

¿HACIA UNA CULTURA DE PAZ Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA EN EL ÁREA ANDINA?

6

MARTHA ARDILA

Profesora e Investigadora
Facultad de Finanzas, Gobierno y
Relaciones Internacionales
Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales - CIFE -
Universidad Externado de Colombia

OASIS / 00

6

INTRODUCCIÓN

Paz, seguridad y democracia son conceptos que han venido evolucionando, tendiendo a una creciente interrelación y orientación hacia una Cultura de Paz y seguridad democrática. No obstante, este continente es asimétrico y se presencian regiones más vulnerables que otras, como el área andina.

El complejo proceso de transición, en el plano económico y político, requiere de una cultura democrática que parecería tan sólo podrá construirse sobre la consolidación de la democracia y la identidad común de la región.

Durante los años noventa del siglo XX, el interés de organismos multilaterales como la UNESCO, las Naciones Unidas y la OEA en los temas de Cultura y Pedagogía de Paz, democracia y seguridad creció debido a la necesidad de construir un nuevo paradigma en materia de seguridad; a la complejidad y obstáculos de los procesos democráticos y a la inestabilidad regional. La construcción de una verdadera cultura de paz requiere de mayores niveles de seguridad democrática.

¿Sobre qué aspectos se debe diseñar una Cultura de Paz? ¿Cuál ha sido el tratamiento de Cultura de Paz, democracia y seguridad en diversos foros multilaterales? ¿Constituye la región andina un bloque de poder con identidad propia? ¿Cómo avanzar hacia una cultura de paz y seguridad democrática en la región?

Con miras a dar respuesta a estos interrogantes, en este ensayo se examina:

- El significado de una Cultura de Paz, democracia y seguridad.
- Los antecedentes para el tratamiento de estos temas a nivel de diversos foros multilaterales, principalmente la OEA;
- La homogeneidad y precariedad de una identidad andina.

I. CULTURA DE PAZ, DEMOCRACIA Y SEGURIDAD

El concepto de paz ha ido evolucionando, pasando de una concepción orientada a la ausencia de guerra, hasta una configuración más compleja del concepto. La paz es entonces una experiencia mucho más amplia que el cese al fuego de las guerras o de su no aparición en la vida de las naciones. La paz está referida a las condiciones estructurales en las cuáles las sociedades puedan vivir en la justicia, la equidad y la erradicación de todas las formas de discriminación, de opresión y de violencia.

¹ "Si la ausencia de guerra podemos denominarla como paz negativa, la ausencia de violencia equivaldría a paz positiva, en el sentido de justicia social, armonía, satisfacción de las necesidades básicas (supervivencia, bienestar, identidad y libertad), autonomía, diálogo, solidaridad, integración y equidad. Construir la paz, por tanto, significa evitar o reducir todas las expresiones de violencia, empresa de tamaño magnitud que nos ir día a las clara: que la paz no es algo alcanzable de la noche a la mañana, sino un proceso, un camino, una referencia. La imposibilidad de alcanzar una paz plena, no obstante, no ha de significar desánimo ni ha de frustrar a quienes plantan cara a estas muestras de violencia destructiva, porque de lo que se trata es de conseguir que las actuaciones humanas vayan orientadas en esa dirección, no en la contraria, donde predomina la injusticia, la sumisión, la desigualdad". Vicens Vives Armentol, *Cultura de Paz y Gestión de Conflictos*. Barcelona, Icaria Antzazy Editores y UNESCO, 1998, pp. 19-20.

La educación para la paz une en un mismo campo la concepción de educación y de paz. Pone su énfasis en la oposición a toda forma de violencia (incluyendo la violencia simbólica y las estructuras de exclusión), acude a la transformación de las personas como el escenario de su acción inmediata, percibe este proceso de asimilación de valores favorables a la vida y al respeto de la dignidad humana como una decisión libre y comprometida de cada sujeto del proceso formativo y busca la integración entre contenidos conceptuales y el aprendizaje de actitudes, técnicas y habilidades para la convivencia pacífica en la cual la solución no violenta de los conflictos es un núcleo fundamental.³

La diversidad es ocasión para el surgimiento de los conflictos, los cuales no sólo son inevitables sino que hacen parte de la estructura de la vida humana. Enriquece a su vez cualquier concepción y plan de acción orientado a la necesidad de construir mecanismos de tolerancia.

Una visión negativa sobre el conflicto lo considera como nocivos e inconvergentes para la paz. El ideal de la convivencia pacífica sería una sociedad en la cual no haya conflictos. Esta visión es ingenua y comprende de manera moralista el surgimiento de los conflictos. Una mirada distinta, positiva y optimista, lleva a pensar y a asumir los conflictos como oportunidad para el crecimiento de las personas y las comunidades. La paz es por esta razón irrealizable sin los conflictos. La paz no se opone a los conflictos sino a la violencia.⁴

La violencia es una de las maneras como se tramitan y dirimen los conflictos, aunque es siempre la forma como los conflictos se hacen cada vez más irreconciliables. Las soluciones a los mismos, logradas mediante la violencia, desencadenan nuevos conflictos con ciclos de mayor violencia. Sin embargo los conflictos no siempre llevan a la violencia, es posible gestionar su resolución mediante mecanismos no violentos. De ahí la importancia que en la construcción de elementos de identidad se enfatice en la resolución pacífica de conflictos, en el diálogo y la concertación.

