

6

**La construcción de la paz y la
sociedad civil en América Latina
y el Caribe: Seguridad, prevención
de conflictos y ciudadanía**

Andrés Serbin

**DOCUMENTOS
CRIES**



Coordinadora Regional de
Investigaciones Económicas y Sociales

La construcción de la paz y la sociedad civil en América Latina y el Caribe: Seguridad, prevención de conflictos y ciudadanía

Programa “El rol de la sociedad civil en la prevención de conflictos en América Latina y el Caribe”
2003-2005

Andrés Serbin



Coordinadora Regional de
Investigaciones Económicas y Sociales

DOCUMENTOS
CRRIES

Presentación

Documentos CRIES es una publicación de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales que periódicamente presenta artículos de investigadores de la región ligados a los programas y proyectos que desarrolla la Red.

Este conjunto de materiales constituyen un aporte invaluable tanto para el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en distintos campos como para la discusión académica de los avances de los estudios sobre problemáticas de la región.

Confiamos que el conjunto de estos aportes contribuyan a ampliar el campo de discusión y de incidencia tanto de redes y organizaciones de la sociedad civil como de académicos y funcionarios de América Latina y el Caribe en el análisis de temáticas que afectan a la región.

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales

La Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), fundada en 1982, es una red de centros de investigación, organizaciones no-gubernamentales, asociaciones profesionales y fundaciones, que promueven la investigación económica y social en América Latina y el Gran Caribe.

El propósito de CRIES apunta a la profundización de la participación de la sociedad civil en los procesos de integración regional y en la formulación e implementación de políticas públicas, así como en la promoción de una agenda para la integración comercial, social, política y cultural de América Latina y el Gran Caribe.

En la actualidad CRIES cuenta con más de 70 instituciones nacionales y regionales que participan en diversos programas de investigación e incidencia a nivel subregional y regional, orientados a fomentar la creación de un modelo regional de desarrollo social equitativo, participativo y sostenible de cara al nuevo milenio.

The Regional Coordination for Economic and Social Research (CRIES) established in 1982, is a research center, non-profit organization, professional association and foundation network to promote economic and social research in Latin America and Great Caribbean.

CRIES purpose is headed towards the deepening of civil society participation in regional integration processes, and the formulation and implementation of public policies, as well as the agenda promotion for integrating Latin America and Great Caribbean's commercial, social, political and cultural integration.

CRIES at present has more than 70 national and regional institutions that take part of various research and incidence programs at sub-regional and regional levels, oriented towards fomenting the creation of a fair, participative and sustainable social development regional model facing the new millennium.

La construcción de la paz y la sociedad civil en América Latina y el Caribe: Seguridad, prevención de conflictos y ciudadanía

Programa “El rol de la sociedad civil en la prevención de conflictos en América Latina y el Caribe” 2003-2005

Andrés Serbin

*Director del Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE) Buenos Aires, Argentina, y Presidente de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Central de Venezuela, fundador y primer director del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP). Entre 1995 y 1997 fue Director de Asuntos del Caribe del Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Se desempeñó como profesor e investigador visitante de las Universidades de Pennsylvania, Florida International University y Harvard en EE.UU.; las Universidades de La Sorbona III, Antillas-Guyane, y Aix-Marseille en Francia; la Universidad de Warwick en Gran Bretaña y diversas universidades latinoamericanas.
e-mail: aserbin@cries.org*

Índice

Introducción

Parte I. Conflictos, paz y seguridad en América Latina y el Caribe

1. Violencia, paz y conflictos armados en América Latina y el Caribe: una introducción

- Conflictos armados en una región “pacífica”.
- La importancia de las particularidades regionales.

2. Los aportes conceptuales: seguridad cooperativa, seguridad democrática y seguridad humana

- Antecedentes.
- La seguridad cooperativa.
- La seguridad democrática.
- Enfoques restringidos y amplios: la seguridad humana.
- El debate actual y las “nuevas amenazas” a la seguridad.

3. Los cambios en el entorno internacional: el retorno a una agenda centrada en la seguridad y el rol de la sociedad civil

- Los cambios recientes en el entorno internacional.
- La emergencia de una sociedad civil global.
- La política de seguridad de EE.UU. después de S-11.
- Los cambios en el entorno internacional y su impacto regional.

4. Mapa de mecanismos institucionales de prevención de conflictos a nivel regional y subregional

- El entorno regional.
- Los organismos hemisféricos.
- Organismos y mecanismos regionales y subregionales.
- El seminario regional sobre seguridad hemisférica de 2004.

Parte II. Sociedad civil, diplomacia ciudadana y construcción de la paz en América Latina y el Caribe

1. Ciudadanía, diplomacia ciudadana y construcción de la paz en América Latina y el Caribe

2. Sociedad civil global, guerra y sociedad civil regional

3. La diplomacia ciudadana: ambigüedades conceptuales y prácticas efectivas

4. Regionalidad y diplomacia ciudadana

5. Las redes y organizaciones de la sociedad civil en América Latina y el Caribe ante los temas de paz y seguridad hemisférica y global

- Representatividad y legitimidad de la diplomacia ciudadana.
- Entre el diálogo y la confrontación.
- Derechos humanos y seguridad regional en el entorno de post-septiembre 11.

6. Promoviendo la prevención de conflictos. La sociedad civil y la Organización de Estados Americanos (OEA): la experiencia de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

- La OEA y la sociedad civil.
- La experiencia de CRIES en la OEA.
- Resultados mixtos: una evaluación preliminar de la experiencia de CRIES.

Parte III. Introducción a la prevención de conflictos

- La prevención de conflictos en el contexto de América Latina y el Caribe: una guía preliminar.
- La sociedad civil y la prevención de conflictos.
- Identificación de conflictos potenciales: ¿Cuál es el problema? ¿Quién identifica y con qué propósito?
- Identificación de medidas preventivas. ¿Qué se puede hacer?
- Acción preventiva ¿Quién hace qué, cómo y cuándo? ¿Quién evalúa los resultados?

Bibliografía

Cuadros

- Cuadro No. 1. América Latina: Cuadro de conflictos inter-estatales 1990 – 2000
- Cuadro No. 2. Crisis político-institucionales en América Latina (1990-2003)
- Cuadro No. 3. Esquema sinóptico tentativo de una clasificación de nuevas amenazas
- Cuadro No. 4. Cumbres Presidenciales de 1987 a 2004
- Cuadro No. 5. Cumbres de las Américas. Plan de Acción

Introducción

El presente volumen desarrolla los principales lineamientos de los siguientes temas:

- *El desarrollo de conflictos armados en América Latina y el Caribe en la actualidad.*
- *El marco conceptual desarrollado en la región para lidiar con los temas de paz, seguridad y prevención de conflictos.*
- *El marco institucional que se ha desarrollado a nivel hemisférico en el tratamiento de estos temas.*
- *El rol de la sociedad civil en el desarrollo de una agenda hemisférica y global de seguridad, paz y prevención de conflictos en el marco de una diplomacia ciudadana.*
- *Algunos elementos preliminares para la prevención de conflictos en la región y el rol de la sociedad civil.*

En este sentido, el presente documento recoge la discusión y las observaciones de las redes y organizaciones de la sociedad civil realizadas tanto en las consultas previas a la Conferencia de Seguridad Hemisférica convocada por la OEA en México para octubre de 2003, al Diálogo Informal entre la sociedad civil y los cancilleres asistentes de la XXXIV Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) realizado en junio de 2004 en Quito, Ecuador y al proceso de preparación de la Asamblea General del Foro de Diplomacia Ciudadana realizado en Buenos Aires en julio de 2004, como de la ronda de consultas y talleres subregionales que se desarrollaron desde julio de 2003 a mayo de 2004 en Guatemala, Buenos Aires, Bogotá, La Habana, San Salvador y Caracas; el foro virtual realizado entre septiembre y octubre de 2003 como fase preparatoria del programa “El rol de la sociedad civil en la prevención de conflictos en América Latina y el Caribe 2003-2005” iniciado por CRIES en coordinación con el Foro de Diplomacia Ciudadana (FDC), y en el primer seminario regional de este programa realizado en Buenos Aires en junio de 2004, sobre la base de un documento previo ampliamente circulado entre las redes y organizaciones de la sociedad civil de América Latina y el Caribe entre julio de 2003 y julio de 2004, y publicado, con el mismo título, en el número 18 de la revista Pensamiento Propio (julio-diciembre 2003).

*El documento inicial fue elaborado en julio de 2003, en el marco de dicho programa y por mandato del Foro de Diplomacia Ciudadana, con el propósito de proveer una información básica a las redes y organizaciones de la sociedad civil, motivar el debate y generar iniciativas en el ámbito de la seguridad regional, la construcción de la paz y la prevención de conflictos, en articulación con el programa global **Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC)** y fue sometido a discusión, crítica, corrección, rectificación y modificación por las organizaciones y redes de la sociedad civil involucradas en este tema y que participaron en las diferentes reuniones citadas.*

El presente documento, elaborado por Andrés Serbin, cuenta adicionalmente con insumos de tres proyectos regionales de CRIES actualmente en ejecución – “Seguimiento y evaluación del Tratado Marco de Seguridad Democrática de América Central: la perspectiva de la sociedad civil (2002-2004)”; “Mapeo prospectivo de los conflictos en América Latina y el Caribe (2002-2003)” y “Fortaleciendo la sociedad civil en América Latina y el Caribe (2003-2005)”, y de una serie de seminarios regionales organizados por la sede de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Chile. También cuenta con la incorporación de cuadros elaborados en el marco de los diversos proyectos y publicaciones de FLACSO.

El autor agradece los aportes de la profesora Francine Jácome, actualmente a cargo de la coordinación del proyecto “Seguimiento y evaluación del Tratado Marco de Seguridad Democrática de América Central: la perspectiva de la sociedad civil (2002-2004)”, y la colaboración del equipo del Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE) de Buenos Aires, en especial de Celeste Ronzano, Ana Bourse y Dolores Noya, como así también todos los aportes y observaciones surgidas de los talleres y coloquios citados.

Las opiniones vertidas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a las organizaciones y personas citadas, pero intentan expresar las diversas opiniones y observaciones vertidas por un gran número de representantes de organizaciones y redes no gubernamentales y funcionarios de organismos gubernamentales e intergubernamentales, entre julio de 2003 y julio de 2004.

Parte I. Conflictos, paz y seguridad en América Latina y el Caribe

1. Violencia, paz y conflictos armados en América Latina y el Caribe: una introducción

Conflictos armados en una región “pacífica”

Comparativamente con otras regiones, la historia reciente de América Latina y el Caribe evidencia una proporción menor de conflictos armados inter-estatales e inter-étnicos que otras regiones del mundo, al punto de que algunos análisis no dudan en señalar que la región “*ha sido relativamente pacífica conforme a la experiencia internacional*” (Mares y Bernstein, 1998: 51) y que es “*una de las regiones más estables del mundo*” (Friederich Ebert Stiftung, 2004: 1). Adicionalmente, la región se caracteriza por haber establecido el primer acuerdo de congelamiento de pruebas nucleares; haber creado, a través del Tratado de Tlatelolco, firmado en 1967, un régimen regional de prohibición de armas nucleares (Hirst, 2003: 28) y por presentar el menor gasto militar per cápita en armamento y defensa (Friederich Ebert Stiftung, 2004: 1). Paradójicamente, este cuadro contrasta con la situación que atraviesa la región en términos de conflictos internos, muchos de ellos violentos y algunos de ellos conflictos armados, generados por una combinación de causas políticas, ideológicas y económicas, pero principalmente por las profundas brechas sociales asociadas con la desigualdad y la exclusión social, y por las reiteradas crisis de gobernabilidad que asolan la región con impactos evidentes sobre la estabilidad política de los países latinoamericanos y caribeños.

La mayoría de los analistas coinciden en argumentar que el reducido número de **conflictos armados inter-estatales** responde fundamentalmente a la maduración de un entorno de mediación e intervención (aunque no de prevención) fundamentalmente diplomática por parte de países de la región a través de diferentes mecanismos bilaterales, subregionales y regionales, tanto establecidos como *ad-hoc*¹. Como ilustración baste citar la resolución del conflicto limítrofe entre Chile y Argentina; la intervención del Grupo Contadora en la superación de la crisis subregional y de los conflictos armados en Centroamérica en la década del ochenta; el rol de la Organización de

Estados Americanos (OEA) en diversos conflictos domésticos de la región (casos de Haití y más recientemente de Venezuela); el involucramiento de gobiernos amigos en la distensión y superación de la confrontación fronteriza entre Ecuador y Perú; o el congelamiento de la reclamación de la Guyana Esequiba por parte de Venezuela, con la intervención de los buenos oficios de un representante del Secretario General de la ONU (Serbin, 2003).

Ver Cuadro N° 1

América Latina: Cuadro de conflictos Inter-estatales 1990 – 2000

Sin embargo, para la fecha, los países latinoamericanos todavía enfrentan más de una docena de conflictos territoriales y fronterizos sin resolver.

Como señala Domínguez (2003), desde principios del año 2000, en cinco de estos conflictos, al menos un Estado usó la fuerza y en otros dos conflictos al menos un Estado hizo despliegue de fuerzas:

“Estos incidentes implicaron a diez de los diecinueve países independientes de América del Sur o de América Central. Los países del Caribe anglófono y del Caribe holandés así como Estados Unidos y Canadá también enfrentan varios conflictos sin resolver, aunque rara vez alcanzan el mismo grado de militarización de aquellos. En 1995, Ecuador y Perú entraron en una guerra que resultó en más de mil víctimas entre muertos y heridos, y en importantes pérdidas económicas. Sin embargo, para los estándares internacionales las Américas estuvieron bastante libres de guerra durante el siglo XX (...) El hemisferio es señalado por la relativa infrecuencia de guerras, los persistentes conflictos limítrofes y territoriales y de otra índole, que en ocasiones escalan a conflicto militar, o el recurrente empleo de bajo niveles de fuerza para determinar aspectos de las relaciones bilaterales” (2003: 15-16).

Dominguez argumenta, en este sentido, que las estructuras del sistema internacional de América Latina y sus vinculaciones, básicamente periféricas y distantes, con el sistema global, como así como también el repertorio de valores comunes, procedimientos e instituciones evidentes en las relaciones interamericanas, explican esta poca frecuencia y la corta duración de las guerras en la región (ibidem: 16-23).

A su vez, el despliegue limitado de **conflictos armados inter-étnicos** significativos (con secuelas de genocidio y *ethnic cleansing* como los que se evidencian en otras regiones del planeta) responde fundamentalmente, en la interpretación de algunos investigadores, a razones históricas (vinculadas a las características de la colonización española y de los mecanismos de subordinación de diversos grupos aborígenes), jurídicas y políticas. Como señala una analista recientemente, *“comparada con otras, (América Latina) no carga con ninguna de las disputas étnicas de otras zonas recientemente democratizadas ni con los conflictos religiosos de diversas áreas del tercer mundo”* (Hirst, 2003: 28).

Sin embargo, esta última aseveración parece contrastada, en épocas recientes, por la emergencia de situaciones de conflicto armado de componentes etno-políticos tanto de raigambre estructural (como en el caso de Guatemala, Bolivia o Guyana) como de expresión focal (como en el caso del proceso zapatista en Chiapas y, en algunos aspectos, en el caso de Sendero Luminoso en Perú, con las complejidades y salvedades del caso ya que se vinculan a procesos políticos específicos de insurrección armada y guerrilla sobre bases étnicas). Por otra parte, desde la década del setenta, la lucha de las comunidades indígenas por el reconocimiento de su cultura y sus derechos se agudizó y llegó a tener expresiones de violencia armada recurrente en Guatemala, Colombia y Ecuador (Pardo 1999: 59), alcanzando su mayor expresión en la compleja crisis de gobernabilidad que actualmente asola Bolivia. A su vez, en el marco de los procesos de globalización, la transnacionalización de los movimientos indígenas ha dado lugar a su creciente presencia como actores en los sistemas políticos nacionales y regionales, con un eventual potencial para el desarrollo de conflictos armados, tanto de carácter local y nacional como, eventualmente, transnacional (ver Llancaqueo, 2005; Andolina, et al.: 2005).

