



FOCAL

POLICY PAPER
DOCUMENT DE POLITIQUE
DOCUMENTO DE POLÍTICA

FPP-05-05

La Prevención de Conflictos, la Sociedad Civil y las Organizaciones Internacionales: El Difícil Camino hacia la Construcción de la Paz en América Latina y el Caribe

Francine Jácome, Paz Milet y Andrés Serbin

RESUMEN

El presente trabajo identifica los mecanismos formales y ad hoc que existen con el fin de facilitar la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la prevención y solución de conflictos en América Latina y el Caribe (ALC). El trabajo demuestra tal participación es aún escasa debido a tres factores interrelacionados. Primero, las estrategias de prevención de conflictos y consolidación de la paz han sido diseñadas fundamentalmente a través de canales estatales y militares debido a consideraciones de seguridad nacional. Segundo, la idea de que la prevención de conflictos es potestad exclusiva del estado se refuerza aún más por la creencia de la sociedad civil de que la prevención de conflictos es en lo esencial una función del estado, por lo que tradicionalmente este tema no ha tenido ningún espacio en los programas de trabajo de las OSC. Tercero, la participación de la sociedad civil en la conformación de los programas de trabajo sobre prevención de conflictos se ve limitada aún más por la debilidad de las redes de OSC, falta de recursos, y los procesos de tomas de decisiones a veces no representativos (no participativos) de las OSC. Además, apuntamos la necesidad imperiosa de que las OSC desarrollen sus habilidades para estar mejor preparadas a la hora de abordar estos asuntos. Asimismo subrayamos la vital importancia de aplicar estrategias para la consolidación de alianzas entre OSC y demás instituciones y organizaciones que trabajan el tema de la prevención de conflictos que les ayude a fortalecer sus acciones tanto en el ámbito nacional como regional y hemisférico.



FOCAL

Canadian Foundation for the Americas
Fondation canadienne pour les Amériques
Fundación Canadiense para las Américas
Fundação Canadense para as Américas

EXECUTIVE SUMMARY

This paper identifies existing formal and ad hoc mechanisms developed to foster civil society participation in the prevention and resolution of conflicts in the Latin American and Caribbean (LAC). The study demonstrates that there is a lack of participation by civil society organizations (CSOs) in the LAC region as a result of three interrelated phenomenon. First, conflict prevention and peacebuilding strategies have developed primarily through state and military channels due to the emphasis on national security. Second, the concept of state-controlled conflict prevention is reinforced by civil society and its networks because the vast majority believe that conflict prevention is primarily the concern of the state. Thus, CSOs have not traditionally incorporated these issues into their agendas. Finally, participation of civil society in forming the conflict prevention agenda is further hindered by weak civil society networks, the lack of resources and the sometimes un-representative (non-participatory) decision-making practices of CSOs. This paper argues that it is imperative to engage in capacity-building efforts that better prepare CSOs to deal with these issues. Moreover, it stresses that it is essential to implement strategies for the consolidation of alliances between CSOs and other institutions and organizations in the area of conflict prevention that will enable them to strengthen their efforts on the national, regional and hemispheric levels.

RÉSUMÉ

Ce document analyse les mécanismes officiels et spéciaux mis sur pied pour faciliter la participation de la société civile à la prévention et à la résolution des conflits en Amérique latine et dans les Caraïbes. Cette étude démontre qu'il y a un manque de participation de la part des organisations de la société civile dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes et ce, pour trois raisons qui sont intimement liées. Premièrement, les stratégies de prévention des conflits et de maintien de la paix ont été surtout développées à partir de mécanismes gouvernementaux et militaires en raison de l'importance accordée à la sécurité nationale. Ensuite, le concept de la prévention des conflits contrôlée par l'État est renforcé par la société civile et ses réseaux du fait que pour la vaste majorité, la prévention des conflits est avant tout une question qui concerne l'État. Par conséquent, les organisations de la société civile n'ont pas, en règle générale, inscrit ces questions à leur ordre du jour. Enfin, la participation de la société civile à l'élaboration de programmes de prévention des conflits est freinée par la faiblesse de ses réseaux, le manque de ressources et les pratiques de prise de décisions des OSC qui sont parfois non-représentatives (passives). Le document fait valoir qu'il est impératif de renforcer les capacités des organisations de la société civile pour mieux les préparer à faire face à ces questions. De plus, il souligne qu'il est essentiel de mettre en oeuvre des stratégies pour consolider les alliances entre les OSC et d'autres institutions et organisations en matière de prévention des conflits pour qu'elles puissent consolider leurs efforts aux niveaux national, régional et hémisphérique.

PREÁMBULO

El objetivo de este trabajo es analizar el papel que desempeñan las organizaciones y redes de la sociedad civil (OSC) con respecto a la seguridad, la prevención y la resolución de conflictos en los entornos subregionales y hemisféricos en América Latina y el Caribe (ALC). Este trabajo constituye un intento inicial por determinar los mecanismos tanto formales como informales—ad hoc—implementados en el transcurso de los últimos 15 años (1989-2004) para la prevención y solución de conflictos así como el grado de participación de las OSC en esos mecanismos.

A pesar de los debates iniciados a partir de la década de los ochentas sobre concepciones más amplias de seguridad que abarcan otras dimensiones aparte de las específicamente militares y de defensa, y de la apertura de espacios para la participación ciudadana en la definición de políticas de seguridad tanto nacionales como regionales, siguen predominando las concepciones estatistas. Pese a las declaraciones retóricas, aún persiste una falta de mecanismos institucionales para la participación ciudadana que podrían ayudar a la consolidación democrática y a la formulación de políticas que hagan eco de las demandas y reclamos de la ciudadanía. Además, la mayor parte de los principales enfoques sobre seguridad surgidos en los últimos 15 años influyen en las diversas iniciativas y acciones para la prevención de conflictos desarrolladas en los últimos años por diferentes actores—tanto gubernamentales como no gubernamentales.

Luego de analizar las iniciativas emprendidas por las organizaciones internacionales encaminadas a dar mayor participación a las OSC y la prevención de conflictos, concluimos que aún existen grandes retos por enfrentar. Primero, los espacios y mecanismos creados para dar participación a las OSC son, por lo general, ad hoc y no el resultado de procedimientos establecidos formalmente. Por consiguiente, el papel de las OSC ha estado circunscrito al de observadoras, consultoras, y destinatarias de programas de capacitación y a la ejecución de algunos programas diseñados previamente. En la actualidad, son pocas las redes y OSC en el ámbito regional que pueden pasar de un rol meramente normativo a uno más participativo en cuanto a estas cuestiones. Igualmente, con frecuencia tienen grandes dificultades para tomar parte del diseño, negociación e implementación de políticas para el fomento de la paz y la prevención de conflictos ya sea por sí solas o como parte de iniciativas promovidas por organizaciones internacionales y gobiernos nacionales.

Por lo tanto, concluimos que existe un déficit de participación de la sociedad civil que puede explicarse a partir de tres fenómenos interrelacionados. En primer lugar, los problemas de seguridad, prevención de conflictos y construcción de la paz han estado bajo la égida del estado y el ejército. En segundo lugar, esta noción se ha asentado firmemente en el seno de las organizaciones y redes sociales, que consideran que estos son asuntos del estado y, salvo pocas excepciones, estos no incluyen espacios para las OSC en sus programas de trabajo. En tercer lugar tenemos la ya conocida debilidad institucional y limitada capacidad de las OSC, frecuentemente signadas por el peso de culturas políticas personalistas, corporativistas y clientelistas y por dificultades serias para actualizar y adaptar sus quehaceres ante contextos políticos cambiantes, lo cual impide en gran medida que puedan ejercer influencia o participar en la implementación de iniciativas para la prevención de conflictos.

Es imprescindible que las OSC eleven sus capacidades para estar mejor preparadas a la hora de abordar estos propósitos. Además, es fundamental que se pongan en práctica estrategias de consolidación de alianzas entre las OSC y otras instituciones y organizaciones sobre el tema de la prevención de conflictos para así fortalecer sus esfuerzos en el ámbito nacional, regional y hemisférico.