De la misma forma que conflicto y violencia no se autoimplican, violencia y fuerza tampoco son conceptos que se unifican. La violencia es el uso extremo de fuerza, con intención deliberada de causar dolor o daño corporal, psíquico, emocional, económico o cultural, a una persona o a una colectividad. La violencia puede ser directa cuando afecta de manera inmediata el cuerpo y la inferioridad de los seres humanos, o indirecta cuando se hace a través de estructuras de empobrecimiento o de privación de derechos fundamentales. Si la violencia es siempre un uso extremo

³ Cfr. Seminario Permanente de Educación para la Paz y la Asociación Pro Derechos Humanos, *Educación para la Paz*, Madrid, los libros de la Catarata, 1994.

⁴ La investigación realizada por María Mercedes Cuellar en su libro *Colombia: Un proyecto inconcluido*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000, señala que Colombia es uno de los países menos tolerantes de todo el planeta: "El conflicto... es un proceso interactivo que se da en un contexto determinado. Es una construcción social, una creación humana diferenciada de la violencia (puede haber conflictos sin violencia, aunque no violencia sin conflictos), que puede ser positivo o negativo según cómo se aborde y termine, con posibilidades de ser conducido, transformado y superado (puede convertirse en paz) por las mismas partes, con o sin ayuda de terceros, que afecta a las actitudes y comportamientos de las partes, en el que como resultado se dan disputas, suelen ser producto de un antagonismo o una incompatibilidad (inicial pero superable) entre dos o más partes, el resultado complejo de valoraciones, pulsiones instintivas, afectos, creencias, etc., y que expresa una interacción o desajuste sobre otros sus cursos". Véase: Fluz Amarguá, Op. Cit., pp. 29-30.

de fuerza, la fuerza en cambio no es siempre e inevitablemente violencia. La fuerza es capacidad de afirmación, impulso vital para alcanzar propósitos. Aún más, para enfrentar la violencia es indispensable la fuerza de quienes se oponen a la arbitrariedad, a la humillación de la dignidad humana. La resistencia frente a las guerras y a toda forma de violencia es una acción de fuerza de los seres humanos.

Por otra parte, así como el concepto de paz ha ido evolucionando, la democracia también ha sufrido grandes modificaciones si se relaciona con soberanía y la relación Estado-Sociedad, más aún en un continente en el que los efectos de la globalización han sido tan complejos y variados. La carencia de Estados con mayor presencia y legitimidad ha sido un obstáculo muy grande para la construcción de consensos democráticos y avance de integración regional. La Comunidad Andina es el caso típico de un grupo que con más de 30 años de existencia no ha logrado consolidarse pese a sus múltiples esfuerzos.

Los cambios ocurridos en las concepciones de paz y democracia, coinciden con el de seguridad y con ello la necesidad de construir un nuevo paradigma en materia de seguridad hemisférica que incluya elementos como: la no intervención; la promoción de los valores y prácticas democráticas; el diálogo cívico-militar; el diálogo, la concertación, la cooperación y la integración. Teniendo en cuenta estas consideraciones, la seguridad democrática se define como "un concepto más amplio y positivo que prioriza la necesidad de los individuos de vivir en paz y de contar con los medios económicos, políticos y ambientales para una existencia digna".

Resulta así como la arquitectura de una cultura de paz y seguridad democrática sustentables deberá cimentarse en cuatro pilares: 1) el fomento de valores y prácticas democráticas; 2) la solución pacífica de conflictos; 3) el fortalecimiento de la democracia; y 4) el diseño de un nuevo paradigma en materia de seguridad.

A. Valores y prácticas democráticas

Los valores y prácticas democráticas deben fundamentarse en un consenso de todos los actores sociales y en particular aquellos que influyen en la formación de las subjetividades (autoridades civiles y religiosas, dirigentes políticos y sociales, académicos y educadores en general, trabajadores de los medios de comunicación y las artes). Este consenso que siempre será provisorio y discutible, deberá comprometer de manera libre y espontánea a todos los actores para que la construcción de sociedad tenga una orientación compartida.

⁵ Salme J., *Violencia, democracia y educación. Un marco analítico*, Washington: Banco Mundial, 1999.

⁶ Al respecto puede consultarse a Bertrand Badie, *Un Mundo sin Soberanía*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia- IV Editores, 2000.

⁷ Al respecto puede consultarse a Luis Jorge Garay, "En torno a las relaciones internacionales y a la globalización", en *Andes, Política*, No. 31, mayo-agosto, 1997.

⁸ Juan Somavía y José María Insuza (Compiladores), *Seguridad democrática regional*, Santiago de Chile, Comisión Suramericana de Paz Nueva Sociedad, 1990, pag. 7.