Simultáneamente, a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, la región ha vivido numerosas experiencias de **conflictos internos**, enmarcadas tanto en la confrontación ideológica signada por la Guerra Fría y el enfrentamiento Este-Oeste, como en marcados clivajes estructurales que han caracterizado históricamente a la región desde su colonización por las potencias europeas y se han profundizado en la últimas décadas

en el marco de la globalización, especialmente a través de los programas de ajuste estructural implementados en la década del noventa. En muchos casos estas experiencias han derivado en conflictos violentos o armados de carácter doméstico, entre otras razones por la ausencia o debilidad de mecanismos institucionales establecidos para la prevención o resolución de estos conflictos, tanto en el marco de sistemas autoritarios como, más recientemente, en el contexto de la reinstauración y consolidación de sistemas democráticos. En este último sentido, a diferencia de los conflictos inter-estatales que tienden a promover la unidad nacional y a fortalecer la cohesividad social, los conflictos violentos de orden doméstico generan y se apoyan en una mayor división social y en la profundización del debilitamiento del capital social de una nación (Colleta y Cullen, 2000: 1).

Básicamente, en la actualidad, muchos de estos conflictos responden a situaciones de inestabilidad política interna y a reiterados problemas de gobernabilidad, especialmente en el marco de las fragilidad de las democracias latinoamericanas y del impacto de la globalización y de los programas de ajuste de la década del noventa.

Como señala Rojas Aravena, *“en el caso latinoamericano, las vulnerabilidades principales provienen de la crisis de gobernabilidad que afecta a la región, la cual dificulta la promoción de la seguridad humana y, por el contrario, establece oportunidades para una alta inseguridad que se traduce en temor frente a la violencia y temor frente a las amplias necesidades insatisfechas”* (Rojas Aravena, 2004: 9).

Ver Cuadro N° 2 Crisis político-institucionales en América Latina (1990-2003)

En la década del ochenta, caracterizada por un pico significativo de conflictos inter-estatales en la región que no se había repetido desde la década del treinta², Morris y Millán (1983) señalaban que uno de los mayores desafíos para la región ha sido el control del escalamiento de conflictos por las instituciones, procedimientos y organizaciones existentes para la época, enfatizando que las medidas puramente jurídicas o políticas no habían sido efectivas (1983: 2). En este marco, establecían cinco tipos de conflic-

tos dominantes: a) **conflictos sistémicos** que involucran diferencias ideológicas en relación a valores políticos y/o sociales; b) **conflictos de hegemonía e influencia** (o de balance de poder) que implicaban la participación y el reclamo de grandes potencias (y más específicamente en América Latina y el Caribe la intervención de los Estados Unidos) y de poderes regionales; c) **conflictos en torno a reclamaciones territoriales o marítimas**, fundamentalmente relacionados a disputas fronterizas; d) **conflictos en torno a recursos naturales** (energéticos o pesqueros, entre otros), y e) **conflictos originados en migraciones y situaciones de refugiados**. No obstante esta tipología, los autores señalaban que sólo muy pocos conflictos en América Latina y el Caribe responden a una etiología que obedece a una sola causa o factor (1983: 3-4).

Los cambios acaecidos en el sistema internacional a partir de la década del ochenta, han introducido, sin embargo, un nuevo conjunto de factores que inciden en el desarrollo potencial de conflictos armados, asociados al debilitamiento del estado y de las instituciones, la emergencia de nuevos actores y redes a nivel transnacional y local, y el surgimiento de nuevas amenazas, predominantemente de carácter transnacional.

Con la finalización de las guerras internas en América Central, ésta dejó de ser una región de crisis internacional que convocó la atención tanto de los países de la región como de actores extra-regionales. En este marco, los cambios en el sistema internacional —sobre todo el fin de la Guerra Fría— han tenido consecuencias importantes sobre los conflictos y las políticas de seguridad en América Latina.

En años más recientes, algunos analistas señalan, en este sentido, como fuentes de conflicto externos e internos de la región a: a) **los rezagos de la confrontación ideológica de la Guerra Fría** (particularmente en relación a los casos de Colombia, México y Perú); b) **las fronteras y territorios en disputa** (como una de las principales fuentes de tensión, pero no necesariamente de conflicto, entre estados en la región); c) **los estados que auspician conductas contra la seguridad de otros estados**, como el caso de EE.UU. y Cuba; d) **como fuentes de conflicto interno las zonas fuera del control estatal, la violencia urbana y el ascenso de la criminalidad, de las mafias y del crimen**

organizado (con el narcotráfico como su mas alta expresión), significativamente asociado al debilitamiento de los estados, y e) **como fuentes de conflicto potenciales el ascenso de temas de seguridad no militares**, tales como el regionalismo y, en mayor medida, los problemas étnicos y religiosos, y algunas de las nuevas amenazas a la seguridad antes citadas (Pardo, 1999: 45-61). Esta tipología admite asimismo la posibilidad de que los conflictos emergentes combinen elementos de cada una de ellas.

Por otra parte, estudios recientes coinciden en señalar que la tendencia a corto y mediano plazo de los conflictos armados inter-estatales en la región, motivados por disputas fronterizas y reclamaciones territoriales, tiende a decrecer, mientras que los conflictos y tensiones domésticas de carácter socio-económico (predominantemente en vinculación con los procesos de polarización y exclusión social que se han profundizado a raíz de la aplicación de programas de ajuste estructural inspirados en el llamado “consenso de Washington”) y la tendencia al desarrollo de nuevos conflictos y de tensiones transnacionales (básicamente vinculados al crimen transnacional, las migraciones, el medio ambiente, el narcotráfico, el desarrollo de movimientos étnicos transfronterizos, y el terrorismo global) son proclives, a corto y mediando plazo, a incrementarse.³

Si bien estos dos últimos tipos de conflicto no son, en su mayoría, conflictos que conduzcan necesariamente a enfrentamientos armados o violentos, potencialmente pueden devenir, en algunos casos, en confrontaciones armadas, a lo que contribuye, adicionalmente, la proliferación de armas de todo tipo en la región (significativamente asociadas con el incremento de las ventas de armas en América Latina y el Caribe) y su vinculación con el crimen transnacional y el narcotráfico. En este sentido, es de señalar asimismo que un problema de seguridad común a toda la región es el incremento de la violencia interna asociada a la criminalidad.

Como señalan Bodemer, Kurtenbach y Steinhauf (2003: 65), *“mientras que los problemas bélicos entre los países latinoamericanos han ido desapareciendo, al igual que la imagen del enemigo externo durante la Guerra Fría, el fenómeno de la inseguridad ciudadana ha contagiado a toda la región y representa hoy la más seria amenaza*

para el orden democrático, en tanto el número anual de víctimas de la violencia armada supera en algunos casos las bajas de los conflictos inter-estatales clásicos”.⁴

La importancia de las particularidades regionales

Es necesario, sin embargo, hacer una salvedad en torno a estas aseveraciones de carácter general sobre América latina y el Caribe, y establecer con claridad que la dinámica subregional de los eventuales conflictos potenciales, responde, en gran medida, no sólo al impacto de procesos globales y transnacionales, sino también a las características culturales, políticas y socio-económicas y a las dinámicas específicas de cada subregión.⁵

En este sentido, el **Caribe de habla inglesa y holandesa** ha seguido un proceso de descolonización constitucional y gradual en general poco afectado por conflictos armados (con la probable excepción de Surinam, Guyana, Jamaica y Trinidad donde éstos conflictos generalmente han estado predominantemente asociados a conflictos internos con predominio de confrontaciones de carácter etno-político) cuya tendencia a resolverse en un marco institucional contrasta con la situación del resto de América Latina; **Centroamérica** ha logrado superar la crisis regional y los conflictos armados de la década del ochenta para sumirse en la construcción de alternativas políticas post-conflicto en un marco democrático y en función de una reactivación del proceso de integración subregional, que dejan sin resolución, sin embargo, una serie de disputas territoriales; los países de **América del Sur**, a través de una serie de mecanismos institucionales han impulsado, en líneas generales, procesos de redemocratización y profundización democrática luego de los regímenes militares que los han plagado en décadas precedente y una significativa distensión en torno a las disputas territoriales asociada con frecuencia a un proceso de profundización de la integración económica regional, pero, no obstante, no han logrado sobreponerse a la falta de equidad y a la profundización de la exclusión social; y los **países andinos**, con sus particularidades específicas, han entrado en un marcado proceso de crisis política y social que pone en cuestión las frágiles democracias locales y que se convierte en un caldo de cultivo para situaciones de conflictos

armados domésticos y, eventualmente, regionales, con un fuerte predominio del narcotráfico como uno de los elementos destacables.

Es de señalar, en este marco de diferencias en las dinámicas subregionales, que la década del noventa se ha asociado con un proceso de marcada distensión en las tensiones y conflictos fronterizos en **América del Sur**, fundamentalmente en función de la implementación de una serie de iniciativas diplomáticas tendientes a incrementar la cooperación, las medidas de confianza mutua, la transparencia y la resolución pacífica de conflictos en el área y la profundización de la integración y la cooperación económica regional, mientras que la superación de los conflictos internos y de la crisis en **Centroamérica** y los avances en su integración regional, han contribuido a una disminución de los conflictos inter-estatales a la par de la emergencia de procesos de inseguridad y violencia en las sociedades de la subregión asociadas a fenómenos de crimen transnacional. Por otra parte, en el **Caribe de habla inglesa**, junto con las ya citadas y, eventualmente persistentes tensiones de carácter etno-político (como en el caso de Guyana), redes criminales de carácter internacional han desarrollado sus actividades al punto de penetrar algunos gobiernos de la región (como en el caso de Dominica y de St. Vincent y las Grenadinas) y los respectivos sistemas financieros, algunos de ellos de carácter *off-shore* (Serbin, 1998; Tulchin and Espach, 2000). Un caso particular está representado por Haití donde por más de dos décadas no ha logrado articularse un sistema institucional capaz de contener diversas manifestaciones de violencia política y/o criminal, pese a la intervención de actores externos. Finalmente, entre los **países andinos**, las crisis que actualmente atraviesan a sus sociedades, con el desarrollo de conflictos armados internos de diversa escala y con la posibilidad de derrame regional, como es el caso de Colombia, se ha asociado, en 1995, a la confrontación bélica entre Ecuador y Perú, como consecuencia de una disputa territorial (Leal Buitrago, 2003; Ramirez, 2003, y Schiappa-Pietra, 2003).

En este contexto, es de señalar, por un lado, no sólo las particularidades de cada subregión y de los acuerdos intergubernamentales establecidos para lidiar con la emergencia de conflictos armados⁶, sino también la creciente fragmentación y heterogeneidad política de la región en su tota-

lidad, con la dificultad inherente de construir una seguridad regional con base a regiones más homogéneas, que reúnan prioridades similares frente a los problemas de seguridad. Como señala Grabendorff, “*en este sentido, el concepto de seguridad regional depende también del consenso de los participantes sobre una agenda común, no disímil al consenso necesario en el campo de la integración económica*” (Grabendorff, 2003: 16). Y este consenso aún no ha emergido a nivel regional y marca, en su fragmentación, diversos énfasis y prioridades a nivel subregional.

2. Los aportes conceptuales: seguridad cooperativa, seguridad democrática y seguridad humana

Antecedentes

En este contexto, en los últimos años ha proliferado una extensa literatura regional y hemisférica sobre diferentes concepciones de seguridad y defensa, el desarrollo de una seguridad cooperativa y democrática, la implementación de modalidades de cooperación en el área de seguridad y de medidas de confianza mutua y, más recientemente, en torno a las nuevas amenazas a la seguridad regional y de la conceptualización de una seguridad humana. En la actualidad, concepciones diversas y contrastantes de seguridad entre los enfoques de la seguridad tradicional, la seguridad democrática, la seguridad ciudadana y la seguridad humana dominan el debate en el campo⁷, generalmente a partir de una creciente interacción e intercambio entre expertos académicos, políticos y militares, influyendo sobre las posiciones en torno a los temas de seguridad regional asumidas por los países del hemisferio.

Un precedente importante para el desarrollo de estos estudios ha estado constituido, en la década del ochenta por los trabajos e investigaciones de la **Comisión Sudamericana de Paz**, un organismo no-gubernamental presidido por el embajador chileno Juan Somavía, que ha estado inspirado en el debate acerca de las relaciones cívico-militares en el proceso de re-democratización y consolidación democrática, frecuentemente teñido por la óptica de las organizaciones de derechos humanos. Otro precedente importante, en el ámbito no-gubernamental, lo constituyen, en épocas más recientes, los aportes de la **Fundación Arias para la Paz y el Desarrollo Humano**

fundada en 1988 en Costa Rica. Y en términos de redes académicas y de expertos, el **Consejo Latinoamericano de Investigación Para la Paz (CLAIP)**, asociado a la internacional **Peace Research Association (IPRA)**. Asimismo, diversos proyectos regionales centrados en temas de seguridad se han desarrollado en el marco de programas de investigación promovidos por entidades académicas latinoamericanas (como FLACSO, CRIES e INVESP) y estadounidenses (como el Woodrow Wilson Center, Diálogo Interamericano y el North-South Center de la Universidad de Miami).

Como lo evidencian, desde la década del ochenta, los estudios de la Comisión Sudamericana de Paz, en las dos últimas décadas se ha desarrollado un intenso debate sobre la conceptualización de seguridad en el marco regional. Inicialmente este debate gira en torno a la **seguridad cooperativa y democrática**, sobre la base de una concepción restringida de seguridad asumida en relación a los temas de defensa y seguridad de los estados en el marco de las transiciones post-autoritarias.

Este debate debe ser contextualizado en el marco de una coyuntura regional donde las concepciones tradicionales de seguridad estatal se basaban en hipótesis de conflicto con los países vecinos, en función de conceptualizaciones predominantemente geopolíticas, y estaban fuertemente asociadas a la **doctrina de seguridad nacional (DSN)**, que asignaban, particularmente en el marco de regímenes autoritarios, un rol a las fuerzas armadas de cada país en la represión interna, articulando concepciones de defensa con seguridad interna, particularmente en el marco de la Guerra Fría y de los programas de contrainsurgencia promovidos desde la década del sesenta. Asimismo, es de señalar, en este contexto, el rol desempeñado por los EE.UU. en la promoción de esta doctrina en la región, en función del desarrollo de su confrontación con el bloque soviético.

En este marco, el concepto de **seguridad cooperativa** surge en la etapa de re-democratización y de consolidación democrática de la década del ochenta, poniendo en cuestión las concepciones geopolíticas vigentes hasta el momento, y es definida como “la búsqueda de reducción de posibilidades y alcance de las agresiones internacionales a través de la asociación preventiva

de los Estados participantes para proteger su seguridad conjunta” (Domínguez, 1998: 26). Para lograr la seguridad cooperativa se requiere que los Estados participen reconfigurando sus instituciones militares, fomenten la transparencia en sus políticas de seguridad, fortalezcan las instituciones internacionales para mantener la paz, resolver disputas y promover la cooperación para enfrentar problemas comunes de seguridad, desarrollar la cooperación bilateral, e impulsar medidas de confianza mutua. En este sentido, en un enfoque de seguridad cooperativa, la disuasión se alcanza a través de la transparencia de los procedimientos e información militares y de las medidas de confianza mutua que involucran a las fuerzas armadas de cualquier grupo de países. El objetivo último es conformar *comunidades de seguridad pluralista*, donde se obtenga un sentido de comunidad y de instituciones y prácticas lo suficientemente fuertes y distribuidas para asegurar, por un largo período, expectativas confiables de un cambio pacífico entre sus poblaciones (Domínguez, 1998: 28-29). El concepto se asocia a las experiencias desarrolladas particularmente en América del Sur entre Argentina, Chile y Brasil en la década del noventa, que contribuyeron a la distensión regional y la resolución de algunas disputas territoriales importantes, especialmente entre Argentina y Chile (Rojas Aravena, 2003). Asimismo, el concepto influyó sobre la implantación y la supervisión de los procesos de paz en América Central.