INTRODUCCIÓN

A pesar de ser una región que se caracteriza por el predominio de la paz, en América Latina y el Caribe persisten diferentes tipos de conflictos, cuyas características y desarrollo difiere a los de hace dos décadas. En la actualidad los conflictos interestatales no son los que predominan en la región. El último conflicto de este tipo, en el que intervinieron las fuerzas armadas, ocurrió hace casi una década entre Perú y Ecuador. Asimismo, en los casos en que aún persisten diferencias y tensiones sobre determinados territorios y límites fronterizos, las principales fuentes de conflicto son de carácter interno y transnacional.¹

La primera parte de este trabajo ofrece una síntesis de los debates actuales sobre seguridad que se llevan a cabo en la región después del fin de la Guerra Fría y que han producido una serie de conceptos que se orientan hacia una concepción más amplia de la seguridad que incorpora nuevas amenazas y nuevos actores en la región. No obstante, los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 dieron lugar a la aparición de nociones nuevas que parecen, en ocasiones, conducir hacia el retorno a una concepción más

estrecha de estos problemas. En el marco de estas discusiones, en la segunda parte abordamos los principales programas y mecanismos desarrollados por organizaciones internacionales para la prevención y solución de conflictos en la región en los últimos 15 años. A continuación, se examinan las principales agendas de trabajo y estrategias desplegadas por las OSC para tratar los problemas de seguridad y de prevención y solución de conflictos así como los espacios creados por las organizaciones internacionales para la participación de las OSC. Esto parte de la premisa de que la participación de las OSC es aún deficitaria.

EL DEBATE ACTUAL SOBRE EL TEMA DE LA SEGURIDAD

De una definición estrecha a un concepto más amplio

Con el fin de la Guerra Fría, en América Latina y el Caribe se inició un debate en torno a la necesidad de reemplazar las concepciones de la seguridad centradas en consideraciones de defensa nacional por perspectivas más abarcadoras. Estas nuevas perspectivas buscaban superar la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) que había prevalecido en

muchos países, especialmente en aquellos que tuvieron regímenes autoritarios en los cuales la defensa nacional se imbricó con los mecanismos de seguridad interna, creando así un aparato de represión interna fuerte y de violación flagrante de los derechos humanos.

Desde de la década de los ochenta, se ha producido un cambio tanto en el contenido como de los actores que intervienen en las cuestiones sobre seguridad. Las nuevas definiciones de seguridad parten de la base de que la seguridad no atañe exclusivamente al estado, sino que concierne también a los individuos, lo cual lleva a una ampliación de lo que se consideran son las principales amenazas para incluir las llamadas “nuevas amenazas”—, proceso que se ve influido también por las redefiniciones de la seguridad hemisférica y global que se adelantan en los noventa. A diferencia de las concepciones tradicionales que otorgan al Ejecutivo del estado y a las fuerzas armadas un rol central, estas nuevas conceptualizaciones hacen lugar a entes no estatales en las nuevas y complejas realidades en que se desarrollan estos asuntos.

El concepto de **seguridad humana**, propuesto inicialmente por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1994, da precedencia al bienestar de los ciudadanos e introduce la necesidad de tomar en cuenta toda una gama de amenazas no-convencionales que incluyen la pobreza, los problemas ambientales y los desastres naturales. No obstante, será el concepto de **seguridad democrática**, surgido en el marco de los acuerdos de paz en Centroamérica², el que combine las perspectivas de seguridad humana y seguridad ciudadana (estado de derecho y seguridad de las personas y sus bienes) con la noción de proteger el sistema democrático y las yuxtapone a las nociones de la seguridad del estado.

En el marco de este debate y de la profundización de diferentes esquemas de integración, surgen también los nuevos conceptos de **seguridad cooperativa y seguridad regional**. El primero busca promover la cooperación entre los estados con la finalidad de enfrentar los problemas comunes de seguridad, promover la cooperación bilateral e impulsar medidas

de confianza mutua. El segundo, que amplía dicha concepción, constituye una respuesta al actual proceso de globalización. Así como se ha adelantado la integración y cooperación económica como reacción y complemento a la globalización, también se busca una respuesta acorde a las nuevas realidades en el área de la seguridad. Esto implica un replanteamiento de las concepciones sobre seguridad en el plano hemisférico. El concepto de seguridad regional descansa en la premisa de que la estabilidad política y económica de un país garantiza la seguridad de sus vecinos. Se caracteriza por la adopción de medidas que propician la confianza mutua y que contribuyen a la seguridad transfronteriza tanto en términos de seguridad pública como nacional. La mayoría de las respuestas regionales ante las nuevas amenazas a la seguridad poseen un carácter multidimensional y transnacional (Grabendorff, 2003).

Pese a la aparición de perspectivas más amplias sobre seguridad en los años ochentas, siguen predominando las concepciones estatistas (...)

En este contexto, se ha puesto en práctica un número de diferentes iniciativas a escala subregional. La primera fue el Sistema de Seguridad Regional (SSR), creado en 1982 por Barbados y los pequeños estados insulares del Caribe oriental y en la actualidad incluye también a otros países miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM). En 1995 se estableció el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (TMSDCA), como parte del proceso de paz en la región. Otras

iniciativas similares incluyen: el Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte (NORAD), la Carta Andina para la Paz y la Seguridad —que forma parte del Acuerdo de Lima— y el Protocolo de Ushuaia sobre un compromiso democrático que estableció una “zona de paz” conformada por las naciones miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y sus asociados. En todos estos casos, aunque se contó con participación de entes no estatales, debemos apuntar que el tema de la seguridad continuó siendo un área del dominio del estado y las fuerzas armadas.

Pese a la aparición de perspectivas más amplias sobre seguridad en los años ochentas, siguen predominando las concepciones estatistas a la hora de tratar este tema. Además de las implicaciones puramente militares y defensivas, estos enfoques

nuevos incluyen consideraciones para la participación de la sociedad civil en los procesos de formulación de políticas sobre seguridad a escala nacional y regional. A pesar de las promesas, la institucionalización de mecanismos para la participación de las OSC, que contribuyan a la consolidación de la democracia, así como a la formulación de políticas acordes con las necesidades y exigencias de los ciudadanos, está aún por verse.

Más recientemente, en el marco de Naciones Unidas, se ha sumado al debate la perspectiva del derecho a la **intervención humanitaria**, fundamentada en la responsabilidad de proteger, que estipula que los Estados pueden adoptar medidas coercitivas, particularmente militares, contra otros estados cuando se trata de defender la seguridad de las personas debido a que sus mismos estados no pueden o no desean protegerlos. Dicho planteamiento conduce a dos interrogantes fundamentales: ¿Cuáles son los mecanismos institucionales que permitirán determinar cuándo un estado no puede o no desea proteger a sus ciudadanos? ¿Quiénes participarán en la toma de decisiones y a través de qué tipo de procedimientos se llevará a cabo la intervención externa para proteger a los ciudadanos de determinado país? En resumen, surgen dudas importantes con respecto a los aspectos legales, institucionales y de procedimientos de esta llamada intervención humanitaria, especialmente en América Latina y el Caribe que se han caracterizado por políticas exteriores que en la mayoría de los países se fundamentan en la no-intervención y el respeto a la soberanía. Este es un tema bastante delicado, especialmente para los casos de aquellos países que poseen un historial de intervenciones, como las intervenciones militares de EE.UU. y otras operaciones encubiertas.

Las consecuencias de los sucesos del 11 de septiembre: ¿Un retroceso a una definición restringida de seguridad?

El debate en torno a nuevas concepciones de seguridad y el establecimiento de diversos mecanismos subregionales se ve trastocado por los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y por sus

impactos sobre la seguridad global y hemisférica. A partir de entonces, comenzaron a generarse una serie de transformaciones en el ámbito hemisférico que estuvieron determinadas por la visión y estrategia de Estados Unidos, caracterizada por el retorno a concepciones de seguridad más estrechas que favorecen la utilización legítima de la fuerza frente a las amenazas del terrorismo y el narcotráfico. Esto ha traído consigo tendencias hacia la remilitarización de la seguridad y la “*seguritización*” de las prioridades y el final desplazamiento de la seguridad regional por la seguridad nacional. Asimismo, ha generado inquietudes relacionadas con la protección de los derechos humanos y el estado de derecho.