Crear las condiciones para una deliberación pluralista e incluyente, estimularla y deducir de ella las conclusiones pertinentes, debe ser un propósito, en el entendido que es la sociedad la que debe definir el tipo de convivencia que se merece, los valores en que debe fundarse y la calidad del ciudadano a que aspira. En este sentido, la reunión de expertos de los Estados Miembros de la CEA (Cartagena, 1999) señaló la necesidad de reformar los sistemas educativos, buscando un mayor conocimiento y entendimiento de las instituciones, valores y prácticas democráticas; difundiendo los principios de los derechos humanos y del derecho Internacional humanitario, y promoviendo las nociones de diversidad, pluralidad, equidad y tolerancia. En su plan de acción se enfatizó en la celebración de cursos provenientes de las universidades, partidos políticos, medios de comunicación, ONG, y a miembros de las fuerzas armadas y de la seguridad pública, con el fin de promover un mayor acercamiento, interacción y confianza cívico-militar⁹.

B. Solución pacífica de conflictos

La solución pacífica de los conflictos es una de las maneras de asumir la confrontación de intereses. La guerra y diversas formas de violencia, sin ser inevitables, son siempre posibilidades para intentar resolver los conflictos. El recurso a formas no violentas de solución de los conflictos significa un avance en la cultura política de una sociedad.

Entre las formas de solución no violenta de los conflictos encontramos: la negociación, el acuerdo, el arbitraje, la conciliación, el recurso al sistema de justicia. En todos estos ejercicios el diálogo, la mediación, los buenos oficios y el servicio como testigos y garantes, son mecanismos fundamentales. Es pertinente insistir en el diálogo como condición necesaria para la solución no violenta de los conflictos. El trasfondo del diálogo es mucho más importante que el contenido de la conversación y los logros alcanzados, en tanto la experiencia del diálogo se constituye en aprendizaje para la paz. El diálogo como ejercicio de los que hablan pierde sentido si no entraña valores y actitudes para la paz.

De esta manera es imprescindible sustentar el diálogo para las soluciones no violentas de los conflictos en el reconocimiento del valor de las personas, en el reconocimiento del otro(a) –o de los(as) otros(as)– como alguien con dignidad, que vale en sí mismo, que tiene derechos, que merece ser escuchado y que debe ser respetado como ser humano. Sin este reconocimiento de la alteridad es imposible una salida no violenta de todo conflicto. La violencia es esencialmente el desconocimiento de la dignidad de los otros(as), sometidos al trato de objetos desechables, prescindibles, presencias molestas que pueden ser eliminables. La eliminación del otro, de los otros(as), no se realiza solamente por la muerte, forma extrema de violencia, sino por toda utilización de los seres humanos, por el desconocimiento de sus derechos,

⁹ OEA, "Proyecto de Programa de Educación para la Paz en el Hemisferio", REPEP/doc. 9/99 rev. 2.27 enero 2000

por el silencio impuesto, por el no reconocimiento de la alteridad, del derecho a la palabra.

El diálogo para la solución no violenta de los conflictos exige además una actitud de aprendizaje. Nadie nace con la habilidad espontánea para el diálogo. Es necesario aprender a dialogar, saber cómo desactivar los odios, las hostilidades, cuándo es el momento favorable para iniciar el diálogo y cuándo el tiempo para los compromisos. Se aprende a dialogar en el ejercicio mismo del diálogo pero es preciso preparar a los que participan en él.

En este sentido, la mencionada reunión de expertos de la OEA (Cartagena, 1999) hizo hincapié en el desarrollo de procesos de concertación y diálogo, en el fomento e intercambio entre los Estados de experiencias exitosas de manejo pacífico de conflictos y en la participación de la sociedad civil en la creación de una cultura de paz¹⁰.

C. Fortalecimiento de la democracia

Durante los últimos años se ha podido constatar que la transición y consolidación de la democracia debió contar no solo con el obstáculo de instituciones democráticas precarias, sino con el déficit de sujetos portadores del proyecto democrático, que por ser sus detentadores lo defenderán, amoliarán y fortalecerán. La formación de dichos sujetos debe desarrollarse en el ámbito de la cultura lo cual lleva implícitos conceptos y valores y se expresa en hábitos y costumbres.

La consolidación de la democracia y la reestructuración de la convivencia, en el marco de un cambio de época y de un proceso profundo de globalización obliga a abrirse ante el mundo y dialogar con otras culturas. Asimismo, redefine las relaciones domésticas: la vinculación interno-externo y viceversa, y las relaciones Estado-Nación y Estado- Sociedad.

En la cultura de nuestros pueblos existen valiosas tradiciones de republicanismo, de solidaridad y patriotismo, así como actitudes discutibles en relación, entre otros aspectos, a lo social y lo político. Estos aspectos adquieren mayor relevancia por el momento de transición, de refundación ética, de redefinición de nociones, valores y prácticas colectivas. Este proceso debe avanzar conservando tradiciones y construyendo identidades. El consenso refundado y redefinido será el resultado de una deliberación amplia en la que todos participarán y se expresarán libremente.