La seguridad cooperativa

El concepto de seguridad cooperativa es muy cercano a la idea de las Naciones Unidas de “diplomacia preventiva”, en tanto intenta combinar la creciente tendencia a la cooperación internacional con las realidades impuestas a las políticas de defensa de los países. Como señala un analista, en este marco, la “seguridad cooperativa hemisférica puede ser definida como un sistema de interacciones inter-estatales que, al coordinar las políticas gubernamentales, anticipa y contiene amenazas a los intereses nacionales y previene que la percepción de estas amenazas por los diferentes gobiernos se conviertan en tensiones, crisis y confrontaciones abiertas” (Varas, 1998: 11).

Sin embargo, como apunta otro observador, dos observaciones son importantes al respecto. La

primera que, no obstante los avances en la década precedente, “no se tiene todavía un régimen de seguridad cooperativa establecido en la región, es decir un conjunto de acuerdos sobre las normas, reglas e instituciones para gobernar las relaciones de seguridad entre los países de la región (Domínguez, 1998: 34). En segundo lugar, estas medidas no son aplicables a las nuevas amenazas emergentes, como el narcotráfico o las fuerzas subestatales (guerrilla, bandas criminales), ya que fueron diseñadas para las relaciones entre Estados. Frente a estas amenazas, el fomento de la confianza y transparencia entre Estados puede ser irrelevante (ibidem: 33).

La seguridad democrática

El proceso de pacificación y consolidación democrática en Centroamérica, ha dado lugar por otra parte, al desarrollo de una concepción más amplia —la **seguridad democrática**. La seguridad democrática se concibe como “la aplicación al nivel de los problemas de la seguridad de los estados de los principios y valores de la democracia, y por lo tanto, entiende como seguridad a todas aquellas condiciones que propicien el bienestar de los seres humanos: el desarrollo de las formas representativas en la vida política, la ausencia de riesgos o amenazas físicas, la generación de condiciones mínimas de ingreso, vivienda, salud, educación, etc.” (Arévalo de León, 2002: 38). En este sentido, el modelo de Seguridad Democrática, que buscó superar la DSN que había prevalecido en detrimento del estado de derecho, “se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza y de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas”, tal cual aparece definido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (ver Tratado Marco de Seguridad Democrática).

Por lo tanto, su importancia radica en el hecho que combina tanto la perspectiva de la seguridad ciudadana⁸ y humana (estado de derecho y seguridad de las personas y sus bienes) como el de las naciones y Estados, especialmente en el marco de la seguridad regional incorporando de esta forma nociones de la seguridad cooperativa o compartida (Gomáriz/García, 2002).

No obstante, las definiciones de seguridad democrática (y por extensión las de seguridad humana) han enfrentado una crítica adicional debido a que son tan amplias y abarcativas que la agenda de seguridad deja de ser operativa al incluir diversas dimensiones, y, más específicamente, crea una superposición entre la agenda de seguridad y la agenda de desarrollo (Arévalo de León, 2002a; Rosada, 2002), lo cual va en detrimento de ambas.⁹ La agenda de seguridad es tan general que se enfrentan serios problemas para su implementación práctica en el ámbito regional e incluso nacional, en términos de políticas específicas (Jácome, 2003).

Adicionalmente, como señalan tanto Domínguez (1998 y 2003) como Mares (2003), la democracia no tiene una relación necesaria con la paz. La democracia por sí sola no garantiza la paz en la región, aunque pueda contribuir sustancialmente a ella si impone un estado de derecho, respeta los derechos individuales y genera instituciones que puedan contener y atemperar los conflictos. En este sentido es de señalar que, por un lado, las democracias pueden abusar del “riesgo moral” de ejercer acciones de fuerza para logros territoriales, o que pueden ver obstaculizada la firma de tratados, acuerdos y el impulso de mecanismos de distensión y resolución de conflictos por el rol que puedan asumir diversos actores políticos domésticos, particularmente en el ámbito parlamentario.

Sin embargo, en un plano más normativo, es necesario tener en cuenta que, desde el siglo XIX las leyes europeas y latinoamericanas han tratado la seguridad, concebida como “el estado de una persona que siente o cree estar protegida de un peligro”, como un derecho humano. Y la idea de seguridad como derecho humano está indefectiblemente ligada a la idea de democracia (Gros Espiell, 1998: 55)¹⁰, mas allá de que en la práctica éstas no garanticen la ausencia de confrontaciones bélicas. De hecho, la instauración de sistemas democráticos en América Latina y el Caribe, si bien no ha eliminado la posibilidad del desencadenamiento de conflictos inter-estatales, ha contribuido a crear las condiciones para promover una seguridad cooperativa en la región, sobre la base de la transparencia y de la confianza mutuas, al generar un marco político más previsible e institucionalizado, basado en la primacía de las normas jurídicas internacionales y el estado de derecho.

Enfoques restringidos y amplios: la seguridad humana

En esencia, el debate actual sobre seguridad ha girado básicamente en torno a un enfoque tradicional o “restringido” que enfatiza los temas de seguridad y defensa nacional frente a una concepción “amplia” que incorpora otras dimensiones (Buzan, et.al., 1998). La primera se fundamenta en la utilización legítima de la fuerza, centrándose en los temas de la guerra y la paz, privilegiando los aspectos militares y de defensa. Fruto de ello, predomina el análisis de las amenazas convencionales a la seguridad que giran en torno a conflictos armados domésticos, fronterizos o con actores extrarregionales. Como consecuencia de esta visión, la toma de decisiones e implementación de políticas públicas han estado fundamentalmente en manos de los militares y del poder ejecutivo. Esto se hace particularmente evidente en América Latina y el Caribe dónde éstas políticas estuvieron frecuentemente signadas, tanto en el marco de regímenes autoritarios como democráticos, por las concepciones tradicionales o “restringidas” de la seguridad, particularmente durante la Guerra Fría.

Sin embargo, ante los cambios que se han producido en el escenario mundial y sus efectos sobre las dinámicas domésticas, la perspectiva “más amplia” propone una reconceptualización radical del concepto de seguridad. En este sentido, uno de los insumos más importantes ha sido el *Informe sobre Desarrollo Humano* del PNUD de 1994, que introduce el concepto de **seguridad humana**. Este concepto privilegia la seguridad de las personas y plantea que “*The concept of security must change —from an exclusive stress on national security to a much greater stress on people’s security; from security through armaments to security through human development, from territorial security to food, employment and environmental security.*” (Puchala/Blachman, 1998: 131). En esencia, esta concepción apunta a identificar un conjunto de amenazas a la seguridad que van más allá de la amenaza a la paz, e incluye otras dimensiones que pueden afectar tanto al estado, como a la sociedad y a los individuos.

Desde la perspectiva de esta concepción de la seguridad se hace necesario abordar el análisis de las amenazas no-convencionales, lo cual conlleva

a su vez a la discusión de una nueva agenda de seguridad que incorpora temas adicionales a las tradicionales cuestiones militares y de defensa, entre ellas los conflictos económicos, políticos y sociales, las migraciones, los problemas ambientales y el narcotráfico. Desde este enfoque más amplio de la seguridad se plantea la necesidad de “desmilitarizarla” y llevarla al campo de la negociación en la esfera política (Buzan et.al., 1998), lo cual implica que se amplía el espectro de los actores que participan en los procesos de toma de decisiones y formulación de políticas públicas sobre estos temas. En este marco, se produce una ruptura con la visión estatista y militarista, creándose un espacio que involucra a otros actores políticos (poderes legislativo y judicial y partidos políticos) así como también a las organizaciones y redes de la sociedad civil¹¹ y a los ciudadanos en general. (Jácome, 2003).

El debate actual y las “nuevas amenazas” a la seguridad

De hecho, el fin de la Guerra Fría y el impacto de la globalización en América Latina y el Caribe llevan a una ampliación del debate y a una transición actual de los conceptos de seguridad en boga, en tanto los aspectos económicos (particularmente referidos a los acuerdos de comercio y cooperación entre países, y a los procesos de integración regional y subregional) y los aspectos políticos y sociales (en especial en referencia a la democracia y a la gobernabilidad democrática de la región) adquieren mayor importancia a partir de la década del ochenta. Como señala un analista, la creciente articulación entre los procesos domésticos y las dinámicas globales, complejiza las relaciones interestatales y ubica las dimensiones de seguridad “en forma simultánea en tres niveles diferenciados. La **seguridad humana**, con énfasis en los temas domésticos; la **seguridad interestatal**, con fuerte acento en las dimensiones subregionales, y la **seguridad internacional**, con un peso cada vez mayor de la región en asuntos globales, tanto en la creación de regímenes internacionales, como en acciones de mantenimiento de la paz” (Rojas Aravena, 1998: 9-10).

El surgimiento de **nuevas amenazas** a la seguridad tanto de los estados como de las personas, distintas a las amenazas tradicionales; el debilitamiento de los estados y la aparición de nuevos actores vinculados a la problemática de la paz

y de la seguridad; y el impacto de los procesos de globalización (tanto comercial y financiera, como informática y cultural) hacen que los mecanismos tradicionales para abordarlas se vean desactualizados y poco aptos para enfrentar la nueva realidad regional.

Sin embargo, la definición de estas “nuevas amenazas” ha sido también objeto de amplio debate reciente. Daly Hayes señala, en este sentido, que los latinoamericanos “*tienen bastante claras las principales amenazas a la seguridad y al bienestar de sus sociedades,*” destacando entre ellas, la pobreza y la falta de crecimiento económico; el tráfico de drogas y la violencia vinculada con su accionar las actividades criminales; la inquietud social y la criminalidad urbana causada por la pobreza, la desigualdad de ingreso y la falta de oportunidades educativas; el crimen organizado incluido el tráfico de armas y el lavado de dinero; la inestabilidad política y económica —a menudo transmitidas desde afuera del país— y la inmigración ilegal; el terrorismo internacional; los desastres naturales y ambientales, y la corrupción¹² (Daly Hayes, 2003: 66-67). No obstante, es de señalar que no existe una percepción común a la región sobre la prioridad de estas amenazas. Si bien todos los países de la región tienden a coincidir en la prioridad de las amenazas constituidas por el narcotráfico y el terrorismo (en detrimento creciente de las amenazas inter-estatales tradicionales), las priorización de las otras amenazas en las agendas subregionales y nacionales, varía de subregión en subregión y, eventualmente, de país en país, con énfasis diversos en la pobreza y la exclusión social, los problemas medio ambientales y los desastres naturales, el tráfico de armas y el crimen organizado (Rojas Aravena, 2004: 7).

Saint Pierre, por otra parte, señala, desde una perspectiva latinoamericana, como “nuevas amenazas” la pobreza y la migración; el combate contra el narcotráfico; la protección del medio ambiente; el control y la producción de armamento nuclear, pero también la “amenaza” de la militarización de la política que amenaza a las democracias latinoamericanas, y la amenaza de la guerra contra el terrorismo que, en la percepción de EE.UU. representa su seguridad, y en la visión latinoamericana, *constituye la más grave amenaza que se cierne con malos presagios sobre los sueños de seguridad regional* (Saint Pierre, 2003: 40-48). En el mismo volumen, Ernesto López va más

allá al señalar que, salvo el crimen organizado internacional, las restantes “amenazas” no son nuevas, sino que son amenazas que persisten desde larga data (López, 2003: 79). En todo caso, las definiciones respectivas con respecto a las “nuevas amenazas” emergentes se vinculan, por un lado, con un nuevo entorno de seguridad global y hemisférica que surge luego del fin de la Guerra Fría y en el marco del desarrollo de los procesos de globalización, y por otro, con el énfasis diferencial que ponen en distintas amenazas los gobiernos de la región, tanto en términos individuales como en el marco de las prioridades de la seguridad a nivel subregional.

Ver Cuadro N° 3

Esquema sinóptico tentativo de una clasificación de las nuevas amenazas

Por otra parte, el concepto de seguridad cooperativa abrió las expectativas, a partir de una mayor cooperación e interacción de los estados, sobre la necesidad de un concepto que fuera más allá de las concepciones eminentemente militares y estratégicas de la seguridad. A su vez, el concepto de seguridad democrática, amplió el espectro de temas vinculados a la seguridad al ámbito político, económico y cultural y planteó la necesidad de visiones y concepciones más integrales y holísticas, particularmente en relación a las políticas de desarrollo. Más allá de las críticas señaladas, ambas concepciones y la misma práctica tanto en el ámbito sudamericano como en el centroamericano, han impulsado una revisión y un debate de las concepciones tradicionales de la seguridad.

En este contexto, a partir del informe del PNUD (1994) se incorpora al debate el concepto de seguridad humana. Como señala este informe:

“A consideration of the basic concept of human security must focus on four of its essential characteristics:

- *Human security is an universal concern. It is relevant to people everywhere, in rich nations and poor. There are many threats that are common to all people – such as unemployment, drugs, crime, pollution, and human rights violations. Their intensity may differ from one part of the world to another, but all these threats to human security are real and growing.*

- *The components of human security are inter-dependent. When the security of the people is endangered anywhere in the world, all nations are likely to get involved. Famine, disease, pollution, drug trafficking, terrorism, ethnic disputes and social disintegration are no longer isolated events, confined within national borders. Their consequences travel the globe.*
- *Human security is easier to ensure through early prevention than later intervention (...).*
- *Human security is people centered. It is concerned with how people live and breathe in a society, how freely they exercise their many choices, how much access they have to market and social opportunities —and whether they live in conflict or in peace”*

El eje principal de la concepción de la seguridad humana es, en consecuencia, “la reducción del riesgo colectivo (y compartido), por medio del análisis, decisiones, prevención y acciones que disminuyan ... las causas y circunstancias de la inseguridad” (Nef, 2002: 41). Por lo tanto, se enfatiza la prevención de la inseguridad y se prioriza aquella que afecta a una mayoría de la población. La matriz analítica que propone este autor para la seguridad humana incluye, por un lado, las variables ecológica (capital ambiental), económica (capital económico), social (capital social), política (capital político) y cultural (capital cultural) que se cruzan con el contexto, cultura, estructura, procesos y efectos. A pesar de la importancia de todas estas variables, Nef señala que la democracia así como el consenso, por lo tanto, la variable política, juegan un papel determinante en la seguridad humana, pues son los mecanismos fundamentales para manejar y resolver los conflictos. A su vez, el incremento de la inseguridad política por el manejo inefectivo e ilegítimo de los conflictos generará mayor inseguridad en otras esferas.

De hecho, el concepto de seguridad humana refiere a un espectro amplio de amenazas en el ámbito de la seguridad económica, alimentaria, de salud, ambiental, de seguridad personal y de la comunidad, y política (PNUD, 1994)

En el contexto hemisférico, Canadá ha sido uno de los países que mayormente ha impulsado esta concepción de la seguridad y le ha otorgado prioridad a la limitación del uso de la fuerza, la protección de civiles en conflictos armados,

el apoyo a operaciones de paz, la prevención de conflictos, la gobernabilidad, la rendición de cuentas y la seguridad pública. En este marco, el concepto de seguridad humana tiene un carácter transnacional e interdependiente (Rojas, 2003). Igualmente, Rojas sostiene que el concepto de seguridad debe ser suficientemente amplio como para abarcar tanto las amenazas convencionales así como las no-convencionales, pero también debe tener la capacidad de promover acciones concretas que obtengan resultados efectivos, lo cual solamente se logrará a través de acciones coordinadas y focalizadas.

En función de una visión integral y holística de la seguridad humana, orientada a impulsar un multilateralismo cooperativo, Rojas Aravena desarrolla la integración entre los tres niveles de seguridad —internacional, humana y estatal, de la siguiente manera:

“Cada dimensión posee su propia lógica. En la seguridad internacional son los aspectos globales, la mundialización y el peso que tienen los actores estatales, los organismos internacionales y actores no estatales. En este nivel se producen las definiciones macro, y se promueven regímenes internacionales y/o regionales. La estabilidad constituye un bien público a ser promovido.

La seguridad estatal corresponde a la seguridad clásica, a los aspectos vinculados principalmente con la soberanía y los temas de fronteras. El peso de las fuerzas militares y su balance, así como los conceptos asociados a la disuasión y la defensa se ubican en este nivel.

La seguridad humana aborda dimensiones más locales aunque responden a grandes masas humanas. También ubica temáticas globales que afectan a la humanidad, como cuestiones ambientales o pandemias. En ambos casos corresponden a temas no abordados tradicionalmente en los otros dos niveles en los que es posible analizar la seguridad.