Los hechos del 11 de septiembre sirvieron a los EE.UU. de oportunidad para lanzar una nueva estrategia global y unilateral encaminada a promover la reestructuración de la arquitectura global de poder y, particularmente, el contexto geopolítico y geoeconómico en el Medio Oriente. Paralelamente,

*(...) en la actualidad
tiene lugar un
debate acerca de la
necesidad de formular
una concepción más
estrecha de la
seguridad (...)*

este unilateralismo debilitó y puso en tela de juicio el papel de la ONU y frenó las tendencias hacia un multilateralismo complejo y una gobernabilidad global (Serbin, 2003). Esto se hizo más evidente durante la invasión a Irak. Asimismo, esta postura socava el desarrollo del derecho internacional, los avances hacia la consolidación de una gobernabilidad global, el respeto por los derechos humanos y el papel de las OSC en el sistema internacional.

No obstante, es de señalar que este tránsito hacia perspectivas más restringidas no se produce únicamente por la influencia de las nuevas prioridades de seguridad de los Estados Unidos, basada en sus medidas de seguridad nacional y en la concepción de la guerra preventiva. Como se demuestra en la experiencia centroamericana, la proliferación de amenazas nuevas ha reducido las capacidades de los estados de poner en práctica políticas de seguridad y ha elevado el peligro de la militarización de tareas que son competencia de los civiles. Como consecuencia, en la actualidad tiene lugar un debate acerca de la necesidad de formular una concepción más estrecha de la seguridad con la finalidad de superar los obstáculos que implica una

concepción más amplia. En medio de un ambiente político y social complejo, esto entorpece la implementación de políticas efectivas, enfocadas y coherentes.

Por lo tanto, en el centro de este debate está la definición de las nuevas amenazas para América Latina y el Caribe, particularmente en medio de la categorización del terrorismo como prioridad. Esto genera tensiones entre las prioridades de Estados Unidos y la de muchos países de la región. Al respecto, Mónica Hirst (2003) ha señalado seis retos fundamentales que enfrenta la cooperación hemisférica en temas de seguridad:

- La fragmentación intraregional y la diversidad política. Persiste aún una clara diferenciación entre las distintas dinámicas subregionales, lo que conduce a divergencias en cuanto a sus prioridades de seguridad y defensa.
- La integración económica y cooperación en seguridad. El fortalecimiento de la integración económica ha contribuido a que exista un mayor grado de cooperación en el área de seguridad. Sin embargo, aún subsisten diferencias de enfoques que han impedido la formulación de una estrategia de seguridad común, es decir, la cooperación en materia de seguridad se limita en la actualidad a cuestiones específicas.
- La agenda tradicional. Basada en los conflictos interestatales, ha llevado en los últimos años a un aumento en el gasto militar en varios países. El nacionalismo sigue siendo un factor importante de cohesión en las fuerzas armadas por lo que hay resistencia hacia la cooperación, especialmente entre países que aún mantienen latentes conflictos fronterizos.
- La nueva agenda. Al caracterizarse por la definición de amenazas no militares, como las afectaciones al medio ambiente, el tráfico de drogas y las migraciones ilegales, entre otras, es proclive a la “seguritización”. Hay una propensión hacia las respuestas unilaterales ante estas nuevas amenazas y no de cooperación efectiva para resolverlas.

(...) es poco probable que se logre crear una agenda hemisférica que incluya todo el conjunto de amenazas

- La agenda más reciente. Las repercusiones de los hechos del 11 de septiembre y la guerra contra el terrorismo han hecho que EE.UU. refuerce y amplíe sus mecanismos de inteligencia en la región. La respuesta ante las amenazas del terrorismo ha sido unilateral en lugar de una acción concertada.
- Hegemonía perpetuada. La supremacía de EE.UU. y de sus políticas sobre los demás países del hemisferio. Falta de una posición común en ALC frente a EE.UU. Disparidad en cuanto a las capacidades militares. ALC no es una prioridad en la actualidad para EE.UU.

En ALC existe una perspectiva generalizada de que las principales amenazas a la seguridad tienen que ver con el auge de los problemas de gobernabilidad democrática, la inestabilidad y fragilidad de las instituciones democráticas (Rojas, 2004). Las crisis

políticas y económicas y el descontento social han tenido repercusiones serias en muchos de los países de la región (Vea Anexo 1). Estas concepciones que toman en cuenta las múltiples amenazas que acosan a los países de la región, no concuerdan con la concepción norteamericana fundamentada en el terrorismo y el tráfico de drogas. Esto se evidenció en la Conferencia Especial sobre

Seguridad, efectuada en México en octubre de 2003, en la que se produjo un acuerdo en torno a la aplicación de un enfoque multidimensional para abordar los problemas de seguridad. No obstante, se ha señalado que es poco probable que se logre crear una agenda hemisférica que incluya todo el conjunto de amenazas. Por lo tanto, el papel de mecanismos subregionales para abordar estos problemas cobra mayor relevancia ya que tienen mayores posibilidades para tratar problemas o amenazas específicas (Rojas, 2004) si cuentan con los recursos y voluntad política necesaria para ello.

En resumen, las amenazas a la seguridad pueden dividirse en tres categorías: las interestatales, las transnacionales (narcotráfico, crimen organizado, tráfico de armas, terrorismo, lavado de dinero, migraciones, medio ambiente) y las internas (inequidad y exclusión social, los problemas de gobernabilidad democrática y las tensiones étnicas).

No obstante, en la actualidad las dificultades para resolver estos problemas se acrecientan ante la tendencia hacia la fragmentación de los diferentes esquemas de integración subregionales lo que dificulta el desarrollo de políticas comunes de seguridad tanto en estos entornos como en el plano hemisférico.

LA SOLUCIÓN Y PREVENCIÓN DE COFLICTOS EN ALC

Al hacer un análisis de las diferencias subregionales en cuanto a estas amenazas, podemos notar que en el Cono Sur la década de los noventa se caracterizó por una marcada disminución de las tensiones y conflictos fronterizos, a raíz principalmente de la implementación de una serie de iniciativas diplomáticas tendientes a incrementar la cooperación, la transparencia y la resolución pacífica de conflictos así como la profundización de la integración y la cooperación económica regional. No obstante, han surgido nuevos conflictos en esta subregión como consecuencia de la falta de equidad y la profundización de la exclusión social, asociadas a crecientes problemas de gobernabilidad democrática.

En Centroamérica se ha desarrollado un proceso que busca fortalecer los sistemas democráticos en todos los países, especialmente en aquellos en los que se da cumplimiento a los acuerdos de paz de la década pasada. Pese a que han surgido algunos problemas asociados a conflictos fronterizos históricos, se han producido avances en la integración regional, aunque ha aumentado la inseguridad y la violencia como resultado del crimen transnacional y al narcotráfico. En esta región las amenazas a la seguridad pública han pasado a ocupar un lugar importante siendo las *maras* (pandillas juveniles) un claro ejemplo de ello.

En el Caribe, se ha visto casos de intervención desigual de factores externos. Como ilustración tenemos el caso de la invasión de Granada en 1983 y la confrontación permanente entre Cuba y los Estados Unidos. Sin embargo, con la excepción de Surinam, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago, donde se han producido enfrentamientos violentos debido a las diferencias étnicas y políticas, no existen ejemplos de conflictos internos en la zona del Caribe de habla

inglesa ni holandesa. Al mismo tiempo, la región viene padeciendo de un auge de redes de crimen transnacional que incluso han logrado penetrar algunos gobiernos de la región como los casos de Dominica y San Vicente y las Granadinas, y sus respectivos sistemas financieros, incluyendo algunos de sus bancos en el exterior (Serbin, 1998; Tulchin y Espach, 2000). En esta subregión se encuentra también el caso particular de Haití donde por más de dos décadas, pese a la intervención de diversas organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), no se ha logrado articular un sistema institucional que logre contener las diversas formas de violencia política, social y criminal en ese país.

Con respecto a la región andina, la mayoría de los países atraviesan actualmente por una crisis interna, caracterizada por la aparición de conflictos armados, auge de las tensiones sociales, enfrentamientos políticos de diversas magnitudes que pudieran rebasar sus límites nacionales y extenderse en la región, como el caso del conflicto interno de Colombia. Esta región ha caído en una aguda crisis política y social que amenaza las frágiles democracias locales y que se convierte en un caldo de cultivo para los conflictos armados internos e incluso regionales. Esta situación se ve agravada por el narcotráfico y el crimen transnacional y el auge de las confrontaciones de carácter étnico.