Dicho de otra manera, no es por la transfusión de valores supuestamente universales –por admirables que parezcan y por fructíferos que hayan resultado en otros contextos–, como ha de reestructurarse nuestra eticidad democrática. No significa ello desconocimiento de lo internacional, sino más bien un reconocimiento de las

¹⁰ *Ibid.*

elementos endógenos y de los valores propios de la misma identidad nacional. Por otra parte, en América Latina crecen de coincidencia los momentos de crisis económica y política. Durante los años ochenta denominada como "la década perdida", se transitó hacia la democracia en áreas geográficas como la del Cono Sur y Centroamérica. Por otra parte, los cambios que ocurren en el sistema internacional (fin de la Guerra Fría, Multipolaridad...), las tensiones y hasta conflictos fronterizos dentro del área andina como entre Ecuador y Perú, y Colombia-Venezuela, las características de los procesos electorales y con ello de sus gobernantes así como la precariedad de sus instituciones políticas, nos lleva necesariamente a considerar la región como un subbloque en transición con una Zona de Alta Prioridad como la andina.

La política, como instrumento central para lograr la consolidación de espacios democráticos, también atraviesa una crisis, generándose problemas de gobernabilidad democrática. Esta tendencia puede conducir a: liderazgos autoritarios, derrumbe parcial del Estado, y gobiernos de corte delegatario¹¹. Estas últimas "se fundamentan en una premisa básica: el que gana las elecciones presidenciales está autorizado para gobernar el país como le parezca conveniente y, en la medida en que las relaciones de poder existentes lo permitan, hasta el final de su mandato (...) fue autorizado a gobernar como lo considerara pertinente"¹².

La democracia representativa se ha consolidado en el continente, pero la democracia participativa varía en el hemisferio y dentro de la misma región andina. Los niveles de proximidad o distancia con la democracia deseable dependen de diversos factores, como la vigencia del derecho de la educación, la formación de una cultura política, los niveles de inequidad o exclusión y de corrupción (tanto en el campo intraestatal como en el extraestatal) y las formas de injerencia de poderes trans o supranacionales¹³. La representación de cada Estado, región o ente geográfico resulta igualmente importante. La construcción de un "Ethos" cultural democrático deberá partir de las experiencias locales de participación ciudadana. Esta situación deberá conducir a la consolidación de la "identidad" nacional de cada Estado, la identidad regional y la identidad hemisférica, dentro del respeto y la promoción de la diversidad cultural.

D. Construcción de un nuevo paradigma en Seguridad¹⁴

La seguridad internacional transita hacia nuevas concepciones y temas. Las nuevas vertientes en cuanto a la inclusión de novedosas funciones y de nuevos integrantes de la Organización del Atlántico Norte (OTAN), constituye el mejor indicador. Asimismo, las condiciones de bipolaridad, enfrentamiento Este-Oeste, y de amenazas externas, que contextualizaron la suscripción del Tratado Interamericano de Asistencia

¹¹ Eduardo Pizaro, "Los obstáculos actuales para la consolidación democrática en América Latina" en *Revista Foro*, No 38, 1999.

¹² Tomado por Pizaro de Guillermo O'Donnell, "Democracia delegativa?", en Romeo Gempone (compilador), *Instituciones políticas y sociedad. Lectura introductorias*, Lima, IEP 1995.

¹³ Educación para la paz en el hemisferio, "Por una cultura de la confianza y de la convivencia democrática", Washington. Documento de Trabajo presentado por la Delegación de Colombia ante la OEA, 1999.

¹⁴ Respecto a este tema puede consultarse Colombia y la seguridad hemisférica. Bogotá, Universidad externa de Colombia, FESCOL, 2000 (en prensa).

Recíproca (TIAR) en 1947, ha sufrido grandes modificaciones.

Es por ello que durante la década de los noventa y principalmente al finalizar el siglo XX, el tratamiento del tema de seguridad adquiere una connotación especial. Tanto la OTAN¹⁵ como el TIAR se encuentran en un momento de redefinición.

Durante muchos años, el concepto de seguridad fue interpretado de manera muy estrecha teniendo en cuenta, solamente, dos elementos: el estatal y el militar. En cuanto a seguridad del territorio o como protección de los intereses nacionales en política exterior o como seguridad mundial frente al holocausto nuclear. La seguridad se ha relacionado más con el Estado-Nación que con la población. Se dejaba de lado la seguridad cotidiana, la del niño, la del hambre, la de la pobreza. Y es precisamente este tipo de seguridad la que empieza a ser liderada por países como Canadá.

A pesar de que las perspectivas canadienses están muy ligadas a las estadounidenses así como al hecho de compartir el Sistema de Seguridad Norteamericano, la política de ambos países presenta grandes diferencias: mientras Estados Unidos tiende a enfatizar en soluciones militares, Canadá enfoca en dimensiones económicas y sociales. Durante los últimos años, la Seguridad Humana ha sido el centro de su política exterior: concepto que además de lo territorial se orienta a la educación, los derechos humanos, la democracia, la pobreza, la integración y el control de armas¹⁶.

Existen tres documentos identificados como el núcleo del sistema de seguridad hemisférica: El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) conocido también como el Tratado de Río, la Carta de la OEA, y el Tratado de Tlatelolco. El primero de ellos firmado en 1947, establece la defensa colectiva del hemisferio. Un ataque¹⁷ a uno de los países puede considerarse como un ataque a todos los Estados. Canadá y los países del CARICOM no son miembros del TIAR. Por su parte, la Carta de la OEA firmada en 1948, reitera en gran medida el lenguaje de seguridad utilizado en el TIAR. Y el Tratado de Tlatelolco, suscrito por la totalidad de los países latinoamericanos, establece que América Latina es una zona libre de armas nucleares¹⁸.