En la construcción de una visión holística es necesario destacar que cada nivel debe producir respuestas específicas en al menos tres áreas: el uso de la fuerza, la prevención de conflictos y la cooperación internacional” (Rojas Aravena, 2002: 18).

Igualmente, en la definición de seguridad humana pueden identificarse los ámbitos, actores, dimensiones, vulnerabilidades y amenazas de

la seguridad (Rojas, 2003). En este caso, puede sumarse un elemento adicional que sería el tipo de acciones o políticas implementadas. Según este planteamiento, los ámbitos fundamentales son la seguridad internacional (ONU), la seguridad nacional (Estado) y la seguridad humana (individuo), a lo cual puede añadirse un cuarto eje que sería la seguridad regional, que permitiría la articulación o intermediación entre los ejes nacional e internacional.¹³

Sin embargo, este concepto ha sido blanco de fuertes críticas por minimizar los problemas de seguridad de las naciones y de los Estados y, por lo tanto, dejar en un segundo plano los problemas de paz y seguridad (Gómariz/García, 2002). Estas críticas apuntan a señalar la dificultad de desarrollar políticas de seguridad y defensa específicas por parte de los estados en función de objetivos específicos, además de cuestionar, dado su enfoque globalista, la soberanía de los estados. Estas críticas, generalmente basadas en presupuestos de la escuela realista, han sido asumidas eventualmente, implícita o explícitamente, por algunos gobiernos de América Latina y el Caribe en función de las amenazas que pueda implicar en términos de intervenciones externas, particularmente en una región donde estas han sido frecuentes. Sin embargo, como señala Mares (2003: 80) defender la soberanía puede significar renunciar a lo que no se puede defender para concentrarse en lo que se debe defender, o renunciar a lo que sólo se puede defender a un alto costo y, por consiguiente, le resta a la nación la capacidad de defender otros asuntos de soberanía o de prosperar.

Por otra parte, en términos de una visión holística, el concepto de seguridad humana se ajusta más efectivamente a políticas amplias de prevención de conflictos, en la medida que asume su naturaleza multicausal y frecuentemente estructural, y la necesidad de desarrollarlas en articulación con políticas más amplias de desarrollo sostenible y equidad social, en el marco de la búsqueda de una paz sostenible.

Desde esta perspectiva, pese a las diferencias en las dinámicas subregionales, América Latina y el Caribe cuentan con una base cultural, histórica y conceptual común para abordar una nueva visión de la seguridad tanto en términos estatales como societarios, regionales e internacionales.

Algunos elementos de esta base han sido señalados acertadamente por Rojas Aravena (2003: 24) en los siguientes términos: a) se ha cerrado un importante ciclo de conflictos fronterizos, en especial, entre los países mayores de la región; b) se ha incrementado la cooperación y la integración subregional, abriéndose oportunidades subregionales; c) el hecho de que América Latina y el Caribe configuren, pese al impacto de la globalización, una región periférica en cuestiones estratégicas abre oportunidades positivas de nuevos espacios de cooperación; d) América Latina y el Caribe constituyen una región desnuclearizada y libre de armas de destrucción masiva; e) en la década del noventa se aprendió que se requiere un diseño y una arquitectura para la cooperación internacional en seguridad, y se han efectuado esfuerzos, aún sin resultado, para crear nuevos regímenes de seguridad y diseñar nuevos bienes públicos en la materia, dándose los principales avances en la distensión y la cooperación en materias de seguridad en el ámbito subregional; f) tanto la diplomacia de cumbres como la diplomacia ciudadana han jugado un importante papel en este proceso, pero, especialmente en el caso de la última, esta debe ser ampliada con una mayor participación de los actores no-estatales; y g) una de las lecciones aprendidas en este proceso es que el incremento en seguridad internacional abre oportunidades para profundizar y focalizar la atención en la gobernabilidad democrática y la seguridad humana.

En función de estas consideraciones toda concepción de seguridad debería estar articulada con una estrategia de desarrollo a largo plazo, en cuyo marco se evalúen los costos y beneficios de diferentes políticas específicas.

Es interesante subrayar, desde esta perspectiva, algunas observaciones de Juan Somavía en el marco de su desempeño como Embajador ante las Naciones Unidas, al señalar que el objeto de toda política de seguridad es reducir la inseguridad. Pero, en la experiencia de nuestra región, la inseguridad está asociada con tres fuentes. En primer lugar la pobreza asociada con la marginalización, exclusión social y violencia, tanto en relación al crimen como en la lucha terrorista y la confrontación armada que se genera con frecuencia como reacción a esta situación. En segundo lugar, la gente percibe como fuente de inseguridad la inestabilidad de los sistemas políticos de la región y las dificultades de los

partidos políticos y de los actores sociales de generar acuerdos y consensos nacionales. En tercer lugar la inseguridad reposa en la incertidumbre económica, y particularmente en el desempleo y los bajos ingresos para los sectores asalariados, y la inseguridad de su capital para los sectores empresariales. Estas fuentes de inseguridad son percibidas, asimismo, como potenciales fuentes de conflicto y tensión social, algunas de las cuales pueden (y han) devenido en conflictos armados internos en la región. La posibilidad de guerras inter-estatales, en cambio, aparece como una fuente más lejana de inseguridad para la percepción de muchos latinoamericanos y caribeños (Somavía, 1999: 6-7).

Sin embargo, en la práctica cotidiana de los gobiernos de la región, la evolución del debate sobre los diversos conceptos de seguridad y su diferenciación con los conceptos de defensa, como así también la persistencia o la emergencia de viejas y nuevas amenazas a la seguridad, ha dado lugar a una creciente superposición entre una agenda tradicional de seguridad vinculada a las hipótesis de conflicto inter-estatales, así tiendan a decrecer en la actualidad; una nueva agenda asociada con las amenazas no tradicionales a la seguridad de las Américas, con una ampliación del concepto de seguridad y con un énfasis en tres aspectos, especialmente relevantes desde la perspectiva de EE.UU., incluyendo el daño al medio ambiente, la inmigración ilegal y el tráfico de drogas, a partir de la década del ochenta, con una progresiva securitización o militarización de estos temas, y una agenda “más nueva” asociada a las secuelas del 11 de septiembre de 2001 y al actual énfasis de la política de seguridad de Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo global (Hirst, 2003). Cuadro al que hay que agregar que, más recientemente los temas de medio ambiente y de migraciones (a diferencia del narcotráfico) pasaron a ser percibidos como problemas de seguridad humana, en la medida que involucran una dimensión humanitaria significativa, vinculada tanto a escenarios conflictivos inter-estatales como intra-estatales. En este contexto, como señala Hirst, el concepto de seguridad humana ha estado motivado también por la conexión entre violencia y violación de derechos humanos, que extrapola los dominios de los asuntos estatales y se relaciona con las condiciones más generales y estructurales del desarrollo humano y sus factores históricos, políticos, económicos, sociológicos y culturales (Hirst, 2003: 32).

3. Los cambios en el entorno internacional: el retorno a una agenda centrada en la seguridad y el rol de la sociedad civil

Los cambios recientes en el entorno internacional

Las transformaciones recientes del entorno internacional, tanto a raíz de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, como en el marco de la Segunda Guerra del Golfo Pérsico desencadenada por los EE.UU., marcan un significativo retorno a una agenda internacional nuevamente signada por la primacía de los temas de seguridad.

En la década del noventa, el fin de la Guerra Fría había dado lugar a la emergencia de una agenda internacional crecientemente focalizada en los temas económicos y sociales, en el marco del despliegue de los diversos procesos de globalización en curso, con un sistema internacional dónde se articulaba la **unipolaridad estratégica** de EE.UU., con una **multipolaridad económica** que involucraba fundamentalmente a América del Norte, Europa Occidental y el Sudeste Asiático. A su vez, el sistema internacional, como bien señaló en su momento James Rosenau, se encontraba en un proceso de transición de un **sistema estado-céntrico** a uno **multicéntrico**, con la aparición, en la escena internacional, de un conjunto de nuevos actores, principalmente no-estatales, con creciente incidencia en su dinámica, dando lugar al desarrollo de un **multilateralismo complejo** con la participación tanto de los tradicionales actores protagónicos del sistema —los estados-nación y, en particular, los más poderosos e industrializados, y una miríada de nuevos actores no-estatales, incluyendo organismos internacionales, corporaciones y empresas transnacionales, la banca privada internacional y los organismos y redes no-gubernamentales que, desde la década del setenta, ya se asomaban a una actuación relevante en el sistema internacional.

En este marco, no por azar, el debate internacional hizo particular énfasis durante las décadas siguientes en los temas de **gobernanza global**, el **desarrollo del derecho internacional** y el establecimiento de mecanismos, acuerdos y regímenes que permitieran regular la nueva dinámica internacional, fuertemente signada por el desarrollo de diversos procesos de globalización

y la profundización de sus contradicciones, asimetrías y desigualdades a nivel global.

A su vez, como acertadamente señala Mary Kaldor, durante la década del noventa “la sociedad civil global estaba en proceso de constituir y ser constituida por un sistema de gobernanza global que implicaba la **extensión del derecho internacional** sobre la base de un conjunto de autoridades superpuestas, tanto organizaciones internacionales como estados”.¹⁴

Los acontecimientos del 11 de septiembre y la invasión estadounidense a Afganistán y a Irak dieron lugar a un retorno de la preeminencia de los temas de seguridad en la agenda internacional, esta vez en función de la lucha contra el terrorismo global y las redes y estados que pudieran sostenerlo, apoyarlo y dar lugar a su desarrollo. Más allá del debate sobre si un nuevo diseño del sistema internacional pre-existía en la mente de algunos de los asesores del Presidente George W. Bush, el 11 de septiembre se prestó como una magnífica oportunidad para que la nueva administración impulsara una nueva estrategia estadounidense a nivel global, basada en el **unilateralismo** y orientada a promover la re-estructuración de la arquitectura de poder global y, en particular, el cuadro geopolítico y geoeconómico en el Medio Oriente.

Por otra parte, el unilateralismo promovido por la Administración de George W. Bush en la política exterior estadounidense no sólo debilitó y puso en cuestión el rol de las Naciones Unidas y del multilateralismo emergente, lo cual se hizo particularmente evidente durante la invasión a Irak, sino que también afectó el desarrollo del derecho internacional, los avances en la consolidación de la gobernanza global, y el rol asumido en el sistema internacional por las organizaciones y redes de la sociedad civil (OSC).

La emergencia de una sociedad civil global

Este proceso afectó, de manera especial, la creciente influencia adquirida por una emergente sociedad civil transnacional que buscaba generar un debate internacional sobre los **bienes públicos globales**, desde diferentes ángulos y perspectivas, e intentaba influir, en distintos ámbitos, sobre las reglas morales y la moralidad pública a nivel global. Esta sociedad civil transnacional,

sobre la que hemos abundado en otros trabajos en relación a su desarrollo en el marco de los procesos de globalización y regionalización¹⁵, se configuró en base a diversas redes y organismos no-gubernamentales y a movimientos sociales globales de diverso tipo que adquirieron, a través de distintas estrategias¹⁶, una creciente influencia en los foros multilaterales.

La creciente influencia de éstos y otros actores no-estatales en el sistema internacional en el marco de la complejización de este sistema, no implicó la desaparición, en la década del noventa, del tradicional rol protagónico de los estados-nación, pero redefinió una dinámica y una agenda global en base a la creciente participación, con mayor o menor incidencia, de un conjunto de diversos actores. A su vez, generó un debate creciente sobre la gobernanza global, en el marco de la búsqueda del establecimiento de reglas de juego internacionales más definidas para acotar el desempeño de diversos actores en un entorno internacional cada vez más complejo, caracterizado por procesos acelerados de cambio. En este sentido, este proceso implicó la transformación, (y no necesariamente la desaparición) de los estados-nación, en tanto el debate sobre la gobernanza global requería la presencia de estados con vocación multilateral y que respetaran el derecho internacional, y no de estados con políticas unilaterales que creyeran en y promovieran la guerra como mecanismo de resolución de conflictos internacionales.¹⁷

Por otra parte estos procesos incidieron sobre el despliegue de una agenda global que, en la década del noventa, tendió a enfatizar la primacía, por una parte, de los temas económicos, básicamente asociados a la globalización financiera y a la liberalización comercial, y por otro, en particular desde la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil y de los movimientos sociales transnacionales, de los temas sociales y medio-ambientales, incluyendo los **derechos humanos, económicos, sociales y culturales; la lucha contra la exclusión social y la pobreza, y por la equidad y el desarrollo sostenible**.

Durante la década del noventa, el debate sobre la gobernanza global, hizo especial hincapié en la necesidad de establecer reglas de juego internacionales sustentadas en el derecho internacional que, entre otros procesos, pudieran

generar un marco estable para el desarrollo de diversos mecanismos y acuerdos para regular, de una manera civilizada y sin el desencadenamiento de conflictos armados, el funcionamiento del sistema internacional y del multilateralismo complejo. En este marco, los temas de seguridad internacional persistieron, pero asumieron un rol menos relevante en las prioridades de la agenda internacional, una vez finalizada la Guerra Fría y la confrontación entre Este y Oeste.

Como corolario conceptual, en este contexto, es posible señalar la correlación que se desplegó entre los procesos de globalización (especialmente en función de la creciente interdependencia financiera y comercial, del desarrollo del tráfico aéreo, del uso de la informática y de Internet, de la re-estructuración productiva a nivel mundial y de la expansión de las corporaciones transnacionales) y el respeto al derecho internacional (reflejado en la ratificación y aprobación de tratados y acuerdos internacionales) y el respeto y la defensa de los derechos humanos, por un lado, y la correlación entre el desarrollo de la globalización y la creciente densidad de la sociedad civil global, evidenciada en el alto porcentaje de la población mundial afiliada a ONGs internacionales o activa en los movimientos sociales transnacionales, y en la participación, por parte de estos actores, en diversas cumbres mundiales, tanto oficiales como paralelas, en base a una agenda orientada por el respeto a las leyes y normas internacionales y a los valores humanos.

Sin embargo, la década del noventa también evidenció, más allá de estos procesos, crecientes asimetrías de poder económico y de poder geopolítico a nivel global, y el surgimiento y despliegue de nuevas modalidades de conflicto armado, no necesariamente en el marco de la confrontación entre estados, sino en función de procesos intra-estatales domésticos, y transnacionales, o que combinaban aspectos inter-estatales con confrontaciones intra y transnacionales, como en el caso de los Balcanes, de Africa o de Asia Central. Procesos que, en esencia, replantearon las concepciones tradicionales de soberanía de los estados y de la intervención externa, fundamentalmente justificadas por razones humanitarias.¹⁸ En este marco, en parte como reacción a los procesos de globalización y en parte como resultado de la eclosión de procesos regionales contenidos hasta el momento por la Guerra Fría, se produce la emergencia de conflictos inter-étnicos y de

movimientos asociados con el fundamentalismo religioso y nacional en el contexto de la creciente dilución de las fronteras entre lo nacional y lo transnacional que se asocia a la globalización. Procesos que, a su vez, se generan, con frecuencia, en el marco de conflictos asimétricos y del desarrollo de intervenciones humanitarias de diverso alcance y con participación de organismos multilaterales, legitimadas, en mayor o menor medida, por el derecho internacional o por su interpretación por los actores más poderosos y que pusieron en relieve una evidente tensión entre el uso de la fuerza y el uso de la ley en el sistema internacional.

En este sentido, es de notar que la clásica referencia de la obra de Samuel Huntington, sirvió de preámbulo conceptual tanto al conflicto cultural y civilizatorio en ciernes, como a las posteriores reacciones por parte de la administración estadounidense en el ámbito internacional.

La política de seguridad de EE.UU. después de S-11

En este marco, el 11 de septiembre pone nuevamente en un lugar relevante de la agenda internacional los temas de la seguridad internacional, esta vez en relación a la lucha contra el terrorismo global, a sus diversas interpretaciones y a un nuevo rol protagónico de los estados en el uso de la fuerza. De alguna manera, el 11 de septiembre y los cambios que apareja en el entorno internacional, pueden interpretarse como un retorno a las concepciones de la **escuela realista** de las relaciones internacionales y a una contrarrevolución de los **unilateralistas** que incluyen no sólo a los EE.UU. como actor hegemónico, sino también a otros estados.