En los últimos 15 años, se ha creado una serie de mecanismos para la prevención y solución de conflictos, la mayor parte de los cuales ha sido implementada bajo supervisión de la ONU y la OEA. Estos han estado dirigidos mayormente a resolver diferentes tipos de conflictos políticos y étnicos internos, y en menor medida, disputas entre estados. En el caso de América Central, se adoptaron diferentes iniciativas en apoyo a la implementación de los acuerdos de paz de la década de 1990, principalmente en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. En el caso del Caribe, como se indica anteriormente, se han producido pocos incidentes de conflictos violentos, por lo que la intervención internacional ha sido, en correspondencia, escasa, con excepción de Haití,

*la región andina
(...) ha caído en
una aguda crisis
política y social
que amenaza las
frágiles democracias
locales (...)*

Guyana y Surinam donde se necesitó de ayuda internacional. Entretanto, la región andina sigue siendo claramente el hervidero de conflictos armados, tanto potenciales como actuales. De los cinco países que conforman la región, cuatro han necesitado la implementación de diversos mecanismos para la solución y prevención de conflictos, con participación de la ONU y la OEA. En el caso del Cono Sur, a pesar de las crisis institucionales ocurridas en Argentina y Paraguay, no se desplegó ninguna intervención internacional.

PARTICIPACIÓN INTERNACIONAL EN LA PREVENCIÓN Y SOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1989-2004)

Solución de conflictos:

Región Andina

1. Colombia (1996-2004):
 - Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).
 - Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
 - Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
 - Ayuda de la ONU para la creación de un Grupo de Amigos para la negociación con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN).
 - Misión de la OEA en apoyo al proceso de paz.
 - Grupo Consultivo de la Unión Europea (UE) para Apoyar el Proceso de Paz.
2. Programa de Acción contra las Minas de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD-OEA) en Perú, Ecuador y Colombia (del 2001 al presente).
3. La ONU en la facilitación del diálogo entre Venezuela y Guyana (1990).

El Caribe

1. Haití (1993-2004):
 - Misión internacional civil conjunta de la OEA y la ONU.
 - Despliegue de fuerzas de la ONU de mantenimiento de la paz con participación del Sistema de Seguridad Regional

- Resolución 1529 de la ONU: Despliegue de una Fuerza Multinacional Provisional.
 - Resolución 1542 de la ONU: Misión de Estabilización, con participación de efectivos de más de 20 países de ALC.
2. Suriname (1992):
 - Misión Especial de la UPD-OEA.
 3. Proceso de Conciliación Belice-Guatemala, OEA (2000-2003).
 4. Mediación del CARICOM entre Guyana y Surinam (2000).

América Central

1. Nicaragua (1990-1995):
 - Grupo Observador de la ONU en América Central.
 - ACNUR.
 - Misión Observadora de la ONU para la Verificación de Elecciones.
 - Comisión Internacional de Apoyo y Verificación de la OEA.
 - Cooperación Técnica para la Paz y Programa de Reintegración de la OEA.
2. El Salvador (1989-1995)
 - ACNUR.
 - PNUD.
 - Misión Observadora de la ONU, posteriormente Misión de la ONU.
3. Guatemala (1994-2004)
 - Misión de Verificación de la ONU.
 - Programa de la ONU de Voluntarios Nacionales de Transición.
 - Programa de Apoyo al Proceso de Paz (UPD-OEA), que incluyó el Programa “Cultura de Diálogo: Desarrollo de Recursos para la Construcción de la Paz” (OEA y PROPAZ).
4. Programa de Acción contra las Minas de la UPD-OEA en Costa Rica (1991-2002), Guatemala, Honduras y Nicaragua (1991 – hasta la actualidad).
5. Diálogos de la OEA para la solución de disputas entre estados: Belice-Guatemala; Honduras-Nicaragua y El Salvador-Honduras.
6. Programa de la OEA para la Promoción del Diálogo y la Resolución de Conflictos (PAC).

Prevención de conflictos:

Región Andina

1. Bolivia (2003-2004)
 - Agencia Especializada para el Programa sobre Gobernabilidad Nacional (UPD-OEA).
 - Mediación de la OEA en Argentina y Brasil entre el gobierno y protestantes.
 - Asistencia de la OEA para la creación de una Asamblea Constituyente.
 - Misión de Observación Electoral de la OEA.
 - Proyecto de la OEA-UPD para el Diseño e Implementación de un Sistema de Prevención y Resolución de Conflictos.
2. Colombia (1997-2004):
 - Banco Mundial: Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio y creación de “reservas campesinas”.
 - Banco Interamericano de Desarrollo: Iniciativa “La Paz es Rentable”.
 - Programa Redes (Reconciliación y Desarrollo) del PNUD.
3. Perú (2000)
 - Misión de Alto Nivel de la OEA.
 - Misión de Observación Electoral de la OEA.
4. Venezuela (2002-2004):
 - Misión Especial encabezada por el Secretario General (Abril de 2002).
 - Asistencia de la OEA, el Centro Carter, y el PNUD sobre acuerdo firmado en la Mesa de Negociaciones y Acuerdos.
 - Misión Observadora de la OEA en el referendo de destitución del Presidente.
 - Misión Observadora del Centro Carter en el referendo de destitución del Presidente.
5. Programa de la OEA-UPD para asistir a los estados miembros en la promoción del diálogo y la resolución pacífica de conflictos.
6. Comunidad Andina de Naciones (CAN): Decisión 587 “Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina”, que incluye entre sus

instrumentos operativos el Marco Andino para la Solución Pacífica de las Controversias y para el desarrollo y aplicación de Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad.

El Caribe:

1. Guyana (1998-2004):
 - Mediación del CARICOM.
 - Programa de prevención de conflictos del Departamento de Asuntos Políticos del PNUD.
 - Asistencia de la ONU para la Iniciativa de alianza entre sectores sociales (*Social Partners Initiative*) y el Facilitador de la Mancomunidad (*Commonwealth Facilitator*).
2. Haití (2001-2004):
 - Iniciativas del Secretario General y del Secretario General Adjunto de la OEA.
 - Misión Especial de la OEA en Haití.
 - Misión Especial de la OEA para el fortalecimiento de la democracia.
 - Misión de Observación Electoral del CARICOM.
 - Iniciativa conjunta CARICOM-OEA.
 - Misión Especial del CARICOM.
 - Misión investigadora del CARICOM.
 - Grupo de Trabajo del CARICOM sobre Haití.
 - Plan de Acción Previo del CARICOM, apoyado por la OEA y la UE.
2. Trinidad y Tobago (2002):
 - Misión del CARICOM para mediar el impasse electoral.

América Central:

1. Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) - Comisión de Seguridad de Centroamérica (CSC) [1997-2004]:
 - Estudio para la solución pacífica de conflictos, manejo de crisis y mantenimiento de la paz.
 - Programa Anual de Medidas de Fomento de la Confianza.
 - Mecanismo Centroamericano de Información y Comunicación para la Seguridad.

Al referirnos a los mecanismos que las organizaciones internacionales³ han puesto en práctica para la prevención y solución de conflictos en América Latina y el Caribe, podemos extraer, entre otras, las siguientes conclusiones preliminares:

- Las iniciativas para la resolución de conflictos y de reconstrucción post conflictos han prevalecido sobre las medidas de prevención, aunque recientemente se ha notado una tendencia en favor de estrategias de prevención.
- La mayoría de las iniciativas han sido llevadas a cabo por la ONU, y en menor escala por la OEA, al tiempo que el desempeño de los instrumentos subregionales ha sido pobre o prácticamente inexistente, con la excepción del CARICOM.
- Las misiones conjuntas han sido pocas.
- La “prevención operacional” ha predominado. Solo recientemente es que las organizaciones internacionales han comenzado a aplicar la “prevención estructural”.
- La mayoría de los mecanismos son ad hoc y no propician una labor institucional más abarcadora.
- Se han aplicado algunos mecanismos de advertencia temprana pero no han sido eficientes.
- Aunque no se han establecidos mecanismos internacionales para la prevención y resolución de conflictos, hay dos casos que ameritan atención: Puerto Rico (Vieques) y Cuba, ambos en confrontación con Estados Unidos.