Los dos primeros instrumentos fueron firmados durante la segunda mitad de la década de los cuarenta, bajo unas condiciones internacionales completamente diferentes a las actuales. Es por ello que en la presente coyuntura y para el tratamiento del concepto de seguridad, se requiere de modificaciones y adaptaciones más acordes a las necesidades internacionales y del continente. La construcción de un

¹⁵ Puede consultarse a Javier Solana, "La OTAN y el futuro de la seguridad europea", en *Política Exterior*, Noviembre-Diciembre, 1999.

¹⁶ Stephen J. Randall, "Canadá, los Estados Unidos, Colombia y la Seguridad Hemisférica", 2000.

¹⁷ El término "ataque" se utiliza de manera amplia y comprende agresiones que no son ataques armados, como por ejemplo la insurgencia comunista.

¹⁸ Misión de Canadá ante la OEA, "Elementos para la Reflexión de Canadá. Análisis del sistema de seguridad hemisférica", Washington D.C., 1999.

nuevo paradigma deberá revisar los instrumentos jurídicos en esta materia así como vincular la seguridad y la democracia.

II. ESFUERZOS MULTILATERALES

En un continente tan asimétrico con efectos tan desiguales de la globalización, son muchos y variados los obstáculos que se presentan para la consolidación de la democracia, la paz y la seguridad. A viejos problemas, como la pobreza, los "autoritarismos", las desigualdades y la injusticia, se adicionan otros relacionados con las drogas ilícitas, los derechos humanos, la falta de gobernabilidad, la corrupción, el crimen organizado, la pérdida de valores y la intolerancia. Es por ello que comenzó a hablarse de la necesidad de trabajar en torno a una Cultura de Paz.

El tema de Cultura para la Paz ha sido discutido en las Naciones Unidas y en la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO. Con énfasis en Educación para la Paz se ha analizado en la Organización de Estados Americanos desde 1995, vinculándolo con las medidas de confianza y la seguridad en las Américas. A comienzos de los noventa, en Montreal y Viena, se aprobaron planes de acción en Educación para los derechos humanos y la democracia hasta el año 2004.

En 1996 el vigésimo sexto período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, solicitó que su Comisión de Seguridad Hemisférica, elaborara los lineamientos generales del desarrollo de un programa de educación para la paz en el hemisferio, y realizara una posterior reunión de expertos, la cual se llevó a cabo en noviembre de 1999, a la cual se ha hecho referencia en este artículo.

En las Conferencias Regionales sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad de la OEA (1995 y 1998) se consagró la "interdependencia entre la estabilidad democrática, los procesos de integración regionales, el respeto y el fortalecimiento del derecho internacional, la educación para la paz y la lucha contra la pobreza".

A finales de 1999 la ONU aprobó una Declaración y un Programa de Acción sobre una Cultura de Paz. Ella definió la Cultura de Paz como un conjunto de valores, actitudes, tradiciones, y modos de vivir que se fundamentan en el respeto por la vida, la lucha contra la violencia y la promoción y práctica de la no violencia a través de la educación, el diálogo y la cooperación. El Plan de Acción insta a los Estados Miembros a tomar acciones para promover una cultura de paz a todos los niveles, involucrando a la sociedad civil y a las Naciones Unidas que debe incrementar sus esfuerzos para lograrlo. Su coordinación la lideró el representante de Bangladesh. Por los temas tan sensibles que trata el documento, el debate tardó varios meses y fue motivo de consultas con diversos grupos regionales y largas discusiones entre

la Unión Europea, los Estados Unidos, y los países miembros del G77 y China.

A nivel hemisférico, los documentos elaborados señalan que el respeto al derecho internacional, el fiel cumplimiento de los tratados, la solución pacífica de las controversias, el respeto a la soberanía de los Estados, la no-intervención y la prohibición del uso o amenaza de la fuerza, de acuerdo con los términos de las Cartas de la ONU y de la OEA, son la base para la convivencia pacífica y la seguridad en el continente y constituyen un marco para el desarrollo de medidas de fomento de la confianza. La condición esencial es que todos los Estados se sometan a reglas universales, iguales y vinculantes.

Ya desde 1988 en el seno de la OEA se había constituido un grupo de altas personalidades que analizó y conceptualizó en torno a la nueva agenda y adaptación de esta organización a los requerimientos interamericanos. Se crearon grandes expectativas en torno al tratamiento de la democracia y es cuando se constituyó la Unidad para la Democracia en 1990. Hasta el momento, las actividades de esta unidad se han orientado a la realización de asesorías gubernamentales y cursos orientados al fortalecimiento de la democracia, la observación electoral, los programas de minas antipersonales en Centroamérica y en la frontera Ecuador-Perú, y al diálogo con grupos regionales de parlamentarios¹⁹.