A su vez, esta coyuntura da lugar a la re-emergencia de las lógicas geopolíticas (especialmente por parte de los estados-nación más poderosos), en el marco de las asimetrías y desigualdades persistentes en el sistema internacional, que hacen reaparecer con crudeza el uso de la fuerza y no de la ley en la resolución de los conflictos.

En este sentido, si bien las primeras reacciones al 11 de septiembre responden aún a la aspiración de mantener un marco multilateral de acción en el resolución de los conflictos emergentes, en particular con el recurso a la aprobación y apoyo

de las Naciones Unidas, como en el caso de la invasión a Afganistán, es evidente que, a partir del año 2002, en el escenario mundial se perfila cada vez más la consolidación de la **unipolaridad estratégica** y la emergencia del **unilateralismo** que pone en cuestión tanto las aspiraciones de regular una dinámica multilateral compleja como la que se comenzaba a decantar en la década del noventa, como las posibilidades de desarrollo de una gobernanza global.

La emergencia de este unilateralismo, por otra parte, no sólo se enmarca en una aspiración hegemónica, en el marco de una lógica geopolítica en un entorno internacional sin contrabalances estratégicos, sino también en un creciente rechazo, en el contexto de esta lógica unilateral, del derecho internacional, y de una resistencia a aceptar marcos regulatorios basados en acuerdos internacionales.

Las secuelas del 11 de septiembre llevaron a EE.UU. a asumir dos objetivos inmediatos: imponer justicia a los perpetradores e imponer orden y seguridad coercitivamente para prevenir el resurgimiento de hechos similares.

Sin embargo, más allá de que un balance actual de la situación mundial no conduce a pensar que estos objetivos se cumplieron, como señala Rama Mani en un artículo reciente “la búsqueda de la justicia y de la ley bajo la bandera de la guerra contra el terror ha subvertido, de hecho, la justicia y ha pervertido el imperio de la ley”¹⁹, en tanto toda noción significativa de justicia ha estado notablemente ausente en la búsqueda ciega de la seguridad a través del brazo fuerte de la ley, al punto que leyes nacionales e internacionales, y los principios legales básicos inherentes a un estado de derecho han sido transgredidos o descartados por nuevas leyes o decretos ejecutivos por parte de la nueva administración estadounidense.

Como consecuencia, en este contexto, resurge la primacía de la noción de seguridad del estado por encima de una concepción más amplia y multidimensional de la seguridad humana, y la primacía de la fuerza armada y de la intervención militar por encima de la ley.

Por otra parte, si bien existe una permanente referencia a los conceptos de orden y ley (particu-

larmente evidentes en los discursos del presidente George W. Bush) como si fueran inseparables, ambos han sido divorciados en función de imponer el orden que, de esta manera, se ha convertido en el objetivo supremo al que se subordina la ley. Sin mencionar el hecho de que, con frecuencia, las leyes aplicadas van en contra de la misma justicia que se intenta imponer.

Desde esta perspectiva, se ignoran y se transgreden las leyes internacionales por un lado y se crea una nueva legislación por otro.

La trasgresión a las leyes internacionales se hace evidente, por parte de EE.UU., en el caso de la Convención de Ginebra de agosto de 1949 sobre cómo se conduce la guerra y de la Convención Internacional de 1951 en relación con el status de los refugiados, los derechos humanos y las libertades civiles particularmente en lo que se refiere a libertades fundamentales, pero también en la doctrina de guerra preventiva que contradice y transgrede los preceptos de la Carta de las Naciones Unidas y, en especial, el artículo 51 que permite el uso de la fuerza sólo en defensa propia y sólo si un ataque armado se produce en contra de uno de los miembros de la ONU.

Por otra parte, la creación de una nueva legislación se hace violando leyes nacionales e internacionales como en el caso del control de Internet y la intervención de teléfonos, la detención de inmigrantes, y la restricción a la libertad de movimiento, por la vía de decretos ejecutivos para evitar el debate parlamentario, como en el caso del establecimiento de tribunales militares para juzgar a sospechosos de terrorismo que no son ciudadanos estadounidenses.

A este cuadro se suman una serie de evidentes transgresiones al derecho internacional puestos en evidencia por el rechazo del Protocolo de Kyoto y la negativa a firmar el Tratado de Minas Anti-Personales, todo lo cual pone de manifiesto una tensión evidente entre un discurso que proclama y promueve a nivel mundial una democracia basada en el estado de derecho y una acción internacional basada en la fuerza, que ignora o rechaza los tratados internacionales y el derecho internacional.

En este marco, la nueva doctrina de seguridad impulsada por EE.UU. a partir de septiembre de

2002, basada en la concepción de guerra preventiva, no sólo va en contra de las concepciones y principios básicos establecidos en la Carta de las Naciones Unidas, y pone en cuestión un orden internacional basado en el derecho y en una lógica orientada a regular las contradicciones inherentes al multilateralismo complejo a través de la creación y el desarrollo de mecanismos de gobernanza global, sino que también cuestiona algunos conceptos básicos de la propia formulación de los derechos inherentes a un sistema democrático, al imperio de la ley, y a las expectativas básicas de una ciudadanía global.

En este sentido, más allá de que estos principios puedan no regir para los actores que, desde la acción terrorista o desde concepciones fundamentalistas de diverso orden, cuestionan el orden internacional existente, ponen en peligro y se convierten en una amenaza a los derechos ciudadanos establecidos por la Carta de las Naciones Unidas, y amenaza, a su vez, los principios básicos de la democracia que se pretende imponer en el mundo y los derechos y libertades fundamentales a ella asociadas.

Los cambios en el entorno internacional y su impacto regional

En este marco, los cambios en el sistema internacional —sobre todo el fin de la Guerra Fría— han tenido consecuencias importantes sobre los conflictos y las políticas de seguridad en América Latina.

En primer lugar, porque la región perdió importancia estratégica en la agenda de seguridad de Estados Unidos después del fin de la Guerra Fría. A su vez, este proceso se ha profundizado en años recientes, con la creciente preocupación de la política exterior estadounidense por el terrorismo global y sus potenciales focos mundiales. En este sentido, América Latina y el Caribe, representan (mas allá de zonas específicas como la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay, o los potenciales derrames regionales del conflicto colombiano) una zona menos proclive a la emergencia y desarrollo de amenazas terroristas en la percepción de los Estados Unidos, con lo cual sus prioridades tienden a concentrarse en otras regiones del planeta y a desatender las situaciones de seguridad regional en América Latina y el Caribe. En tanto para muchos analistas la presencia hegemónica de EE.UU. en la región, en

el marco de una relación de manifiesta asimetría de poder, constituyó uno de los elementos que ha contribuido históricamente a que se desarrollaran menos conflictos armados, la progresiva desatención del país del Norte a la dinámica hemisférica puede contribuir a un resurgimiento de conflictos armados en la región.

En segundo lugar, porque con el fin de la Guerra Fría se produjo un cambio temático en la agenda interamericana, desplazando la prioridad de la lucha contra el comunismo a la lucha contra el narcotráfico y a otros temas de carácter transnacional como el medio ambiente y las migraciones que exceden la agenda tradicional de seguridad. Estas “nuevas amenazas” tendieron a complejizar la agenda de seguridad hemisférica y, a partir del 11 de septiembre de 2001, con la priorización de la amenaza del terrorismo global, a “securitizar” gran parte de la dinámica hemisférica en función de las percepciones y de la nueva doctrina de guerra preventiva de EE.UU.

En tercer lugar, la globalización de las relaciones económicas ha impulsado, particularmente desde la década del ochenta, diversas modalidades de cooperación frente a distintos problemas regionales, incluyendo los problemas intermésticos como la migración y la protección del medio ambiente (Kurtenbach 2003: 11). Estas consideraciones son válidas también, en líneas generales, para el conjunto de América Latina y el Caribe, a pesar de la persistencia de confrontaciones ideológicas, como en el caso de EE.UU. y Cuba. Sin embargo, como bien señala Hirst (2003), en este contexto, la tendencia ha sido a vincular estos temas hacia el ámbito de una agenda de seguridad humana y de desplazarlos desde una posición de prioridad en el marco de las “nuevas amenazas” surgidas con el fin de la Guerra Fría y la globalización.

4. Mapa de mecanismos institucionales de prevención de conflictos a nivel regional y subregional

El entorno regional

El debate acerca de la diferentes concepciones de la seguridad desarrolladas en el marco de la experiencia de América Latina y el Caribe, permea en la actualidad el proceso de redefinición tanto de la agenda de seguridad hemisférica y su articulación con una agenda global, como la re-estructuración de los mecanismos regionales y

subregionales que abordan el tema y constituyen espacios para la implementación de políticas de seguridad, a partir de las transformaciones que han acaecido en la región desde el fin de la Guerra Fría y bajo el impacto de las nuevas amenazas introducidas por los procesos de globalización.

En este contexto, es necesario tener en cuenta los siguientes elementos distintivos de la región: a) que el nivel de conflictos armados inter-estatales en América Latina y el Caribe ha sido comparativamente limitado en relación a otras regiones; b) que existe un potencial significativo para el desarrollo de conflictos intra-estatales de causalidad estructural, incluyendo la emergencia de conflictos inter-étnicos, con eventuales efectos sobre la estabilidad subregional o regional; c) que existe un potencial significativo para el desarrollo de conflictos transnacionales asociados a las nuevas amenazas emergentes (migración y crisis de refugiados, criminalidad transnacional particularmente en relación al narcotráfico y al tráfico de armas, medio ambiente y recursos naturales, entre otros), asimismo con eventuales efectos de derrame subregional o regional; d) que a pesar de estas tendencias generales, presentes en toda la región, existen dinámicas específicamente subregionales que diferencian la situación en el Cono Sur, los países andinos, América Central y los países del Caribe insular; e) que no existen mecanismos institucionales desarrollados, efectivos y transparentes para la prevención y la alerta temprana de los diferentes tipos de conflictos armados que puedan surgir en la región; f) que tampoco existe un marco conceptual unificado para el tratamiento de estos temas y para la implementación de políticas regionales, a pesar del desarrollo actual de un debate sobre la seguridad hemisférica.

Como señalábamos anteriormente, la década del noventa dio lugar al desarrollo de dos fenómenos cruciales para la comprensión de la situación de la seguridad hemisférica en la región. Por un lado, el fin de la Guerra Fría acarreó la dilución de la percepción de la amenaza del comunismo por parte de los gobiernos latinoamericanos y caribeños y una pérdida de la importancia estratégica del área en la percepción de Estados Unidos. Junto a este proceso, el replanteamiento de las visiones geopolíticas y de las doctrinas de seguridad nacional (DSN) se articuló a la emergencia de nuevas amenazas, muchas de ellas de carácter transnacional. Por otro lado,

los regímenes autoritarios existentes en la región iniciaron su proceso de desaparición en el marco de una transición hacia el (re) establecimiento de sistemas políticos democráticos.

En este contexto, en el plano inter-gubernamental, se inicia un proceso de revisión de los mecanismos institucionales existentes en la región para enfrentar las amenazas tradicionales y un replanteamiento de las concepciones acerca de la paz y de la seguridad en boga.

Los organismos hemisféricos

La **Organización de Estados Americanos (OEA)** fue la primera organización regional en afrontar, en este marco, una serie de cambios importantes. Pese a que esta organización había nacido, a finales de la década del cuarenta, en función de una vocación de instaurar la paz y la seguridad en el hemisferio y de contribuir al desarrollo de sus sociedades, en articulación con mecanismos y tratados previos de resolución pacífica de conflictos como el Tratado de Bogotá, en la práctica, en las décadas sucesivas tendió a reflejar las orientaciones estratégicas de Estados Unidos hacia la región en el marco de la confrontación con el bloque soviético, y fue marcada significativamente por las tensiones inherentes entre éste país y los estados latinoamericanos y caribeños. Las múltiples intervenciones, directas o indirectas, de Estados Unidos en la región, y la exclusión de Cuba del organismo, pautan estas tensiones durante los años de la Guerra Fría. Consecuentemente, los esquemas de seguridad del hemisferio durante esos años estuvieron marcados por esta tensión y las doctrinas de seguridad inherentes, y articulados en función de este cuadro de intereses, dejando poco espacio para la resolución de las diferentes disputas territoriales en América Latina y el Caribe, aunque no para la eventual contención de los conflictos armados que pudieran surgir en torno a ellas.

Los cambios iniciados en la década del noventa introducen una nueva dimensión en el accionar del organismo. En 1991, en Santiago de Chile, la OEA aprobó el “Compromiso por la democracia y la renovación del sistema inter-americano”, estableciendo su compromiso con la defensa y la promoción de la democracia representativa y de los derechos humanos en la región, lo que, a su vez, posibilitó la conformación de una nueva

estructura de seguridad. En esa ocasión la OEA creó la **Comisión de Seguridad Hemisférica** que adquirió carácter permanente en 1995, incorporando el concepto de medidas para el fomento de la confianza en su agenda (Diamint, 2000). La Cumbre de las Américas en diciembre de 1994 contribuyó a impulsar este proceso, promoviendo el desarrollo de medidas de confianza mutua y la construcción de un nuevo marco de seguridad regional, signado por las experiencias positivas que había abierto el desarrollo de enfoques asociados con una visión de la seguridad cooperativa. Once meses después, los países miembros de la OEA aceptaron 11 medidas orientadas a incrementar la confianza y el diálogo regional, asumiendo los postulados emergentes del concepto de seguridad cooperativa.

Por otra parte, la **Comisión de Seguridad Hemisférica** se institucionalizó y contribuyó a la progresiva superación de los enfoques ad hoc motivados por el surgimiento de crisis regionales, y a la creación de condiciones para el diseño de una agenda de políticas que pudiera reflejar los debates que se producían en su seno. Diversas medidas dieron continuidad a este proceso, como la aprobación de la Convención interamericana contra la producción y el tráfico ilícito de armas, municiones, explosivos y otros materiales (Soriano and Mackay, 2003).

Otros mecanismos relacionados con la OEA precedieron a su formación o la acompañaron, como la creación en 1942 de la **Junta Interamericana de Defensa**, en respuesta a las amenazas hemisféricas por parte del Eje y la firma, en 1947, del Tratado de Río que dio origen al **Tratado Interamericano de Defensa Recíproca (TIAR)**, que expresa que la obligación de asistencia mutua y la común defensa de las repúblicas están esencialmente relacionadas con sus ideales democráticos (Diamint, 2000: 85). Ambos mecanismos han sido, sin embargo, fuertemente cuestionados. El primero por el hecho de no incluir al total de los países miembros de la OEA (los países del Caribe fueron excluidos y Canadá se incorporó en el año 2002) y por su supervisión del Colegio Interamericano de Defensa, donde se entrenaron muchos del golpistas y represores latinoamericanos de la década del setenta. El TIAR (donde tampoco figuran los países caribeños y Canadá), a su vez, ha sido cuestionado por haber sido concebido básicamente como un instrumento para enfrentar la

eventual agresión de países comunistas y por no haber sido efectivo en la resolución de conflictos en el hemisferio (Diamint, 2000: 86)²⁰. De hecho, en los días que precedieron al 11-S México cuestionó su vigencia en el marco de las nuevas condiciones hemisféricas y globales y planteó su cancelación. Sin embargo, los acontecimientos del 11-S y las posiciones asumidas por los gobiernos latinoamericanos en apoyo a EE.UU. frenaron momentáneamente esta iniciativa.

Es importante señalar, en el marco de la OEA, dos mecanismos relevantes para la promoción de una estrategia de prevención de conflictos, particularmente a raíz del creciente reconocimiento por parte de este organismo de las redes y organizaciones de la sociedad civil de América Latina y el Caribe. En primer lugar, la **Unidad para la Promoción de la Democracia** de este organismo, con un mandato específico sobre la prevención de conflictos y en cuyo marco se ha constituido una oficina sobre este tema. En segundo lugar, la propia **Comisión de Seguridad Hemisférica** que ha abierto la posibilidad para la participación de la sociedad civil en la próxima reunión convocada para octubre de 2004 en México, en función de redefinir una nueva agenda de seguridad hemisférica.