DÉFICIT EN CUANTO A LA PARTICIPACIÓN DE LAS OSC EN LA SOLUCIÓN Y PREVENCIÓN DE CONFLICTOS

Las agendas y estrategias de las OSC

El desarrollo de las redes y organizaciones de la sociedad civil en América Latina y el Caribe en las últimas dos décadas se ha asociado a una serie de fenómenos exógenos y endógenos. Entre los

fenómenos exógenos se cuentan un replanteo del papel de la sociedad civil a partir del fin de la Guerra Fría, el surgimiento de redes de OSC transnacionales como resultado del proceso de globalización que se inició en la década de los ochentas, y el auge significativo del rol político de las OSC en los procesos de democratización en Europa Oriental así como en América Latina y el Caribe. Entre los factores endógenos se encuentran el creciente papel de las organizaciones de la sociedad civil en la promoción de valores democráticos en América Latina y el Caribe, a partir de experiencias previas a nivel de base, y la conformación de redes de derechos humanos. Este último proceso se ha caracterizado, sin embargo, por una serie de rasgos distintivos, entre los que se pueden

(...) las redes y organizaciones de la sociedad civil en América Latina y el Caribe (...) no cuentan con una trayectoria en el tratamiento de los temas de seguridad y de construcción de la paz

destacar la fragilidad institucional de las nuevas redes y organizaciones que aparecen, la ambigüedad entre posiciones originalmente anti-estadistas y la vinculación estrecha con agencias del estado y la dificultad de articular, a pesar del impacto de la globalización, redes de carácter regional con agendas focalizadas. Además, las redes y organizaciones de la sociedad civil en América Latina y el Caribe, con escasas excepciones, no cuentan con una trayectoria en el tratamiento de los temas de seguridad y de construcción de la paz.

En años recientes, el foco principal de las preocupaciones de las OSC en el ámbito comunitario, barrial o ciudadano se ha concentrado en la seguridad pública, en la medida que se han incrementado el crimen y la violencia local, acentuadas por el incremento del tráfico de drogas y de armas. La ineficiencia de los cuerpos policiales, unida a una creciente deslegitimación y desconfianza frente a las entidades políticas y a las autoridades locales, ha generado amplios movimientos e iniciativas de base en reclamo de mayor seguridad, en algunas ocasiones exigiendo mayor represión y presencia policial, en detrimento de los logros alcanzados en años anteriores en el ámbito de los derechos humanos y civiles. Ejemplo de ello es el movimiento liderado por Blumberg en la ciudad de Buenos Aires y la movilización reciente en la ciudad de México, con altos niveles de desconfianza ante la

ineficiencia de las instituciones estatales tanto policiales, como judiciales y penitenciarias. En algunos casos, estas expresiones de base enfocadas en la seguridad pública, como la *Peace Management Initiative* en Jamaica, se asocian con iniciativas del estado, en otras, como en el caso de algunas iniciativas indígenas en Colombia, Ecuador y Perú, se desvinculan totalmente de este.

Por otra parte, en el ámbito nacional, subregional y regional, la preocupación de las OSC ha estado más centrada, desde la década de los setentas, en los temas de derechos humanos, temas que se han reactivado en el marco de las visiones y de las políticas de seguridad regional surgidas luego del 11 de septiembre. En algunos casos, esta preocupación ha dado lugar a la conformación de redes más amplias, como el Foro de Diplomacia Ciudadana, una red de redes con un programa centrado en los foros multilaterales, sobre todo a partir de la exitosa experiencia de las organizaciones de derechos humanos en la OEA. A su vez, la confluencia de estas y otras iniciativas de las redes y OSC regionales en torno a la preocupación por los temas de seguridad, prevención de conflictos y construcción de la paz, y sus planes de derechos humanos, ha dado lugar a convergencias y sinergias con la comunidad académica que en América Latina y el Caribe ha estado vinculada a los temas de defensa y seguridad. En este sentido, es de mencionar la reciente iniciativa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y de CRIES, de promover un programa conjunto entre académicos y OSC en torno a la paz y a la seguridad como bienes públicos regionales, marcando un claro viraje de una concepción que identifica la seguridad regional como un fin último a una visión que considera a la seguridad regional como un instrumento de prevención de conflictos y de construcción de la paz, en una región asolada por crisis de gobernabilidad y profundas escisiones sociales y étnicas. Igualmente, este viraje responde al nuevo debate conceptual que se desarrolla actualmente en la región.

(...) ha habido una poca participación de las OSC en el área específica de la seguridad (...)

Sin embargo, desde el fin de la Guerra Fría ha habido una poca participación de las OSC en el área específica de la seguridad en América Latina y el Caribe. Entre las iniciativas regionales que se han desarrollado en los últimos 20 años, cabe destacar la Comisión Sudamericana de Paz, el Consejo Latinoamericano de Investigaciones para la Paz (CLAIP), las iniciativas de la Fundación Arias para la Paz y el Desarrollo Humano, el Instituto de Relaciones Internacionales e Investigaciones para la Paz (IRIPAZ) en Centroamérica, así como el Programa de Apoyo para la Seguridad Humana Democrática que adelanta la Universidad para la Paz (UPAZ) junto con diversos centros académicos y organizaciones y redes sociales de la región. En la región andina, varias instituciones andinas y brasileñas llevan a cabo actualmente una iniciativa con la finalidad de hacer un análisis sobre “La Agenda de Seguridad Andino-Brasilera” bajo los auspicios y coordinación de la Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL). Asimismo, encontramos el Comité Andino de Servicios y la Red Andina de Información que desarrollan actividades que incluyen problemáticas asociadas a la seguridad. La Friedrich Ebert Stiftung (FES) ha desarrollado otras iniciativas similares en el ámbito estrictamente andino y caribeño dentro del marco de su programa “La Seguridad en un Mundo Globalizado”.

En los últimos 5 años, CRIES ha llevado a cabo dos iniciativas en la región centroamericana. La primera fue un programa dedicado al análisis de la gobernabilidad democrática y la seguridad ciudadana en la región, que contó con estudios tanto nacionales como uno regional. Posteriormente, se implementó un proyecto llamado “El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica: revisión y reforma desde la perspectiva de la sociedad civil” que evaluó el grado de cumplimiento de este marco normativo en cuatro países de la región (Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá) y formuló una serie de propuestas, desde la perspectiva de la sociedad civil, para su revisión y reforma (Jácome: 2004). Estos proyectos, como el que actualmente CRIES coordina

para toda América Latina y el Caribe, como parte de la *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC)* se basan en una metodología participativa que involucra a las OSC y a académicos a distintos niveles en la formulación, implementación y monitoreo de políticas públicas y en la construcción de ciudadanía.

Como puede apreciarse, estas son iniciativas que se circunscriben a los entornos subregionales, aunque más recientemente se han iniciado determinados programas que buscan un enfoque hemisférico. Entre ellos cabe señalar una serie de actividades con el objetivo de formular recomendaciones para diferentes encuentros dentro del sistema interamericano, como la Conferencia Ministerial de México y las reuniones de Ministros de Defensa, adelantadas por FLACSO-Chile y FLACSO-Ecuador. De igual forma, en función de la convocatoria de la ONU a la Conferencia sobre Prevención de Conflictos a efectuarse en Nueva York en julio de 2005, CRIES lleva a cabo el programa “El papel de la sociedad civil y las ONG en la prevención de conflictos armados en América Latina y el Caribe” en el cual se ha realizado una amplia consulta con OSC de América Latina y el Caribe con la finalidad de sistematizar recomendaciones para la participación de las OSC en esta área. También en el entorno hemisférico, el Foro de Diplomacia Ciudadana ha definido entre sus principales temas los de seguridad y paz. De igual manera, a raíz del 11 de septiembre, las cuestiones relacionadas con el mantenimiento de la paz y la prevención de conflictos encuentran un espacio cada vez mayor en los paneles y discusiones del Foro Social Mundial.

Por lo tanto, puede concluirse que, en términos generales, la participación de la sociedad civil en los temas de seguridad es aún muy débil y este déficit puede explicarse a partir de tres fenómenos que están interrelacionados. En primer lugar, debido a que la problemática de la seguridad se ha desarrollado en un contexto predominantemente estatista y militar. Son los gobiernos, generalmente el poder ejecutivo, y las

fuerzas armadas las que se ocupan de este tema. En la mayor parte de los casos, no forma parte de las incumbencias de otros sectores estatales ni tampoco de los partidos políticos.