La democracia participativa y con ello un mayor involucramiento de la sociedad civil no ha sido fácil debido a la diferencia entre los postulados de la Carta de la OEA y la diversidad de intereses de sus Estados Miembros²⁰. La resolución 1080 (Santiago de Chile, 1991) marcó un hito en torno a la posibilidad de participación de la OEA en el momento de producirse una ruptura con el orden constitucional democrático. Se ha aplicado en Haití, Guatemala y Perú. Probablemente la experiencia peruana en torno al cuestionamiento del proceso electoral conduzca a acciones interamericanas mucho más decididas en el ámbito de la democracia.

En materia de seguridad hemisférica poco se avanzó en torno a una concepción más acorde a la nueva realidad internacional. Se han realizado esfuerzos en desarme aunque muy reducidos si nos referimos al tráfico ilegal de armas; creación de medidas de fomento de la confianza; y destrucción de minas antipersonales. La diversidad de intereses y posiciones de los diferentes países, dificulta mayores acciones así como la construcción de consensos y de posiciones mancomunadas. Discusiones y construcción de consensos en grupos regionales como la Comunidad Andina, el MERCOSUR, el centroamericano y el Grupo de Rio, parecen más viables.

Actualmente, el continente atraviesa una etapa de transición que ha profundizado sus asimetrías, vulnerabilidades e inestabilidades. Y es hacia el área andina donde se percibe mayor preocupación.

¹⁹ Puede consultarse www.oas.org.

²⁰ Respecto a la democracia y la OEA, puede consultarse a Luis Alberto Restrepo, "La democracia y la OEA", en Alvaro Tirado Mejía (Editor), *Visión de la OEA*, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1998.

III. ASIMETRÍA CONTINENTAL, HOMOGENEIDAD Y PRECARIEDAD EN LA IDENTIDAD ANDINA

Durante muchos años se analizó al continente americano como si éste fuera homogéneo. La verdad es que dista de serlo. En el hemisferio se puede distinguir varias subregiones cada una de las cuales presenta sus particularidades nacionales, regionales, internacionales y transversales. Son ellas:

- A. La andina integrada por Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia. Estos países presentan una historia muy similar a nivel interno y de sus políticas exteriores. Es probablemente la región más homogénea (ver anexos) y convulsionada de todo el continente. Presenta, a su vez, serios problemas de gobernabilidad y de institucionalidad democrática. Se encuentra en el "ojo del huracán".
- B. El Cono Sur donde se podría incluir a los países que integran el MERCOSUR -Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay- y Chile. Esta región tiene una historia reciente marcada por gobiernos autoritarios, pero hoy en día, consolida la democracia. Tiene relaciones transversales con otras regiones del mundo como la Unión Europea y el Pacífico.
- C. El Caribe Insular compuesto por la parte anglófona -donde ubicamos a CARICOM, francófona e hispanoparlante, entre las cuales existen grandes diferencias en términos históricos, jurídicos, políticos y económicos. Algunos de estos países conservan vínculos jurídicos, políticos y económicos con Europa.
- D. El Istmo centroamericano en el que se incluyen los países que integran el área y Panamá. Durante varios años, padeció un conflicto armado que ha sido superado.
- E. El norte integrado por Estados Unidos y Canadá. Geográficamente, México se ubica en esta región pero en muchos aspectos se asemeja también al resto del continente americano.

Siendo el área andina la más homogénea de todo el continente, ¿resultaría posible y conviene discutir temas políticos a nivel subregional tal como lo institucionaliza la dimensión social y la proyección externa de la Comunidad Andina de Naciones? En otras palabras, ¿constituye el escenario para discutir temas y construir consensos en torno a una cultura de paz, consolidación de la democracia y elaboración de un marco subregional en materia de seguridad? ¿Existe una identidad andina que facilite este tipo de discusiones?

El área andina pese a su mayor homogeneidad carece de agendas políticas externas comunes y parecería, que a pesar de ser una Zona de Alta Prioridad, difícilmente podemos percibir una identidad común. Su identidad, que es más coyuntural que estructural, se manifiesta en:

- Su ubicación geográfica. La mayoría de los países tienen vertiente hacia el océano Pacífico, Colombia y Venezuela la tienen hacia el Mar Caribe, y el primero de ellos hacia ambos. Pertenecen todos ellos además al Tratado de

Cooperación Amazónica, lo cual significa que, con diferente magnitud, poseen una gran biodiversidad. Esta característica les otorga poder negociador. Su ubicación geográfica les permite también sacar provecho de todos los climas que les brinda el sistema montañoso andino.