Organismos y mecanismos regionales y subregionales

Otros esquemas y mecanismos regionales y subregionales vinculados a la seguridad en la región, incluyen el **Grupo de Río**, el **Tratado Marco de Seguridad Democrática de América Central (TMSDCA)**, los acuerdos en el marco de **MERCOSUR**, el **Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación**, y el *Eastern Caribbean Regional Security Sistem (RSS)*. Algunos de ellos se encuentran activos, mientras que otros no han pasado de dejar su impronta en los documentos respectivos.

Surgido a raíz de la conformación del **Grupo Contadora** (México, Venezuela, Panamá y Colombia) para mediar en el conflicto centroamericano en la década del ochenta, el **Grupo de Río** se constituyó en 1987 con la ampliación del grupo original al Grupo de Apoyo (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay), configurando básicamente un mecanismo permanente de consulta y de concertación política de los países latinoamericanos,

entre cuyos objetivos se encuentra “proponer soluciones a los problemas y conflictos que afectan a la región” (Rojas Aravena, 2000b: 40). El Grupo de Río se convirtió en un contrapeso importante a la dinámica impuesta por Estados Unidos a la OEA en la región, si bien priorizó su agenda en torno a los temas de integración y cooperación (Rojas Aravena, 2000 b: 40). Sin embargo, el Grupo Río reúne anualmente a los jefes de estado de América Latina sin haber desarrollado una estructura permanente (esta rota de acuerdo a la designación de la secretaría *pro-tempore* de un país, en el marco de una coordinación de troika entre el país saliente de la secretaría, el actualmente designado y el que asumirá en el período siguiente). Esto impide un seguimiento a las recomendaciones y resoluciones del Grupo. Asimismo, hasta hace tres años, los países centroamericanos y del Caribe sólo estaban representados a nivel de grupo subregional, con un representante rotativo por cada subregión. El Grupo de Río es básicamente un espacio de encuentro de los gobernantes de la región y no cuenta con mecanismos de participación o monitoreo de la sociedad civil.

El **Tratado Marco de Seguridad Democrática de América Central (TMSDCA)** se firmó en el contexto de la reactivación de los temas de paz y seguridad en la región a principios de la década del noventa, en diciembre de 1995, en el marco de la ya aprobada Alianza para el Desarrollo Sostenible de América Central (ALIDES), con cuyos postulados se articula. La firma del Tratado se hizo con la salvedad de Costa Rica y Panamá, por no tener fuerzas armadas, y entró en vigor en 1997.

Se ha señalado que a través del Tratado se pasó de una agenda de seguridad centrada en la doctrina de defensa y de seguridad nacional a una que incorporó nociones de seguridad democrática, seguridad regional y seguridad ciudadana. Pese al énfasis en el componente democrático, es de notar que cuando se estaba elaborando el borrador, la Comisión de Seguridad Centroamericana (CSC) se comprometió a convocar a una reunión para presentar y discutir este documento con la sociedad civil, reunión que nunca se concretó. Por otra parte, en la medida en que el proceso de integración centroamericano se ha debilitado y fragmentado después del ímpetu adquirido en la década pasada, el Tratado también ha estado sujeto al olvido. Sin embargo, existe en la actua-

lidad un consenso entre gobiernos y actores no gubernamentales para llevar a cabo un proceso de revisión del TMSDCA, y reactivar el conjunto de estructuras, reuniones y agendas involucradas (Jácome, 2003).²¹

Los acuerdos en el marco de **MERCOSUR** son más flexibles y menos estructurados, de acuerdo al diseño menos institucionalizado del sistema. No existen mecanismos de participación de la sociedad civil en los temas referidos a seguridad, aunque sí en los temas económicos-sociales a través del Foro Económico y Social del **MERCOSUR** con representación predominante, y por país, de representantes empresariales y sindicales. Los temas regionales más sustanciales no referidos al proceso de integración del esquema son llevados a la agenda del Grupo Río. Como señala un informe reciente, en la actualidad, como mecanismo de seguridad se ha concentrado en temas de contraterrorismo, control de fronteras, y cooperación en información e inteligencia a través de un Grupo de Trabajo constituido al efecto. Menos desarrollada se encuentra el área de cooperación entre fuerzas militares y de defensa que se desarrolla más en un marco informal de intercambios y comunicaciones (Soriano y Mackay, 2003: 6). Es evidente que en este esquema predomina una visión de seguridad cooperativa.

El **Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación** firmado en 1989, que contiene 14 compromisos específicos en el área de seguridad no ha tenido mayor vigencia o seguimiento, y no contempla mecanismos de participación de la sociedad civil.

El *Eastern Caribbean Regional Security System (RSS)* fue creado en la década del ochenta entre los estados anglófonos del Caribe Oriental en el marco de la instauración del régimen marxista en Grenada y contribuyó a apoyar la invasión norteamericana de esta isla en 1983. Actualmente está orientado a coordinar las actividades de las fuerzas militares y policiales de los países de la región en el control marítimo del narcotráfico y de actividades criminales en el archipiélago.

Adicionalmente a este listado preliminar de mecanismos de seguridad en América Latina y el Caribe, deben ser mencionadas los diversos foros y cumbres regionales, donde los

respectivos mandatarios impulsan, en base a acuerdos bilaterales o regionales, políticas de seguridad específica. En este sentido deben ser mencionadas tanto la llamada “**diplomacia de cumbres**” (Rojas Aravena, 2000b) en el marco de las **cumbres iberoamericanas**, de las **Américas** y del **Grupo Río**, como las recientes cumbres **sudamericanas** promovidas por Brasil desde el año 2000, donde se ha promovido la idea de América del Sur como **Zona de Paz**. Ninguna de ellas cuenta con mecanismos formalizados de participación de la sociedad civil, aunque las que más se acercan a su reconocimiento son las cumbres de las Américas.

Ver Cuadro N° 4 Cumbres Presidenciales de 1987 a 2004

Por otra parte, tanto el Grupo Río como las Cumbres Presidenciales han servido de marco para la articulación de iniciativas de grupos de países amigos que, en reiteradas ocasiones, como durante el conflicto entre Ecuador y Perú, han servido, con o sin la participación de EE.UU., de mediadores en los conflictos inter-estatales, contribuyendo a su resolución.

Finalmente, son de mencionar también diversos acuerdos bilaterales y los mecanismos específicos de prevención de conflictos como la Agencia Brasileño-Argentina de Control (ABACC) y la Agencia Internacional de Energía Atómica (IAEA) que actúan básicamente a nivel inter-gubernamental y no previenen mecanismos de participación o monitoreo por parte de la sociedad civil.

El seminario regional sobre seguridad hemisférica de 2004

En este marco, la convocatoria para octubre de 2003 de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA y la apertura que este organismo ha tenido a la participación de la sociedad civil, ofreció una importante oportunidad para que las redes y organizaciones ciudadanas puedan llevar y promover recomendaciones en el campo de la paz y de la seguridad.

En este sentido, es importante tener en cuenta los siguientes antecedentes:

- Que la Asamblea General de la OEA acordó para la reunión que “las amenazas y preocupa-

ciones de seguridad en el contexto hemisférico son de diversa naturaleza y multidimensionales en su escala, y que los conceptos y enfoques tradicionales de seguridad deben ser ampliados para incluir amenazas nuevas y no-tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales”;

- Que la reunión debía focalizar su atención sobre el significado, alcances y repercusiones del concepto de seguridad internacional en las Américas, con especial énfasis en una conceptualización multidimensional de la seguridad;
- Que el objetivo final de la reunión era identificar modalidades y mecanismos para fortalecer las instituciones interamericanas de seguridad (Soriano y Mackay 2003: 4).

En este marco, los mismos autores identifican varios puntos en donde los países habían llegado a un consenso:

- La necesidad de renovar el actual sistema interamericano;
- El proceso de revisión, conceptualización y rediseño debe ser anclado en la búsqueda de un amplio consenso entre los estados miembros y debe generar una arquitectura que sea inclusiva para todos los actores;
- Las posibilidades de conflictos armados inter-estatales son bajas y existe un alto nivel de confianza entre los estados miembros;
- Hay nuevas dimensiones de seguridad que son importantes para la paz y la estabilidad del hemisferio y que deben ser tratadas;
- La necesidad de incrementar la seguridad cooperativa multilateral y bilateral para poder enfrentar las amenazas transnacionales de una manera más efectiva;
- Los mecanismos y acuerdos subregionales tienen un rol importante en el hemisferio;
- La necesidad de consolidar y defender el proceso de democratización y de integración económica;
- La necesidad de reformar el Tratado de Río y la Junta Interamericana de Defensa, en especial en relación con su membresía limitada y su relación con la OEA;
- El proceso de redefinir el concepto de seguridad hemisférica y las instituciones de la

seguridad interamericana requieren de un diálogo permanente (ibidem: 9-10).

Sin embargo, junto con estos acuerdos básicos, es necesario tener en cuenta que algunos países miembros difieren de manera significativa en los conceptos de seguridad a introducir y en los mecanismos que consecuentemente deben ser reformados o creados para impulsar la paz y la seguridad regional en el nuevo entorno internacional. Como ilustración baste citar la disposición de Estados Unidos a restringir la seguridad hemisférica al concepto tradicional de la misma para poder enfrentar nuevas amenazas; la iniciativa canadiense de promover como concepto básico la seguridad humana, y la reticencia de México y de algunos otros países a aceptar la continuidad, así sea reformada, del TIAR.

No obstante, como resume Grabendorff (2003), el seminario planteó la agenda para la discusión de una nueva arquitectura de seguridad en las Américas en función de los siguientes temas:

- *Una definición multidimensional de la seguridad.*
- *La redefinición de las viejas amenazas y la definición de las nuevas.*
- *Flexibilidad en la implementación de medidas necesarias.*
- *Cooperación transfronteriza en todos los aspectos que puedan mejorar la seguridad.*
- *Necesidad de vincular los conceptos de seguridad y de democracia de la región.*
- *La necesidad de reformar tanto la Junta Interamericana de Defensa (JID), establecida en 1942, como el Tratado Interamericano de Defensa recíproca (TIAR), firmado en 1947 (Grabendorff 2003: 15).*

Desde esta perspectiva, se logró una coincidencia entre los países participantes en torno a un concepto multidimensional de la seguridad y a la necesidad de una arquitectura flexible de seguridad en la región sobre la base de una red de acuerdos bilaterales, subregionales, regionales y hemisféricos. En este sentido,

la Declaración sobre Seguridad de las Américas, reconoció y formalizó una serie de instrumentos que fundamentan la construcción de una nueva arquitectura de seguridad en el hemisferio,

teniendo en cuenta que:

- Los principios rectores actuales de seguridad hemisférica son los contemplados en la Carta de las Naciones Unidas y en la Carta de la Organización de Estados Americanos;
- Los principales instrumentos para la prevención y resolución de conflictos y la solución pacífica de controversias son el Tratado de Río/TIAR y el Pacto de Bogotá, pero que, sin embargo, existe la imperiosa necesidad de revisarlos y adecuarlos a las actuales necesidades de seguridad y defensa.
- Las instituciones y procesos que funcionan activamente en esta materia son la Organización de los Estados Americanos y su Comisión de Seguridad Hemisférica. Las Cumbres Presidenciales de las Américas y las Conferencias de Ministros de Defensa orientan y definen los temas prioritarios.
- Dentro del sistema interamericano los órganos que operacionalizan la nueva arquitectura son la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) y el Comité Interamericano para la Reducción de los Desastres Naturales (CIRDN). Adicionalmente la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Rojas Aravena 2004: 8).

Adicionalmente, el documento final resalta, por lo menos los puntos 33 y 37 de su texto, la importancia de promover el diálogo y la participación de la sociedad civil en estos temas, a raíz del diálogo inicial entre los ministros y funcionarios asistentes al seminario con representantes de la sociedad civil y de la comunidad académica.

Sin embargo, como señala oportunamente el mismo Grabendorff (2003: 14), aún esta por verse en qué medida esta conferencia de seguridad y su declaración final puede tener efectos sobre una efectiva re-estructuración de la arquitectura de seguridad hemisférica en el futuro, en una etapa en que las amenazas y los conflictos consecuentes se vuelven difusos y transnacionales, excediendo con frecuencia la capacidad de los estados para enfrentarlo efectivamente.

El necesario fortalecimiento y readecuación de la Comisión de Seguridad Hemisférica y de otros órganos de la OEA que han abordado la

prevención de conflictos y la construcción de una seguridad hemisférica flexible, en tiempos de crisis de gobernabilidad democrática, puede colidir con la actual re-estructuración del organismo iniciada por el Secretario General designado en la XXXIV Asamblea General de la OEA.

Ver Cuadro N° 5
Cumbres de las Américas. Plan de Acción

Parte II. Sociedad civil, diplomacia ciudadana y construcción de la paz en América Latina y el Caribe

1. Ciudadanía, diplomacia ciudadana y construcción de la paz en América Latina y el Caribe

Como hemos analizado en la primer parte, en un mundo donde desde el fin de la Guerra Fría han proliferado los conflictos armados, América Latina y el Caribe aparenta ser una de las regiones más pacíficas y menos proclives a la emergencia de conflictos violentos. Esta percepción ha sido ampliamente recreada por las elites políticas locales, por los observadores externos y por los propios habitantes de la región. Esta imagen se sustenta, como señalábamos anteriormente, en el menor y cada vez más decreciente número de conflictos inter-estatales presentes en la región. Sin embargo, ignora o soslaya, el contenido potencial y el progresivo desarrollo de crecientes conflictos domésticos y, en el marco de la cada vez mayor porosidad de las fronteras nacionales, de tensiones y conflictos transnacionales vinculados con el tráfico de bienes, de personas, de recursos y, eventualmente, de ideas y actividades políticas²² y con los reiterados problemas de gobernabilidad democrática que confronta la región.

En un planeta donde la combinación de diversos procesos de globalización ha contribuido al debilitamiento de los estados nacionales y a un incremento de los flujos transnacionales de diverso orden, la imagen y la convicción de una América Latina y del Caribe aislada de los avatares sangrientos del genocidio y de los conflictos descontrolados parece persistir entre los gobernantes y ante la opinión pública. De hecho, para muchos de los habitantes de la región, afectados por la pobreza extrema, el desempleo y la inseguridad, las prioridades de sus demandas y aspiraciones cotidianas apuntan

más a las desigualdades y exclusiones económicas y sociales profundizadas por los programas de ajuste estructural y al impacto de los procesos de globalización, y, eventualmente, a los problemas de inseguridad doméstica ciudadana, que a la preocupación por el impacto y los costos de un eventual y aparentemente poco probable conflicto armado que haga estragos entre su población.

Sin embargo, situaciones críticas como la de la violencia y el conflicto armado domésticos persistentes en Colombia, la combinación de conflictos sociales y étnicos en Bolivia o la reiteración de la crisis haitiana, parecen indicar que la región no es inmune a la emergencia y desarrollo de conflictos violentos, con altos costos de vidas humanas, así no puedan ser paralelizables con situaciones similares en otras regiones del mundo.

En este contexto, los temas de paz, de prevención de conflictos y de seguridad regional siguen constituyendo problemas alejados de los intereses cotidianos de la mayoría de la población, y siguen reducidos a su manejo por los gobernantes y los organismos regionales, mas allá de la creciente preocupación que despierta en amplios sectores de la población el incremento de la criminalidad, la violencia local y la inseguridad ciudadana.

Por otra parte, la complejización y el acelerado cambio de las relaciones internacionales, con el surgimiento de una sociedad civil global que, dentro de su heterogeneidad, impulsa, desde una perspectiva ética, una nueva visión de la agenda internacional centrada en la defensa de bienes públicos comunes como el desarrollo social, la equidad, el medio ambiente, los derechos humanos y la paz, no parece haber impactado a la región y no parece haber dado lugar a la emergencia de una sociedad civil regional que, a la vez de profundizar y reforzar la consolidación de los sistemas democráticos, incremente su capacidad de incidir sobre las agendas y los temas regionales relevantes como la inequidad, la exclusión social y la inseguridad cotidiana, mas allá de los logros alcanzados en la lucha por los derechos humanos en décadas precedentes.