En segundo lugar, esta noción se reproduce en gran medida en el ámbito de las organizaciones y redes sociales, que consideran que la seguridad es un tema del estado y, salvo pocas excepciones, como las mencionadas anteriormente, no forma parte de sus programas de trabajo. Por ende, cuando se efectuaron consultas nacionales con la sociedad civil para formular propuestas para la III Cumbre de las Américas en aproximadamente 20 países, no se recibió ninguna recomendación respecto al tema de seguridad. No obstante, como parte de los preparativos de las recomendaciones de la sociedad civil para la Cumbre de las Américas que se efectuará en Mar del Plata en noviembre de 2005, un grupo de

(...) en términos generales, la participación de la sociedad civil en los temas de seguridad es aún muy débil (...)

OSC formado por Compañeros de las Américas, Participa, Funpadem, FOCAL y CRIES está abordando el tema del mantenimiento de la paz y la prevención de conflictos como una de las cuestiones principales de su accionar. El sector académico es un caso especial, en el cual sí ha existido esta preocupación, que ha aumentado a partir de los acontecimientos del 11 de septiembre y que se demuestra también en su activa participación en una serie de conferencias sobre seguridad.

El tercer elemento a considerar tiene que ver con la ya señalada debilidad institucional y limitada capacidad de muchas de las redes y organizaciones de la sociedad civil, frecuentemente signadas por el peso de culturas políticas personalistas, corporativistas y clientelistas.

Organismos intergubernamentales: espacios para la participación de las OSC

La comunidad internacional comienza a mostrar ciertos signos de apertura hacia la participación de las organizaciones y redes sociales en los debates en torno a problemas de seguridad así como más específicamente en la prevención y/o resolución de conflictos.

En su análisis sobre el desarrollo de la prevención de conflictos en el marco de la ONU y el papel de las organizaciones y redes sociales, Catherine Barnes (2004) concluye que la relación y las alianzas entre la ONU y las OSC son aún muy débiles. Aunque en algunas áreas, como aquellas referidas a temas económicos y sociales, la participación de las OSC en los debates se ha convertido en un hecho normal, no es así con respecto a los temas de seguridad y conflictos, pues estos han estado restringidos a los estados y organismos internacionales oficiales. Hasta la fecha, el papel de las OSC se ha circunscrito fundamentalmente a canalizar asistencia humanitaria o desarrollar otro tipo de actividades operativas, aunque hay un creciente reconocimiento del rol que pueden desempeñar en la prevención de conflictos. Como resultado de ello, se ha venido desarrollando un debate sobre el papel de las OSC cuyos referentes más importantes son:

- **Informe del Secretario General sobre Prevención de Conflictos (A/55/985 S/2001/574)**, en el cual se reconoce explícitamente el papel que pueden desempeñar las OSC y la necesidad de pasar de una estrategia reactiva a una preventiva. El Secretario General presentará un nuevo informe en 2005.
- **El Panel de Personalidades sobre las Relaciones entre la ONU y la Sociedad Civil**, conocido como el Panel Cardoso, y presidido por el ex mandatario brasileño Fernando Henrique Cardoso, presentó su informe final en junio de 2004. Entre sus principales recomendaciones se encuentra la creación de un proyecto piloto de grupos asesores integrados por OSC de diversos países para orientar la estrategia de la ONU.
- **Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Retos y Cambios**, creado en septiembre de 2003 por el Secretario General. En diciembre de 2004, presentó el informe “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”.

(...) hay un creciente reconocimiento del rol que pueden desempeñar [las OSC] en la prevención de conflictos

Como experiencia más específica, en el marco del Departamento de Asuntos de Desarme, se constituyó en 1986, en Lima, el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UN-LiREC- por sus siglas en inglés) que tiene como finalidad brindar asistencia para lograr la paz y el desarrollo sostenible. Entre sus programas están el de Fomento de la Confianza y la Seguridad, el Desarme y Desarrollo, *Clearing House* Regional para Armas de Fuego, Municiones y Explosivos. UN-LiREC invita a las OSC a participar en sus actividades de análisis de diferentes temáticas así como en programas de capacitación que buscan el fortalecimiento institucional.

En el caso de la OEA (Milet, 2004), su Consejo Permanente en 1999, en el documento **Directrices para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la**

OEA, identificó las cinco formas en que se puede desarrollar esta participación:

- Solicitar la condición de observadoras en las sesiones de la Asamblea General. En caso de que el Consejo Permanente lo apruebe, la organización solicitante será considerada invitada especial.
- Solicitar la condición de observadoras en las sesiones del Consejo Latinoamericano para el Desarrollo Integral (CIDI). En caso de que la Comisión Especial del CIDI lo apruebe, la organización solicitante será considerada invitada especial.
- Suscribir acuerdos de cooperación con la Secretaría General.
- Suscribir acuerdos de cooperación con órganos específicos de la OEA, como por ejemplo la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y los Adolescentes (IIN).
- Participar en conferencias especializadas en el marco de la OEA.

En lo que respecta a la prevención y resolución de conflictos, la OEA ha optado por desarrollar acciones en dos áreas fundamentales: el apoyo y fortalecimiento de la democracia así como en la seguridad hemisférica.⁴ La UPD está desarrollando en la actualidad el Programa Especial para la Promoción del Diálogo y la Resolución de Conflictos, que ha incluido ciertos espacios que incorporan la participación de las OSC. Entre ellas se destacan el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones sociales en estas áreas, la promoción de diálogos entre gobiernos y sociedad civil y el aumento de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas relacionadas a estos temas. Adicionalmente, en el marco de las principales instancias involucradas en la prevención y resolución de conflictos de la UPD, 154 instituciones de la sociedad civil participan en distintas actividades:

Organizaciones de las Sociedad Civil que colaboran con la UPD

Distribución por Temas	
Asistencia Técnica Electoral	61
Base de Datos Políticos de las Américas	4
Reforma Constitucional en el Foro del Caribe	1
Fortalecimiento de instituciones legislativas	33
Misión de Observación Electoral en Nicaragua	1
Acción Integral Contra Minas Antipersonales	22
Descentralización	11
Prácticas y valores democráticos	13
PROPAZ	8
TOTAL	154

Fuente: Paz Milet (2004).

Adicionalmente, en el marco de la OEA, la Comisión de Seguridad Hemisférica ha diseñado y puesto en marcha un programa de educación para la paz que promueve el diálogo sobre el concepto de seguridad entre los países del hemisferio. El programa está destinado a la población en general, pero con especial énfasis en jóvenes, mujeres y grupos desfavorecidos, y

abarca tres áreas: la educación para la promoción de la paz entre los estados; la educación para la solución pacífica de los conflictos; y la educación para la promoción de los valores y prácticas democráticas (OEA, 2000). En el ámbito de la seguridad hemisférica, la atención se centra principalmente en los conflictos interestatales. En este ámbito, la OEA ha aplicado tres tipos de mecanismos: los instrumentos jurídicos hemisféricos, instrumentos regionales y mecanismos ad hoc (Comisión de Seguridad Hemisférica, 2003).

Asimismo, debemos señalar que en la última Asamblea General de la OEA la sociedad civil hizo una presentación de sus demandas en el ámbito de la seguridad. De hecho una propuesta central fue:

“Manifestar la necesidad de un reconocimiento explícito del aporte y el rol de las OSC en la prevención de conflictos en las Américas. Las más diversas organizaciones han demostrado su capacidad en el ámbito de la prevención y desactivación de conflictos. En este sentido se llama a los gobiernos a apoyar el establecimiento de mecanismos de alerta temprana y a las OSC para mejorar su capacidad de incidencia en estos mecanismos. Reforzar las capacidades de la sociedad civil para perfeccionar su aporte. Expresar la preocupación de las OSC de que la solución al problema haitiano requerirá de un apoyo que involucre a gobiernos, organizaciones de cooperación y de la sociedad civil.” (Foro Hemisférico de la Sociedad Civil, 2004)

Asimismo, uno de los mayores logros de la Conferencia Especial sobre Seguridad que se llevó a cabo en octubre de 2003 en México, fue resaltar los aportes de la sociedad civil y la recomendación de que dé cabida a los análisis y recomendaciones, cuando sea prudente, de la sociedad civil sobre este tema (artículos 33 y 47 de la **Declaración sobre Seguridad en las Américas**).