- Las mismas raíces históricas y culturales.
- Su pertenencia a la Comunidad Andina de Naciones, CAN. En términos económicos los fonctipos económicos son bastante similares en cuanto a su inflación, ingreso percapita y reservas internacionales.
- La CAN participa en negociaciones con otros organismos de integración económica como MERCOSUR y el ALCA. Frente al primero, se suscribió el Acuerdo Marco para la creación de la zona de libre comercio entre ambos bloques, la cual beneficiaría a una población de 300 millones de habitantes cuyo PIB asciende a 1,2 billones de dólares y unas exportaciones de US\$134.000 millones de dólares. En agosto de 1999, Brasil y la CAN suscribieron un acuerdo de complementación económica como un primer paso hacia la creación de la zona de libre comercio. Con el mismo objetivo, la CAN y Argentina realizaron negociaciones en octubre de 1999 y marzo de 2000. Finalmente se realiza la Cumbre de Brasilia (agosto, 2000) donde se acordó constituir la zona de libre comercio a partir del 2002. Por su parte, los países de la CAN tienen una participación activa y coordinada en las negociaciones del ALCA, tanto en grupos y comités, como en las reuniones ministeriales y viceministeriales. La Cumbre de Brasilia buscó afianzar el liderazgo de Brasil para negociar el ALCA a nombre de los 12 países suramericanos. No olvidemos el enorme liderazgo del Brasil debido a su extensión, PIB, población y vínculos inter e intra-continenciales.
- Su relación con los Estados Unidos. Esta potencia es el principal socio comercial de los países de la CAN. El 45% de las exportaciones de la CAN al mundo se destinan al mercado estadounidense y el 35% de las importaciones provienen de ese país.
- Los países andinos se benefician del Sistema Generalizado de Preferencias con la Unión Europea y de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas, ATPA (con excepción de Venezuela en el último caso).

En el transcurso de su historia desde 1969, los países andinos y la comunidad como tal han presentado serias dificultades para la consolidación de su propia identidad y del bloque como tal. Esto le ha restado credibilidad y confianza por parte de otros grupos regionales al mostrar su preferencia por la conformación y vinculación con otros espacios geográficos. Colombia, debido a ser el país más poblado y tener el mayor PIB de la comunidad, se encuentra llamado a asumir un liderazgo y en efecto

desempeñó un importante papel en el diseño de la nueva institucionalidad andina. Sin embargo, la profundización del conflicto interno y la creciente deslegitimidad del Estado y de sus instituciones políticas, han obstaculizado dicho liderazgo.

La falta de una verdadera conciencia de integración y la ausencia de metas que permitan un desarrollo integral, podrían ocasionar un resquebrajamiento del grupo como tal. Y a pesar de las reformas llevadas a cabo y orientadas hacia una dimensión social y proyección externa, la comunidad presenta debilidades internas. "La formación de una identidad política andina es el único mecanismo que en el largo plazo permitirá el fortalecimiento real de la Comunidad Andina (...), es indispensable moldear un sistema de nuevo regionalismo andino que se sustente prioritariamente en la participación de mayor número posible de actores no estatales con el fin de alcanzar la legitimidad y sostenibilidad de este modelo de integración en el futuro". Asimismo, con una identidad común podrá llegarse a construir una cultura de paz regional.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

El diseño de una Cultura de Paz debe tener en cuenta cuatro aspectos: 1) el fomento de valores y prácticas democráticas; 2) la solución pacífica de conflictos; 3) el fortalecimiento de instituciones democráticas y de sujetos democráticos orientados a la construcción de consensos; y 4) el diseño de un nuevo paradigma en materia de seguridad.

Seguridad y democracia, componentes de una Cultura de Paz andina, se encuentran en cuidados intensivos debido a la situación interna de cada uno de los países del área. Y es precisamente la inestabilidad política y económica de la región andina, la que ha llamado la atención de la comunidad internacional.

Por otra parte, los indicadores, económicos, sociales y de política exterior (ver anexos) indican que el área andina es bastante homogénea y parecería constituir el escenario más propicio para construir una agenda política común andina frente a otros bloques regionales y hemisféricos, y a su vez, definir el tratamiento de una política exterior común en temas como el de seguridad y democracia. No obstante, la situación interna de los países y su falta de identidad, dificulta la concreción y puesta en marcha de políticas y acciones mancomunadas.

El diálogo, la concertación y la cooperación, dentro de un marco de Medidas de Confianza Mutua, constituye la premisa para avanzar hacia una cultura democrática regional.

²¹ Andrés Franco, "El ALCA y la Comunidad Andina: en busca de una identidad política", en *Estados Unidos y los países andinos, 1993-1997. Pasado y futuro de la integración*, Bogotá, Universidad Javeriana, 1998, pág. 3.

ANEXOS

Indicadores Económicos de la Comunidad Andina 1999

	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERÚ	VENEZUELA
FIB (millones de US\$)	8.617,00	90.102,00	13.769,00	57.118,00	102.225,00
FIB PER CÁPITA	1.058,00	2.168,00	1.109,00	2.264,00	4.312,00
EXPORTACIONES (millones de US\$)	1.402,00	11.549,00	4.207,00	5.973,00	20.080,00
IMPORTACIONES (millones de US\$)	1.854,00	8.103,00	1.276,00	8.404,00	13.537,00

Fuente: CAN

Indicadores Sociales de la Comunidad Andina 1999

	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERÚ	VENEZUELA
POBLACIÓN Millones de habitantes	8,10	41,60	12,40	26,20	23,70
DESEMPLEO %	4,50	18,10	12,00	7,70	14,50

Prioridades de la Política Exterior de los países del Área Andina

	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERÚ	VENEZUELA
Temas	Drogas, medio ambiente	Drogas, paz	Democracia, economía	Democracia, terrorismo	Democracia, Comercio
Integración	CAN, TCA, MERCOSUR	CAN, G3, AEC, TCA	CAN, TCA	CAN, TCA	CAN, TCA, G3, AEC
Diversificación	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Medio