En este sentido, la región aparenta estar alejada no sólo de la potencial emergencia de conflictos violentos sino también de un desarrollo y de

un desempeño eficaz de las organizaciones que configuran su entramado social y que apunte a promover, defender y a proponer acciones y políticas orientadas a abordar los temas que, a nivel regional, trascienden las fronteras nacionales y pueden, eventualmente, impactar de una forma más dramática la vida cotidiana de su población. Atrás han quedado, en este sentido, las experiencias aprendidas de los conflictos fronterizos de la región latinoamericana en décadas precedentes, de la crisis regional y de los conflictos domésticos con impacto subregional de Centroamérica en la década del ochenta, o de la expansión de redes criminales transnacionales que la región ha experimentado en las tres últimas décadas. Ni siquiera el tema del terrorismo internacional, tal como dramáticamente se ha impuesto en la agenda internacional en los últimos años, ha dado lugar a una generalizada preocupación ciudadana que se exprese en acciones específicas y sostenidas.

Sin embargo, la dilución del capital social en la mayor parte de sus sociedades, la deslegitimación de las elites políticas y de los sistemas democráticos constituidos o reconstituidos desde la década del ochenta, las reiteradas crisis de gobernabilidad, la profundización de la exclusión social y étnica en muchas de las subregiones, bajo el impacto de los procesos de globalización en sus diversas dimensiones, ni aísla ni contribuye a recrear el mito de una región pacífica per se, como tampoco la creencia de que las soluciones estarán, en el marco de estados afectados en sus alcances y en su eficiencia por el impacto de la globalización neoliberal y de los programas de ajuste, exclusivamente en manos de los gobernantes electos.

En este sentido, la misma construcción de ciudadanía que requiere de la consolidación y la profundización de las experiencias democráticas nacionales demanda asimismo de una sociedad civil regional vigorosa que, a través de las acciones coordinadas de redes y organizaciones voluntarias, desarrolle su capacidad de enfrentar y superar la creciente complejidad de los conflictos domésticos y transnacionales que van madurando en la región y que, eventualmente, pueden eclosionar con altos costos para esa misma ciudadanía.

De allí la importancia crucial de que, junto con el fortalecimiento de una sociedad civil nacio-

nal, articulada en torno a intereses específicos y sectoriales muy diversos y en permanente interlocución con gobiernos y actores políticos tradicionales, se desarrolle una sociedad civil regional alerta frente a los problemas que, junto con la globalización, pueda acarrear el potencial surgimiento de conflictos regionales, tanto de focalización local con eventuales impactos regionales como de carácter transnacional e internacional. La regionalización, en este sentido, no es exclusiva de los gobiernos y de los estados, ni se reduce a la discusión y a la firma de acuerdos comerciales que profundicen la integración económica de la región, sino que implica asimismo una comprensión y un compromiso de la ciudadanía por la defensa y promoción de los bienes públicos regionales en un amplio espectro de temas que abarcan desde los derechos humanos y la equidad social a la preservación del medio ambiente, la prevención de conflictos armados y la construcción de la paz.

Ninguno de estos temas es patrimonio exclusivo de los gobernantes y, en todo caso, el contrato social establecido o en proceso de establecerse entre las elites políticas y la ciudadanía implica, en la actualidad, un mayor compromiso y una acción más efectiva de los ciudadanos tanto para prevenir y anticipar los conflictos y catástrofes que puedan emerger, como para impulsar, formular y monitorear las políticas públicas adecuadas para lidiar con ellas.

En este marco, el desarrollo de una *diplomacia ciudadana* que acompañe, monitoree, fiscalice y, eventualmente, supervise la diplomacia de gobiernos y organismos internacionales para impulsar políticas que aborden estos problemas, es fundamental si se quiere evitar la profundización de los déficit democráticos ya existentes o el incremento del abismo y la polarización social y étnica que puedan nutrir y profundizar estos problemas. En particular, en cuanto a la emergencia de conflictos armados se refiere, la diplomacia ciudadana, ejercida por las redes y organizaciones regionales que, desde una perspectiva ética, abogan por la construcción y consolidación de una región pacífica, tiene un rol fundamental, en tanto no bastan las declaraciones de zonas de paz, ni las medidas coyunturales para prevenir estos conflictos sino que se hacen necesarias políticas consistentes y sostenidas con una amplia participación de la ciudadanía que, promuevan, en el amplio espectro regional, una

prevención efectiva de los conflictos violentos que las profundas brechas sociales y étnicas de América Latina y el Caribe pueden augurar en los próximos años.

En esta perspectiva, la región y sus ciudadanos, mas allá del consuelo fácil de ser una de las más pacíficas del mundo, no es necesariamente inmune al surgimiento potencial de conflictos violentos, razón demás para que las organizaciones y redes ciudadanas no ignoren la necesidad de desarrollar estrategias preventivas donde puedan asumir un rol crucial ni soslayan la prevención de conflictos y la construcción de la paz como uno de los temas relevantes en la próxima Cumbre de las Américas.

En este marco, se recogen y analizan en las próximas páginas los avances más recientes, tanto en el plano conceptual como empírico, de la emergente diplomacia ciudadana en América Latina y el Caribe y de sus obstáculos y dificultades en la prevención de conflictos armados, teniendo en cuenta que la construcción de la paz mundial pasa por la construcción y consolidación de la paz regional y que la sociedad civil regional, crecientemente, desempeña un papel crucial en este proceso, como lo ha hecho en otros ámbitos, para lo cual basta mencionar los derechos humanos.

2. Sociedad civil global, guerra y sociedad civil regional

El concepto de sociedad civil, puesto en boga en las dos últimas décadas, es un concepto ambiguo y polisémico, dependiendo de los presupuestos conceptuales con que se maneje. Fundamentalmente se refiere a las *asociaciones voluntarias sin fines de lucro que persiguen la defensa o promoción de un bien público* (Habermas), y que están estrechamente ligadas al desarrollo de contratos sociales y de una institucionalidad democrática, en el marco de la dinámica de la tríada estado-mercado-sociedad civil, como un proceso articulado.²³

Sin abundar en la genealogía ni en una discusión detallada de las diversas utilidades de este concepto, podemos señalar que, entre otras muchas interpretaciones que aporta la literatura reciente sobre el tema, Mary Kaldor²⁴ asocia el desarrollo y re-surgimiento de la sociedad civil

con el fin de la Guerra Fría y el impacto de la globalización, al dar lugar a la emergencia de una sociedad civil global. Desde esta perspectiva, ofrece una tipología de cinco significados para la misma: como *societas civilis*, o “zona de civilidad” basada en el imperio de la ley y la existencia de una comunidad política, asociada a un orden pacífico sobre la base de un consentimiento explícito o implícito de los individuos, y que no puede ser separada de la existencia de un estado, que se distingue de otras sociedades “no-civiles” (estado de la naturaleza o imperios absolutistas) y de la guerra; como *sociedad burguesa* (*Bürgerliche Gesellschaft*) en la versión de Hegel y Marx, asociada con el advenimiento de una sociedad comercial creada por individuos que constituyeron la condición necesaria para una sociedad civil contrastada con el estado; *en la versión activista*, que implica la existencia de un estado de derecho y una redistribución del poder en el marco de una radicalización de la democracia y de la ampliación de la participación y de la autonomía que da lugar a la emergencia de una ciudadanía activa; en la versión neoliberal que remite a la vida asociativa de un “tercer sector” no-lucrativo que no sólo restringe el poder estatal sino que actúa de sustituto a muchas de las funciones desempeñadas por éste; y *en una versión postmoderna*, que concibe a la sociedad civil como un escenario de pluralismo y contestación, y una fuente tanto de civilidad como de incivilidad.

Cada una de estas versiones, remite a una visión de la sociedad civil global, y configura, a la vez, visiones normativas y descriptivas que, en el contexto de la globalización, refieren, a su vez, a proyectos políticos diferenciados. Si bien Kaldor asume distintos aspectos de las tres últimas versiones para su análisis de la sociedad civil global, se identifica más con la versión activista que caracteriza en función de su poder de emancipación política, de empoderamiento de los individuos y de la ampliación y profundización de la democracia, en tanto la guerra y la amenaza de la guerra siempre representan una limitación a la democracia. En este sentido, la globalización ofrece la posibilidad de superar esta limitación y abre posibilidades de emancipación a una escala global. Sin embargo, en la práctica, también implica una creciente desigualdad e inseguridad y el despliegue de nuevas formas de violencia. En este sentido, el principal desafío consiste en cómo controlar la violencia y la guerra a escala

global, o, desde la perspectiva de la sociedad civil global, cómo “civilizar” o democratizar la globalización a través del imperio de la ley, de la justicia y del empoderamiento global.

Más allá de la persistencia de la versión neoliberal de la sociedad civil global que apunta al rol de las ONGs en “aceitar” y hacer más potable la globalización económica y sus desigualdades, la combinación de la versión postmoderna y la versión activista de la sociedad civil global permite ver su despliegue en función de la extensión de campos de contestación a la globalización económica, en función de una pluralidad de sociedades civiles globales que actúan a través de diferentes redes organizadas y que, en la versión postmoderna, incluye tanto las expresiones “civiles” como “inciviles” (incluyendo aquellas que promueven la guerra y la violencia).

La perspectiva de una visión plural de sociedad civiles globales da lugar a un reconocimiento de los elementos distintivos de las culturas políticas que arrastran e incorporan y al hecho de que, más allá de la interconexión horizontal que se desarrolla en el entramado de la sociedad civil global a través de la revolución informática y del flujo acelerado de información, existe una gran heterogeneidad y fragmentación que puede hacer a los rasgos distintivos de *sociedad civiles regionales*, vinculadas con la dinámica general de la sociedad civil global pero que mantienen y detentan características propias. Hemos argumentado en otros trabajos sobre el desarrollo de una *sociedad civil regional* en América Latina y el Caribe que, en articulación con la dinámica de la sociedad civil global, mantiene, sin embargo, características distintivas y, en especial, una configuración de actores y de agendas con rasgos propios, con el componente adicional de que su empoderamiento constituye un elemento fundamental en el desarrollo y la profundización efectiva de los procesos de integración regional, particularmente desde la perspectiva del nuevo regionalismo.²⁵

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que, más allá de sus rasgos intrínsecos y distintivos, las sociedades civiles nacionales en América Latina y el Caribe y, especialmente, las distintas expresiones de una emergente sociedad civil regional son de *desarrollo tardío y se encuentran aún en proceso de configuración*, comparadas con las sociedades

civiles del Atlántico Norte.²⁶ En este sentido, su desarrollo se potencia en el marco del fin de la Guerra Fría; del desarrollo de la segunda etapa de la globalización, y de los procesos de re-democratización y post-conflicto, particularmente en el Cono Sur y en América Central (década del ochenta), a diferencia de las sociedades civiles europeas y de América del Norte, estructuradas como tales a partir del siglo XVIII, en función de nuevos contratos sociales. Cabe añadir, asimismo, que en nuestra región, a raíz de los efectos devastadores de los programas de ajuste estructural sobre las sociedades regionales, muchos de los contratos sociales establecidos en el marco de los sistemas democráticos se encuentran en proceso de re-definición.

Desde esta perspectiva, un punto importante a señalar para América Latina y el Caribe es que, en general y especialmente a partir de los impactos de los programas de ajuste estructural y de la globalización neoliberal, no se han terminado de decantar nuevos contratos sociales entre el Estado y la sociedad civil, que posibiliten su mayor desarrollo y maduración como expresiones de construcción de la *ciudadanía*. Esta, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, está en *proceso de construcción*, en el marco de la reciente consolidación de los sistemas democráticos, de una reconfiguración de su entramado social y de una marcada, con contadas excepciones, fragilidad institucional de las democracias.

Teniendo en cuenta estas consideraciones previas, en América Latina y el Caribe, el desarrollo tardío de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) presenta varias características distintivas, de las que mencionaremos sucintamente cinco a los efectos de este capítulo.

En primer lugar, sus precedentes se encuentran en organizaciones comunales y de base en la década del sesenta, con un *fuerte sentido de misión y de superioridad moral*, frecuentemente teñido de fuertes elementos ideológicos, principalmente en el marco de regímenes autoritarios. En este sentido, detentan un carácter originariamente *anti-gubernamental*, en sociedades altamente estatistas. En consecuencia, con frecuencia, su desarrollo actual está condicionado por estos orígenes. Sin embargo, a estos rasgos originarios deben sumarse, bajo el impacto del discurso neo-

liberal de la década del ochenta, su articulación en organizaciones y redes filantrópicas, asociadas al llamado “tercer sector” y crecientemente imbuidas de la percepción de vincular sus iniciativas con el estado y las políticas públicas, lo que con frecuencia, genera un cuadro de ambigüedades entre el carácter originariamente anti-gubernamental de algunas de ellas, y la identificación y complementación de políticas gubernamentales por parte de otras.

En segundo lugar, las organizaciones de la sociedad civil están marcadamente imbuidas de las culturas políticas nacionales y por lo tanto, tienen que ser diferenciadas en los diferentes contextos subregionales y nacionales, y reiteran, con frecuencia, rasgos de las culturas y valores políticos de cada sociedad (en general, *patrimonialismo*, *clientelismo*, *corporativismo*, *personalismo*, y, frecuentemente, como consecuencia de sus orígenes de base, *localismo/parroquialismo*, como rasgos descollantes) que hacen, a su vez, a distintas formas de relación con el estado.

En tercer lugar, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y la sociedad civil como tal cobran particular desarrollo a partir de la década del ochenta asociadas, en primer lugar, a *organizaciones y movimientos de derechos humanos* (DDHH), en el marco de los procesos de re-democratización. Posteriormente, evolucionan hacia diversas modalidades de acción ciudadana en torno a demandas en relación a bienes y políticas públicas, en el marco de la consolidación democrática y de la aspiración de reforma de los sistemas democráticos, y de los vacíos engendrados en torno a las políticas sociales por los efectos del consenso de Washington. Como fenómeno más reciente se articulan con movimientos ciudadanos emergentes en torno a los problemas de la violencia y la inseguridad ciudadana.

En cuarto lugar, como consecuencia de sus características predominantemente nacionales y de su origen de base, tienden, en su origen, a tener *dificultades en articularse en redes regionales o transnacionales*, particularmente en el caso de organizaciones solidarias o de reforma política. La excepción más evidente la constituyen los movimientos de derechos humanos, mujeres, afro-descendientes, indígenas, ambientalistas, en el marco de una dinámica de crecimiento fuertemente condicionada por la globalización,

el surgimiento de temas y el reconocimiento de bienes públicos globales y, especialmente, por la *globalización del derecho internacional y de los derechos humanos*. No así las organizaciones y movimientos de reforma política y participación ciudadana, y de asistencia solidaria y ayuda humanitaria, con mayor concentración en temas sectoriales locales y/o nacionales. En este marco, con las excepciones señaladas, existe una seria dificultad de las OSC en América Latina y el Caribe a movilizarse por temas regionales que, en general, están fuera de sus intereses y demandas inmediatas, de sus agendas y de su horizonte cognitivo. Temas tales como la paz y la seguridad regional, la prevención de conflictos, las agendas multilaterales, el déficit democrático de organismos regionales y subregionales, la gobernabilidad democrática regional, quedan frecuentemente fuera de su agenda y de sus prioridades, cuando no son articuladas a través de instituciones religiosas. Una excepción asimismo a esta situación lo constituyen el movimiento anti-ALCA, asociado al desarrollo del Foro Social Mundial, y las distintas expresiones regionales de movimientos anti-globalización.

No obstante, por otra parte y paradójicamente, como ya señalamos, la reactivación y desarrollo de las OSC en América Latina y el Caribe en la década del ochenta está fuertemente ligado al desarrollo de vínculos y redes transnacionales, especialmente en el campo de los derechos humanos, y está asociado al desarrollo de una sociedad civil global. Más recientemente los vínculos, nexos y articulaciones globales se amplían a través del desarrollo del movimiento anti-ALCA, los movimientos anti-globalización y la participación en el Foro Social Mundial.

En todo caso, *predominan en la agenda de redes transnacionales de la región, los temas económicos y sociales/étnico y de equidad, y figuran menos los temas explícitamente políticos y de seguridad*, con la probable excepción de las recientes reacciones frente a política unilateral de EE.UU. post S-11 y la guerra en Irak, principalmente en vinculación con los movimientos anti-ALCA y anti-globalización ya existentes, que incorporan a sus agendas estos temas pero que no han generado movilizaciones significativas en América Latina y el Caribe.