Los principales mecanismos de prevención y resolución de conflictos que han desarrollado la ONU y la OEA tanto para los estados como las OSC son:

Mecanismos	ONU	OEA
Estados	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Observación de desmovilización y repatriación de combatientes y sus familiares. ▪ Despliegue de fuerzas para el mantenimiento de la paz (Cascos Azules). ▪ Asistencia y observación electoral. ▪ Supervisión y verificación de negociaciones entre las partes. ▪ Supervisión y verificación del cumplimiento de acuerdos. ▪ Asistencia en materia de reforma policial y judicial. ▪ Verificación respecto de los derechos humanos. ▪ Apoyo institucional. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Asistencia en desmovilización, repatriación y reasentamiento de combatientes y sus familiares. ▪ Mediación entre gobiernos y grupos insurgentes. ▪ Asesoría sobre marcos legales civiles y militares. ▪ Verificación de respeto de los derechos humanos. ▪ Asistencia en resolución de conflictos limítrofes. ▪ Fortalecimiento institucional. ▪ Control de desarme. ▪ Asistencia y observación electoral. ▪ Programas de Desminado. ▪ Observación y facilitación de procesos de negociación. ▪ Asistencia para reformas en la administración de justicia y sistemas electorales.
OSC	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Apoyo a organizaciones de derechos humanos. ▪ Enlace y buenos oficios entre OSC y gobiernos en procesos de negociación. ▪ Adiestramiento en prevención de conflictos y gobernabilidad democrática. ▪ Capacitación para análisis y diagnóstico de potenciales conflictos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecimiento de organizaciones locales. ▪ Facilitación de espacios de encuentro entre gobiernos y sociedad civil. ▪ Buenos oficios para la negociación entre grupos sociales y gobierno. ▪ Adiestramiento en prevención y resolución de conflictos.

Las iniciativas de los organismos internacionales han estado básicamente orientadas hacia los Estados y son escasos los programas que incorporan a las OSC en las tareas de prevención y resolución de conflictos.

En el marco de las instancias subregionales de seguridad, la creación de mecanismos formales que permitan la participación de las OSC es aún más limitada. Solamente existe un mecanismo formal previsto en el TMSDCA en América Central a través del Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericano (CC-SICA), aunque nunca ha sido implementado en relación con temas de seguridad o de prevención de conflictos ya sea por gobiernos u OSC (Jácome, 2004). En el caso andino, en la Decisión 587 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones

Exteriores (julio 2004) se ha propuesto la conformación de la Red Andina de Seguridad que incorporaría tanto a empresarios, partidos políticos, académicos, representantes gubernamentales y de entidades intergubernamentales y de la sociedad civil. Esta Red formaría parte de los mecanismos institucionales de los Lineamientos de Política de Seguridad Externa Común Andina, aprobados recientemente en julio de 2004. Sin embargo, hasta el momento no se han dado pasos concretos para implementar tal decisión.

Por lo tanto, puede concluirse que se han producido adelantos, si bien limitados, en el marco de los organismos internacionales respecto a la participación de las OSC en temas de seguridad así

como de prevención, reducción y resolución de conflictos. Se han efectuado propuestas para una mayor incorporación de la sociedad civil y se han abierto algunos espacios, especialmente en la OEA y la ONU. No obstante, estos esfuerzos aún adolecen de limitaciones importantes, entre ellas:

- Los espacios y mecanismos creados son ad hoc. Hasta el presente, muy pocos o ningún instrumento formal y permanente ha sido desarrollado. Por consiguiente, no existe una estabilidad y continuidad para la inclusión de las OSC, especialmente en lo que se refiere a cuestiones de mantenimiento de la paz y prevención de conflictos.
- Estos organismos inter-gubernamentales han limitado la actuación de las OSC a la observación, la consulta, la recepción de programas de capacitación y a la ejecución de algunos programas. Las OSC no participan en la concepción o diseño de estrategias y programas.
- Las principales esferas de acción de las pocas OSC que abordan el tema de la seguridad están circunscritas fundamentalmente a la elaboración de propuestas, y en menor grado, a la participación en procesos de consultas o ejecución de proyectos en cuyo diseño no tuvieron participación.
- Los ejemplos de OSC que asumen un papel protagónico en el diseño e implementación de mecanismos de prevención, reducción y resolución de conflictos son escasos y muy esporádicos.

CONCLUSIONES

Existe un déficit en cuanto a la participación de las OSC en el marco general del debate en torno a la seguridad, que aunque se han incorporado nuevos temas y nuevos actores, en la práctica continúa estando orientada por concepciones fundamentalmente estatistas. Los gobiernos en América Latina y el Caribe suelen ser reticentes a dar participación a las OSC en los debates sobre seguridad y en los procesos de formulación e implementación de políticas para la

prevención de conflictos. Esto se debe, en parte, a que la mayoría de los estados y organizaciones internacionales no consideran las labores de prevención de conflictos y mantenimiento de la paz como prioritarias en sus programas de trabajo y, por consiguiente, suelen actuar de manera ad hoc cuando se producen los conflictos. Como resultado, la participación ciudadana no pasa de ser una declaración retórica que no se traduce en la institucionalización de mecanismos que permitan su efectiva participación en los procesos de consolidación democrática y formulación de políticas públicas en favor de la seguridad como un bien público. Las tendencias actuales de retroceso hacia una definición más restringida probablemente tendrían como consecuencia la profundización de este déficit.

Por otro lado, las OSC acostumbran a aceptar de manera pasiva los programas que imponen los gobiernos y las organizaciones internacionales (parecido a la manera en que aceptan los nuevos enfoques conceptuales referentes a la seguridad regional y hemisférica). Por lo tanto, no han sido capaces de abordar, mediante actividades más acordes y previstas, las causas que generan los conflictos y desarrollar iniciativas que no se limiten solo a respuestas una vez que ya empiezan a surgir los conflictos. Aún queda mucho trecho para lograr la plena participación de las OSC en ALC y asumir un cambio de actitud que implique sustituir respuestas coyunturales por estrategias de prevención, y desarrollar habilidades, enfoques conceptuales y capacidades para poder contribuir de manera eficaz a evitar guerras y prevenir conflictos en la región.

Sin embargo, también esta debilidad de las OSC se relaciona con las mismas dinámicas de estas en América Latina y el Caribe, ya que no han incorporado el tratamiento de la seguridad, la prevención de conflictos y la construcción de la paz en sus agendas y estrategias de acción. Paralelamente, el papel que los organismos internacionales otorgan a las OSC es básicamente consultivo y de observadoras. Se les ve como meras ejecutoras de programas diseñados por estos organismos de acuerdo a los análisis y las

prioridades que ellos establecen. En este sentido, la recomendación del Panel Cardoso respecto a la creación de grupos asesores de la sociedad civil en el marco de la ONU no debe ser desaprovechada. Igualmente, en el caso de la OEA, es de especial interés para las OSC dar seguimiento y solicitar el cumplimiento de la recomendación de que la Comisión de Seguridad Hemisférica cree espacios que permita a éstas exponer sus análisis y propuestas.

Además, existe una tendencia dentro de las OSC a aceptar este papel asignado por los gobiernos, en función de lo cual privilegian las estrategias orientadas hacia la formulación de propuestas. Ante ello, sería importante desarrollar actividades más proactivas que les permita crear programas de seguimiento y evaluación de políticas públicas así como fomentar su participación en actividades de alerta temprana y fomento de la confianza y de defensa de la gobernabilidad democrática. En resumen, se trata de que las OSC asuman la seguridad, la prevención de conflictos y la construcción de la paz como bienes públicos y que desarrollen programas y estrategias que les permitan afrontar los retos que enfrentan.

En función de ello, planteamos las siguientes propuestas preliminares:

Para el fortalecimiento de las OSC:

- Diseñar programas comunitarios de prevención de conflictos que incluyan:
 - Diagnósticos de alerta temprana, que enfatizan las causas de los conflictos y no solamente sus síntomas.
 - Mecanismos de prevención: diálogos, negociación, búsqueda de consensos y medidas para fomentar la confianza.
 - Seguimiento de posibles focos de conflictos (locales, nacionales y regionales).