	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERÚ	VENEZUELA
Profesionalización	Bajo	Bajo	Bajo	Medio	Medio
Relaciones con EEUU	Narcotizada, personalizada/ Seguridad	Narcotizada/ Seguridad	Seguridad	Democracia/ Seguridad	Seguridad

BIBLIOGRAFÍA

- Armengol, Vicenc Fisas, *Cultura de Paz y Gestión de Conflictos*, Barcelona. Icaria Antrazyt Editores y UNESCO, 1998.
- Badie, Bertrand, *Un Mundo sin Soberanía*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia- TM Editores, 2000.
- Bejarano, Ana María, "Recuperar el Estado para fortalecer la democracia", en *Análisis Político*, No 22, mayo-agosto de 1994.
- Bustamante, Fernando, "La seguridad hemisférica en los años noventa", en *Nueva Sociedad*, No 138, julio-agosto de 1995.
- Carothers, Thomas, "Think Again Democracy", en *Foreign Affairs*, No 107, Summer 1997.
- Cuelar, María Mercedes, *Colombia: Un proyecto inconcluso*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000.
- "Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Internacional de Educación", Cinebra, 1994.
- Franco, Andrés, "El ALCA y la Comunidad Andina: en busca de una identidad política", en *Estados Unidos y los países andinos, 1993-1997: Poder y desintegración*, Bogotá, Universidad Javeriana, 1998.
- Gaitán, Pilar, Ricardo Peñaranda y Eduardo Pizarro (Eds), *Democracia y*

²² Los temas de la agenda bilateral son: erradicación de cocaína, la extradición, la acción cívica, programas de interacción, la corrupción política, el fortalecimiento institucional, el apoyo a la balanza de pagos, el cumplimiento de las normas de la Convención de Viena y la promoción del desarrollo sostenible. Ver a Eduardo Gamarra, *Las relaciones entre Estados Unidos y Bolivia durante el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada*, en *Estados Unidos y los países andinos, 1993-1997: Poder y desintegración*, Bogotá, Universidad Javeriana, 1998.

reestructuración económica en América Latina, Bogotá, CREC/IEPRI, 1996.

- Gamarra, Eduardo, "Las relaciones entre Estados Unidos y Bolivia durante el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada", en *Estados Unidos y los países andinos, 1993-1997: Poder y desintegración*, Bogotá, Universidad Javeriana, 1998.
- Garay, Luis Jorge, "En torno a las relaciones internacionales y a la globalización", en *Análisis Político*, No 31, mayo-agosto, 1997.
- García, Andelfo, "La crisis andina: La amenaza real", Bogotá, 2000.
- Garretón, Manuel Antonio, *Hacia una nueva era política. Estudios sobre las democratizaciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Gilhodes, Pierre, "Colombia: Amenaza o amenazada?", Bogotá, 2000.
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia, "Educación para la Paz en el hemisferio. Elementos de reflexión para la construcción del programa", Bogotá, 1999.
- Misión de Canadá ante la OEA, "Elementos para la Reflexión de Canadá. Análisis del sistema de seguridad hemisférico", Washington D.C., 1999.
- O'Donnell, Guillermo, "Democracia delegativa?", en Romeo Grompone (compilador), *Instituciones políticas y sociedad. Lectura Introductorias*, Lima, IEP, 1995.
- OEA, CP/CSH-160/99 rev 1, "Lineamientos para la elaboración de un programa de Educación para la Paz en el hemisferio", Washington, enero 1999.
- CP/CSH-225/99, "Educación para la Paz en el hemisferio: Por una cultura de la confianza y de la convivencia democrática", Documento de Trabajo presentado por la Delegación de Colombia ante la OEA.
- CP/CSH/ REPEP/doc. 9/99 rev 2, "Proyecto de Programa de Educación para la Paz en el Hemisferio", enero 2000.
- Pardo, Rafael, *Nueva seguridad para América Latina*, Bogotá, FESCOL-CEREC, 1999.
- "Plan de Acción Mundial sobre la Educación para los derechos humanos y la democracia", Montreal, 1993.

- "Plan de Acción para el decenio de las Naciones Unidas para la Educación en la esfera de los derechos humanos (1995-2005)", aprobado por la Asamblea General en su cuadragésimo noveno período de sesiones.
- Pizarro, Eduardo, "Los obstáculos actuales para la consolidación democrática en América Latina", en *Revista Faro*, No 38, 1999.
- Randall, Stephen J., "Canadá, los Estados Unidos, Colombia y la Seguridad Hemisférica", 2000.
- Restrepo, Luis Alberto, "La democracia y la OEA", en Alvaro Tirado Mejía (Editor), *Visiones de la OEA*, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1998.
- Salmi J., *Violence, Democracy and Education: An Analytic Framework*, Washington, Banco Mundial, 1999.
- Seminario Permanente de Educación para la Paz y Asociación Pro Derechos Humanos, *Educar para la Paz*, Madrid, Los libros de la Catarata, 1994.
- Solana, Javier, "La OTAN y el futuro de la seguridad europea", en *Política Exterior*, Noviembre-Diciembre, 1999.
- Tokatlán, Juan y Francisco Leal (Compiladores), *Orden Mundial y Seguridad*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1994.