejo Presidencial Andino, que tuvo lugar el 8 de julio de 2020, los jefes de Estado expresaron su compromiso frente a la lucha contra el problema mundial de las drogas y la decisión de combatir las amenazas y los retos comunes en materia de seguridad derivada de la delincuencia organizada transnacional y las actividades ilícitas que atentan contra la paz, el orden institucional, la democracia y la estabilidad socioeconómica de los países miembros.”

Si bien en el proceso de reingeniería de la CAN que se adelantó entre 2011 y 2013, los asuntos de seguridad no fueron incluidos en la Decisión 792 del 19 de septiembre de 2013, que estableció una nueva agenda prioritaria, los órganos de la CAN no han dejado de lado sus preocupaciones por mantener y fomentar la cultura de la paz y seguridad. Por eso, en particular, los jefes de Estado de los países miembros han instruido sobre la importancia de combatir las amenazas que afronta la subregión. En ese sentido, cabe destacar que durante la XX reunión del Consejo Presidencial Andino, que tuvo lugar el 8 de julio de 2020, los jefes de Estado expresaron su compromiso frente a la lucha contra el problema mundial de las drogas y la decisión de combatir las amenazas y los retos comunes en materia de seguridad derivada de la delincuencia organizada transnacional y las actividades ilícitas que atentan contra la paz, el orden institucional, la democracia y la estabilidad socioeconómica de los países miembros.

Además, en la más reciente reunión del Consejo Presidencial Andino, la número XXII, que se celebró el 19 de agosto de 2022, se dio mandato para adelantar una reingeniería y nuevamente se evocó la necesidad de hacer frente a las amenazas contra la paz y la seguridad. En particular, el requerimiento de alentar la cooperación internacional para apoyar la lucha contra el crimen organizado en las zonas de frontera y la importancia de avanzar en las acciones para combatir la minería ilegal.

LINEAMIENTOS PARA LA ACCIÓN EN MATERIA DE PAZ Y SEGURIDAD: DECISIONES DEL CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, en cumplimiento de los mandatos del Consejo Presidencial Andino, ha desarrollado dos importantes instrumentos andinos.

Por una parte, en la Decisión 458 sobre los Lineamientos de

la Política Exterior Común, adoptada el 25 de mayo de 1999, se prevé que dicha política se fundamenta en la aceptación de una serie de valores compartidos, dentro de los cuales se encuentra la «paz y seguridad subregional e internacional y la solución pacífica de controversias» (art.1.I.c). Esa norma andina dispone que uno de sus objetivos es, justamente, fortalecer la paz y la seguridad en la subregión, y contempla como una de las áreas de acción la adopción de medidas conjuntas para el desarrollo 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 (art. 1.VI.1.e).

Para hacer frente a amenazas concretas a la seguridad y la paz, contiene orientaciones para:

- La promoción del desarrollo sostenible de la subregión y la preservación del medio ambiente a nivel internacional.
- La acción conjunta en la lucha contra el problema mundial de la droga.
- La unificación de esfuerzos en un decisivo combate de la corrupción, así como la colaboración en la lucha contra el terrorismo y otras formas de crimen organizado.

A partir de lo anterior, el CAMRE adopta, mediante Decisión 587 del 10 de julio de 2004, los Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina (Lineamientos de la PSECA) con base en las acciones que a nivel hemisférico se realizan en el marco de la OEA, en particular lo previsto en la Declaración sobre Seguridad en las Américas, de octubre de 2003, la cual 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.

En los considerandos de dicha norma, el CAMRE destaca 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.

La Decisión 587 indica que entre sus objetivos está enfrentar de manera cooperativa y coordinada las amenazas a la seguridad en la CAN, desarrollar y consolidar la Zona de Paz Andina, prevenir, combatir y erradicar las nuevas amenazas a la seguridad, y cuando correspondan sus interrelaciones, a través de la cooperación y coordinación de acciones orientadas a enfrentar los desafíos que representan dichas amenazas para la CAN, promover la participación comunitaria de los países miembros en las definiciones y procedimientos correspondientes a la seguridad colectiva, hemisférica y mundial.

Esta norma reconoce como principios que inspiran la acción de la CAN en este ámbito, entre otros, la preservación del Estado de derecho y la democracia como sistema de gobierno; la promoción y protección de los derechos humanos; la aplicación del derecho internacional humanitario; la abstención del uso o la amenaza del uso de la fuerza en sus relaciones recíprocas; la solución pacífica de las controversias, el respeto a la integridad territorial y a la soberanía de cada uno de los países miembros; la no intervención en asuntos internos; el respeto al derecho internacional y a las obligaciones internacionales; la observancia de los sistemas de seguridad



colectiva de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.

La Política de Seguridad Externa Común Andina es:

- Una opción de paz, pues su propósito es prevenir y combatir las amenazas a la seguridad, dentro de una concepción democrática y no ofensiva de la seguridad externa, 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.
- Multidimensional, porque comprende las amenazas inherentes al ámbito de la defensa, al de la institucionalidad democrática y las de la seguridad ciudadana.
- Integral, debido a que las acciones se complementan y refuerzan mutuamente con las 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 la inserción competitiva de los países miembros en la economía mundial.
- Complementaria, en el sentido de que 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.

La decisión andina señala también que la aplicación de esta política debe propender hacia el desarrollo de 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 (cooperativa); su aplicación se adapta a la dinámica del contexto andino, regional, hemisférico y mundial (flexible), y se abordará de manera progresiva conforme a las prioridades de las agendas de seguridad comunitaria, regional, hemisférica y mundial (gradual).