- Difusión de información a otros actores, especialmente internacionales, sobre los focos de conflicto mediante un observatorio regional que enlace a las iniciativas locales con redes regionales para promover y hacer labor de cabildeo sobre estos asuntos.

- Diseñar una metodología participativa para el seguimiento de estos temas.
- Desarrollar e implementar programas de capacitación y difusión de información que aprovechen el conocimiento y las experiencias previas acumuladas por instituciones académicas y redes de organizaciones.

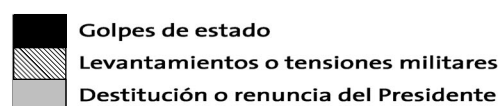
Para fortalecer las relaciones entre las OSC y otras entidades:

- Establecer espacios de diálogo a escala nacional entre representantes gubernamentales, sectores militares, partidos políticos y OSC.
- Proponer mecanismos oficiales para ampliar y profundizar la participación de las OSC en instancias hemisféricas, subregionales, nacionales y locales a partir de investigaciones consultivas y la creación de redes de contactos.
- Establecer un vínculo entre las iniciativas de las OSC y las políticas de las organizaciones internacionales para fortalecer las capacidades regionales de prevención de conflictos y contribuir a la edificación de la paz.
- Desarrollar estrategias de incidencia frente a las agencias de cooperación internacionales para que incorporen esta temática a sus agendas y apoyen las actividades de las OSC en construcción de la paz, prevención de conflictos y temas de seguridad.

Anexo 1
Crisis político-institucionales en América Latina
1990-2004

País - año	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04
Argentina															
Belice															
Bolivia															
Brasil															
Chile															
Colombia															
Costa Rica															
Cuba															
Ecuador															
El Salvador															
Guatemala															
Haití															
Honduras															
México															
Nicaragua															
Panamá															
Paraguay															
Perú															
Surinam															
Uruguay															
Venezuela															

Fuente: FLACSO-Chile, Paz Milet (2004).



REFERENCIAS

¹ Vea los resultados de los estudios regionales especiales que a solicitud del Foro de Diplomacia Ciudadana realizara CRIES en ocasión del XX aniversario de la publicación de *Pensamiento Propio*, No.17 (enero-junio de 2003).

² La perspectiva centroamericana en cuanto a seguridad difiere de la estrategia que en la actualidad lleva a cabo el gobierno del Presidente Álvaro Uribe en Colombia, la cual favorece el empleo tradicional de la acción militar. Según sus críticos, esto ha provocado la restricción de derechos democráticos.

³ Aquí no se incluyen las labores mediadoras desarrolladas por grupos de países amigos como en el caso del conflicto entre Ecuador y Perú, en Venezuela,

Colombia y otros casos similares. No obstante, es digno destacar que algunas de las tensiones que ha terminado en conflictos internos o entre estados en años anteriores habían sido resueltos por intermedio y mediación de otros países latinoamericanos. Asimismo, no se han abordado algunas iniciativas desarrolladas por gobiernos nacionales. Para conocer sobre estas, vea: OEA (2004): *El diálogo y la gobernabilidad democrática en las Américas*, Washington, UPD Documento de Trabajo No.4, agosto.

⁴ Para un análisis más detallado sobre los procesos y mecanismos de la OEA, vea: Stephen Baranyi, "Las Instituciones Interamericana y la Prevención de Conflictos en las Américas", *FOCAL Policy Papers*, marzo de 2005.

BIBLIOGRAFÍA

- Barnes, Catherine (2004). *UN-CSO Interaction in Conflict-Affected Communities*, GPPAC Discussion paper. London, UK.
- Comisión de Seguridad Hemisférica (2003). *Estudio sobre los problemas y riesgos para la paz y la seguridad en el hemisferio y sobre la prevención y solución de conflictos*. Washington, CP/CSH-540/03.
- Foro Hemisférico de la Sociedad Civil (2004). *Propuestas y recomendaciones de la sociedad civil para la OEA y sus Estados Miembros*. Quito, 26 y 27 de abril.
- Grabendorff, Wolf (2003). "Introducción." In Wolf Grabendorff (ed.), *La seguridad regional en las Américas: Enfoques críticos y conceptos alternativos*. Bogotá. FESCOL/Cerec.
- Hirst, Mónica (2003). "Los retos del hemisferio en el ámbito de la seguridad." In Grabendorff, Wolf (ed.), *La seguridad regional en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos*, Bogotá. FESCOL/Cerec.
- Jácome, Francine (2004). "La seguridad democrática en Centroamérica: Avances y limitaciones del TMSDCA (1997-2003)." In Francine Jácome, (coord.), *Seguridad Democrática en Centroamérica. Logros y limitaciones en Costa Rica, Panamá, Guatemala y El Salvador*. Caracas. CRIES/CDP Publicaciones.
- Milet, Paz (2004). "El rol de la OEA. El difícil camino de prevención y resolución de conflictos a nivel regional." *Pensamiento Propio*, No. 19 (enero-junio 2004).
- OEA (2000): CP/RES.769 (1234/00), Washington, 13 de junio.
- Rojas, Francisco (2004). "Seguridad en las Américas, los desafíos Post Conferencia: Operacionalizar los conceptos y articular los conceptos." In *FES Briefing Paper*. May. <www.fes.de/globalization>
- Serbin, Andrés (1998). "Globalización, déficit democrático y sociedad civil en los procesos de integración." In Francine Jácome and Andrés Serbin (comps.), *Sociedad civil e integración regional en el Gran Caribe*. Caracas. Nueva Sociedad/CRIES/INVESP.
- _____. (2003). "Entre la confrontación y el diálogo: diplomacia ciudadana, sociedad civil e integración regional." In Serbin, Andrés (ed.), *Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana*. Buenos Aires. Siglo XXI Editores.
- _____. (2004a) "Entre la globalofobia y el globalitarismo: sociedad civil, movimientos sociales y globalización en América Latina y el Caribe." In José María Gómez, (comp.). *América Latina y el (des)orden global neoliberal*, Buenos Aires. CLACSO.
- _____. (2004b). "The Missing Link: Globalisation, Regionalism and Citizen's Diplomacy." In *Conflict Prevention Newsletter*. Vol. 7, No. 1 (November 2004).
- Tulchin, Joseph y Ralph Espach (2000). "Introduction: US-Caribbean Security Relations in the Post-Col War Era." In Joseph Tulchin and Ralph ESPOCH (eds.), *Security in the Caribbean Basin: The Challenge of Regional Cooperation*. Washington, Woodrow Wilson Center.
- UNDP. *Mainstreaming Conflict Prevention in Colombia*. <www.undp.org>
- _____. *Conflict Prevention and Peace building*. <www.undp.org>
- _____. *Joint UNDP-DPA Programme on Building National Capacity for Conflict Prevention*. New York.

ACERCA DE LOS AUTORES

Francine Jácome es Directora Regional de Investigaciones de la red Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Paz Milet es coordinadora de estudios internacionales y estratégicos en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Chile, y Andrés Serbin es presidente de CRIES.

Marzo de 2005

(Traducción de documento original en inglés publicado en marzo de 2005. Título de la publicación original: *“Conflict Prevention, Civil Society and International Organizations: The Difficult Path for Peace Building in Latin America and the Caribbean”*)

ISBN: 1-894992-26-1

Publications Mail Agreement: 40012931

La Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL) es una organización no gubernamental independiente que fomenta el diálogo y debates informados y oportunos sobre temas de importancia para los encargados de tomar decisiones y los líderes de opinión en Canadá y el Hemisferio Occidental. FOCAL se fundó 1990 y tiene la misión de desarrollar una mejor comprensión sobre asuntos de importancia hemisférica y ayudar a formar una comunidad americana más sólida.

La preparación, impresión y distribución de este documento fueron posibles gracias al apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional y del Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá.

En el sitio web de FOCAL se pueden obtener ejemplares adicionales gratis de este documento (www.focal.ca).



FOCAL

Canadian Foundation for the Americas
Fondation canadienne pour les Amériques
Fundación Canadiense para las Américas
Fundação Canadense para as Américas

1, rue Nicholas Street,
Suite/Bureau 720
Ottawa, Ontario
K1N 7B7 Canada
Tel/Tél : (613) 562-0005
Fax/Téléc : (613) 562-2525
E-mail/Courriel : focal@focal.ca
www.focal.ca