La norma no olvida que la seguridad es tarea de la sociedad en su conjunto, sin perjuicio de la responsabilidad fundamental que corresponde al Estado, por lo cual brinda 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.

Las modalidades de acción previstas en la norma andina serían:

- Comunitarias, emprendidas por los países miembros por intermedio de los órganos comunitarios del proceso de integración.
- Subregionales, que incluyen acciones emprendidas de manera común por dos o más países miembros como resultado de la coordinación subregional.

“

La norma no olvida que la seguridad es tarea de la sociedad en su conjunto, sin perjuicio de la responsabilidad fundamental que corresponde al Estado, por lo cual brinda 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. ”

- Bilaterales, cuando se desarrollan exclusivamente entre dos países miembros con miras a cumplir las metas y objetivos nacionales en consistencia con la PSECA.
- Nacionales, aquellas que realiza 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 de la PSECA.
- Externas, cuando se realizan de forma coordinada o conjunta en organismos o conferencias internacionales, regionales, hemisféricos y mundiales en materia de seguridad y desarme.

INSTITUCIONALIDAD DE LA PSECA

CAMRE	Responsable de definir y coordinar la Política de Seguridad Externa Común Andina.
	Puede reunirse conjuntamente con los ministros de Defensa y, según corresponda, con otras autoridades competentes de los países miembros.
Comité Ejecutivo de la PSECA	Tendrán asiento altos funcionarios de los ministerios de Relaciones Exteriores, de Defensa y, según corresponda, de otros sectores competentes en materia de seguridad.
	Adelanta la coordinación con la SGCAN y otros Comités Andinos para presentar a consideración del CAMRE propuestas de marcos operativos y normativos relacionadas con esta Política.
Red Andina de Seguridad	Constituida por organizaciones políticas, empresariales, académicas y otros actores de la sociedad civil, junto con las organizaciones gubernamentales e intergubernamentales de la subregión.
	Impulsará diálogos nacionales, intersectoriales y subregionales en los que organizaciones públicas y privadas acompañarán el diseño, implementación y evaluación de avances en el desarrollo de la PSECA.
Secretaría General de la CAN	Responsable del seguimiento de la ejecución de la PSECA.

EL PAQUETE DE MEDIDAS ADOPTADAS EN ENERO DE 2024

A raíz de la situación que enfrenta Ecuador y que llevó a ese país miembro a declarar el estado de excepción y el de conflicto interno a inicios de enero de 2024, la XXIV Reunión Extraordinaria del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, junto con los ministros y autoridades a cargo de la seguridad interna, no solo expresó su apoyo y rechazo a los hechos de violencia, sino que además acordó adoptar medidas concretas porque las amenazas son transnacionales

y afectan por igual a otros países miembros. Es así como el 21 de enero de 2024, el CAMRE, bajo la presidencia *pro tempore* del Estado Plurinacional de Bolivia, sostuvo una reunión con los ministros a cargo de la defensa y seguridad interna de los países miembros, y aprobó un paquete de trece tipos de medidas dentro de las que se encuentran:

- Desarrollar acciones para reforzar las zonas de frontera y trabajos conjuntos encaminados a identificar, controlar y neutralizar los pasos fronterizos no autorizados



Países de la CAN crean Red Andina de Seguridad 24/7 para enfrentar al crimen transnacional.

- para hacer frente a las actividades ilícitas transnacionales.
- Con la participación del Comité Andino de Autoridades Migratorias (CAAM), establecer un mecanismo ágil de intercambio de información migratoria relevante con miras a la creación de un banco andino de datos.
 - Solicitar al Comité Andino de Asuntos Aduaneros que elabore un plan de acción para fortalecer los controles aduaneros y la asistencia mutua.
 - Pedir al Comité Andino *ad hoc* de Minería Ilegal (CAMI) que adopte acciones para la cooperación en la identificación de las actividades de minería ilegal, y con las autoridades competentes, acordar acciones conjuntas, con énfasis en zonas de frontera.
 - El CAMRE considera necesario abordar el impulso de una Alianza Latinoamericana Antinarcóticos, así como desarrollar acciones de cooperación y coordinación para el intercambio de información en ese ámbito.
 - Establecer mecanismos para realizar operaciones policiales y/o militares coordinadas, cuando corresponda, en las zonas de frontera de los países miembros.
 - Incluir acciones de cooperación a nivel de autoridades de inteligencia que permitan analizar el *modus operandi* de la delincuencia organizada transnacional.
 - Las medidas también incluyen: la actualización de la Decisión 552 referente al Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras; el establecimiento de acciones de cooperación en materia penitenciaria que redunden en la seguridad de la subregión; los programas de capacitación en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional; el establecimiento de una red andina de seguridad; la creación de un Observatorio Regional Andino; y la realización de un foro internacional sobre delincuencia transnacional organizada.
- Este marco de orientación política y normativo, así como las acciones concretas que se han adoptado, permite que la CAN cuente con las herramientas necesarias para aunar esfuerzos a favor de la paz y la seguridad de la subregión, y aportar a esfuerzos desplegados en otros foros internacionales para alcanzar la solución pacífica de diferencias, enfrentar en un buen espíritu de entendimiento los retos y ejecutar acciones de cooperación para combatir amenazas a la seguridad en la subregión.