En quinto lugar, las OSC básicamente están conformados, a nivel nacional, por ONGs y or-

ganizaciones ciudadanas, con agendas sectoriales y específicas, más profesionalizadas y de clase media; y por movimientos sociales (desempleados, campesinos sin tierra, en ocasiones agrupaciones sindicales), más de base y, generalmente, más radicales en sus demandas de cambio. Entre ambos tipos de organizaciones, hay marcadas diferencias de presupuestos conceptuales, teóricos e ideológicos, entre la visión del “Tercer sector” como complemento y corrector del Estado y del mercado (versión neoliberal), y la concepción del “bloque contra-hegemónico” (versión gramsciana) o de espacios de contestación (versión postmoderna y activista) en pugna con el Estado. Sin embargo, esta diferenciación responde más a una visión simplificada de un complejo entramado de organizaciones y movimientos cuyas fronteras no son fácilmente distinguibles y sobre las que hemos abundado en otros trabajos.

Estos dos grupos marcan también estrategias diferentes de relación con los gobiernos. Simplificando nuevamente, en el primero predomina la tendencia al diálogo, la interlocución y el cabildeo; en el segundo, la movilización y la confrontación, como instrumentos para promover el cambio. Sin embargo, estas estrategias no son necesariamente excluyentes y, eventualmente, tienden a combinarse. No obstante, las agendas de ambos grupos no siempre son coincidentes.

Esta misma situación se refleja en las redes y movimientos sociales de carácter regional, que se alinean *entre el diálogo y la confrontación (insiders y outsiders)* con los gobiernos y los organismos regionales. Un caso ilustrativo al respecto se produjo en la Cumbre de las Américas en Québec, donde ambos grupos tuvieron un desempeño diferenciado en las relaciones con los gobiernos participantes en la Cumbre, con logros marcadamente diferentes.²⁷

Sin embargo, dadas las características de los estados latinoamericanos y el alto desarrollo de modalidades clientelísticas, ambas formas son pasibles de cooptación por el Estado a través de diversos mecanismos.

Por otra parte, *a mayor desarrollo de la institucionalidad y madurez democrática de una sociedad, existen políticas más evidentes y estructuradas del Estado respectivo hacia la profundización de la participación ciudadana* (a través de observación/

monitoreo, consulta o participación en toma de decisiones, y con mayor, menor o nulo apoyo financiero e institucional) y *mayor autonomía de las OSC*.²⁸

En este marco, los principales desafíos de las OSC en la región se vinculan, en lo interno, a la aplicación en su propio seno de lo que predicán —*transparencia, decisiones democráticas, accountability, cumplimiento de las reglas de juego y de los mandatos de sus bases, representatividad y legitimidad*, que justifican, desde un punto de vista ético, sus mandatos y aspiraciones.

Por otra parte, sus principales dificultades en lo interno se asocian con el *personalismo de su liderazgo, su fragilidad y falta de sostenibilidad institucional, la dependencia financiera* (predominantemente de donantes externos), y la dificultad de transitar *desde lo normativo a lo propositivo* en sus planteamientos.²⁹

Finalmente, una confusión común por parte de las OSC consiste en creer que son sólo *actores sociales, sin asumir que son actores políticos* que, sin embargo, en una democracia, no pueden sustituir a los actores políticos tradicionales —partidos políticos, parlamentos, sindicatos, y que deben complementar y monitorear su actuación, mas allá de la resistencia de las elites políticas gobernantes a aceptar la implementación de mecanismos participativos para la ciudadanía que impliquen mecanismos más amplios que los del voto en las elecciones establecidas regularmente.

3. La diplomacia ciudadana: ambigüedades conceptuales y prácticas efectivas

Teniendo en consideración estos rasgos distintivos, planteados de una manera muy general y que admiten muchas excepciones y matices, se abren una serie de interrogantes sobre la posibilidad de desarrollo de una diplomacia ciudadana efectiva en la región.

Diplomacia ciudadana es un concepto muy nuevo que intenta caracterizar la acción ciudadana en el ámbito internacional, orientado a promover agendas vinculadas a los bienes públicos globales y a superar el déficit democrático existente en el ámbito de las decisiones internacionales, particularmente en los organismos y regímenes

internacionales. Como tal, evidentemente, no se disocia del desarrollo de una sociedad civil global en las últimas décadas, ni de una versión activista de la misma, siguiendo los planteamientos de Mary Kaldor.

En este sentido, está vinculada a la eclosión de la sociedad civil global, en función de una diferencia sustancial con las concepciones de sociedad civil asociadas con el desarrollo de los estados y de los sistemas democráticos a nivel nacional, en tanto no existe un estado global que permita una interlocución o el establecimiento de un contrato social con una institucionalidad unívoca. La interlocución de esta sociedad civil global se produce con diversos actores gubernamentales, intergubernamentales y del mercado en el marco del llamado *multilateralismo complejo* y del proceso de construcción de una gobernanza global. Desde esta perspectiva, la sociedad civil global emerge como el factor de democratización de la globalización a través de la promoción de la gobernanza global, del desarrollo del derecho internacional y de una incidencia activa en torno a bienes públicos globales en el ámbito de los foros y organismos multilaterales. En un contexto global caracterizado por la ausencia de una democracia y de un gobierno global, las OSC asumen, *a través de su incidencia y acción*, un rol más asociado con la defensa y promoción de postulados éticos y morales que una representatividad a través de mecanismos electorales.

De allí, la visión de una acción multilateral que implica interlocución y relación con diversos actores en un marco muy complejo. Esta situación que caracteriza la emergencia de la sociedad civil global es también aplicable a la emergente sociedad civil regional, en un contexto donde predominan las características antes citadas de las culturas políticas locales y una significativa falta de madurez de la estructuras institucionalizadas para la participación ciudadana, tanto en la mayoría de las democracias latinoamericanas y del Caribe, como en el ámbito de los organismos regionales.

Desde un punto de vista conceptual, existen confusiones entre la concepción de una *double track diplomacy*, tal como ha sido acuñada en los medios académicos y decisionales del Norte, más orientada a complementar la diplomacia tradicional en la mediación en conflictos y en

la situaciones de post-conflicto, que asigna a las OSC un rol complementario a las de los actores estatales o intergubernamentales intervinientes, y la diplomacia ciudadana concebida en términos de una agenda propia de las OSC locales o regionales, en base a un rol distintivo propio, tal como se viene desarrollando en América Latina y el Caribe. Ambas pueden tener un carácter de diplomacia preventiva, pero asignan funciones sustancialmente distintas a las OSC.

Second track diplomacy es concebida, en este contexto, como “*informal interaction between members of adversary groups or nations that aim to develop strategies, influence public opinion and organize human and material resources in ways that might help resolve their conflict*”.³⁰ En este sentido, la *second track diplomacy* está focalizada en conflictos específicos y en complementar el proceso oficial de su resolución a través de los canales de la diplomacia tradicional de los gobiernos. Como derivación de esta concepción, en el mismo contexto y tradición conceptual, la diplomacia ciudadana o *citizens' diplomacy* es concebida en términos de los contactos y actividades no-gubernamentales de ciudadanos o grupos de individuos que buscan mejorar las relaciones entre partes en conflicto, y apuntan a movilizar apoyo para una resolución pacífica del mismo.³¹

La focalización de la *second track diplomacy* o *citizens' diplomacy* en la resolución de conflictos esta aún más claramente explicitada en la conceptualización de Davies y Kaufman: “*Second track or “citizens” diplomacy may be broadly defined as the bringing together of professionals, opinion leaders or other currently or potentially influential individuals from communities in conflict, without official representative status, to work together to understand better the dynamics underlying the conflict and how its transformation from violence (or potential violence) to a collaborative process of peace building and sustainable development might be promoted*.”³² En este sentido, complementa la *first track diplomacy* tradicional de estados y gobiernos, involucra la participación de la sociedad civil y contribuye a la evolución y maduración de una cultura política democrática.

La diplomacia ciudadana tal como la concebimos en el Foro de Diplomacia Ciudadana (FDC) puede incluir acciones vinculadas a la *double track diplomacy*, en relación a la resolución de

conflictos, pero no se limita a ellas y va más allá, en el marco de un rol protagónico de la sociedad civil regional y de una acción sostenida ante los organismos intergubernamentales y ante los gobiernos, que apunta a promover una agenda propositiva que exprese de una manera más cabal las expectativas, demandas y aspiraciones de una ciudadanía regional (o del entramado de redes y OSC que la configuran), a través de una compleja red de mecanismos de consulta, de formulación de posiciones y de definición de estrategias, iniciativas y acciones, especialmente en los ámbitos y foros multilaterales.

En este sentido, es necesario tener en cuenta que la articulación de una agenda propositiva entre redes con intereses específicos y sectoriales muy diversos no es fácil y generalmente recurre, a partir de una concepción deliberativa, a las coincidencias de orden ético que distinguen las agendas y mandatos de la mayoría de las OSC sectoriales, en el marco de la globalización de los derechos humanos y de la ética que ha dado lugar a la emergencia y al desarrollo de una sociedad civil global.³³

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que la diplomacia ciudadana en la concepción del FDC, no sólo se concentra en la prevención o resolución de conflictos, ya que los temas de exclusión social, pobreza e inequidad, distintivos de nuestra región, son puntos focales de su agenda, en función de una convergencia sobre el marco general de los condicionantes estructurales que hacen tanto a las desigualdades sociales y étnicas, como a la emergencia de conflictos violentos que pueden llevar a la eclosión de conflictos armados y de violencia en la región.

En función de una agenda amplia de temas de relevancia regional, esta concepción de la diplomacia ciudadana implica el desarrollo de una visión y de estrategias de incidencia no limitadas a lo coyuntural, como en la mayoría de las acciones predominantemente reactivas de los gobiernos, sino una visión y una estrategia a largo plazo, que requiere de una complementación entre las OSC y las comunidades de expertos y de académicos que abordan diversos temas de su agenda, y de una interlocución permanente con los ámbitos políticos de decisión. Esta recomendación se enfrenta, particularmente en el caso de los temas de seguridad y paz regio-

nal, con una serie de dificultades adicionales, en tanto el conocimiento generado por estas comunidades epistémicas está frecuentemente determinado por las agendas gubernamentales e intergubernamentales, y por el hecho de que muchas OSC no incluyen esta temática entre sus prioridades.

El Foro de Diplomacia Ciudadana reunido por primera vez en México en febrero de 2002, definió, en este sentido, de una manera muy precisa este concepto en una perspectiva regional como “*el conjunto de esfuerzos, tanto de cabildeo como de negociación como de denuncia y de movilización, dirigidos a incidir en ciertas instancias de gobierno y en los organismos multilaterales*” por parte de las organizaciones de la sociedad civil, en función de un esfuerzo por democratizar las relaciones internacionales y los foros multilaterales.³⁴

En este marco es de señalar no sólo la reticencia de los gobiernos, que consideran en su mayoría que la participación ciudadana se limita básicamente al acto electoral y que no han contribuido, fuera de algunas experiencias focales a nivel local, a la institucionalización de mecanismos de participación y responsabilidad ciudadana más amplios, sino también la reticencia para institucionalizar la participación ciudadana en los organismos regionales o internacionales.

En América Latina y el Caribe, si bien son de señalar los cambios recientes en algunos ámbitos multilaterales a nivel regional como las Cumbres de las Américas y la Organización de Estados Americanos, donde se ha ido ampliando el diálogo entre los gobiernos y la sociedad civil en torno a algunos temas relevantes (iniciado básicamente en relación a los derechos humanos y a los temas medioambientales y que ha incluido recientemente los temas de prevención de conflictos, seguridad regional y construcción de la paz), en la mayoría de los mecanismos subregionales, como el MERCOSUR, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Sistema de Integración Centroamericano, la CARICOM o la Asociación de Estados del Caribe (AEC), estos cambios, como lo señalábamos en la primera parte, son muy incipientes, lo que se refleja muy claramente en la ausencia de mecanismos efectivos de diálogo y/o participación.³⁵ Baste mencionar, por otra parte, que en el marco del Grupo de Río o de las Cumbres Sudamericanas los mecanismos

de participación o de diálogo con la sociedad civil son totalmente inexistentes.

Asimismo es de señalar, la reticencia de los actores políticos tradicionales (partidos políticos en especial) a aceptar un rol para la sociedad civil y la participación ciudadana, frecuentemente asociada a una dificultad de comprensión de la creciente complejidad política y social de las dinámicas democráticas contemporáneas, de los nuevos retos que impone en términos de representatividad, legitimidad y participación política, y de la desconfianza que generan organizaciones calificadas como poco representativas por estos actores.

4. Regionalidad y diplomacia ciudadana

Sin embargo, de la misma manera que la construcción de una ciudadanía activa está en proceso en los ámbitos nacionales, con mayores avances en los ámbitos locales y municipales, hay un proceso de construcción de la ciudadanía regional, a pesar de estas reticencias y dificultades.

A la construcción de una ciudadanía regional activa contribuyen tanto los procesos nacionales como el desarrollo de una sociedad civil global.

No obstante, en términos de la actividad regional de una diplomacia ciudadana ésta tiene menos *glamour mediático* e impacto inmediato que las acciones locales o en el ámbito global y requiere de un trabajo más sostenido y continuo (en un marco de cambios y transformaciones de gran aceleración) de construcción de la ciudadanía.

A la vez, es parte fundamental de la construcción de la *regionalidad* como complemento y contrapeso a la globalización, ya que la integración regional no puede ser concebida sólo en términos de decisiones políticas asociadas con acuerdos comerciales o la coordinación de políticas macroeconómicas y requiere asimismo, para su cristalización, de una activa participación de la ciudadanía. De hecho, la construcción de un nuevo imaginario social acerca de la *regionalidad*, no sólo requiere del alejamiento de los tradicionales enfoques estadocéntricos en el tratamiento del regionalismo y la integración regional, sino también, y de una manera especial, la necesidad de que las regiones se construyen en base a una ciudadanía

activa que recrea tanto nuevas formas de identidad como nuevas modalidades de participación en este proceso. La construcción social de una *regionalidad* por parte de una ciudadanía activa constituye, a su vez, en la visión de numerosos analistas del llamado nuevo regionalismo, una condicionante básica para que la integración regional configure tanto un efectivo contrapeso a la globalización en su versión neoliberal como un real proceso de construcción de la integración regional “desde abajo”.³⁶

En este marco, una situación reiterativa es que muchas veces los temas relacionados con los *bienes públicos regionales* escapan a la atención de las OSC, más concentradas en reformas domésticas o en transformaciones globales vinculadas a los bienes públicos globales y a la potenciación internacional de sus acciones a nivel nacional. En este sentido, el impacto de la globalización también se manifiesta, a nivel regional, en que pone acento en los bienes públicos globales y locales en detrimento de los bienes públicos regionales. En general, desde la perspectiva de los observadores externos la *regionalidad* no es una preocupación (y consecuentemente los donantes, con raras excepciones, no aportan fondos para el desarrollo de este ámbito) y para los elites gobernantes, la *regionalidad* se concibe en los clásicos términos de la interestatalidad.

De allí la importancia de desarrollar capacidades de incidencia de las OSC a nivel regional a través de una efectiva diplomacia ciudadana a nivel regional y hemisférico, y no sólo a nivel global, en tanto un sinnúmero de temas requieren de un enfoque específicamente regional, incluyendo, en especial, la prevención de conflictos y la construcción de la paz regional.

5. Las redes y organizaciones de la sociedad civil en América Latina y el Caribe ante los temas de paz y seguridad hemisférica y global

En el marco de éstos procesos, las redes y organizaciones de la sociedad civil en América Latina y el Caribe se han caracterizado por su fragilidad institucional y frecuente falta de sostenibilidad, y un rol regional limitado.³⁷

Con la probable excepción de los movimientos y organizaciones de derechos humanos, en su mayoría, estas redes y organizaciones no han

incluido los temas de la paz y de la seguridad, y de la prevención de conflictos armados, en sus respectivas agendas. Posiblemente por las características antes señaladas de la región en general y probablemente porque el grueso de sus esfuerzos han estado orientados hacia otras demandas vinculadas con la equidad, el desarrollo y la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Pocas, sin embargo, con la destacable excepción de la citada (y ya fenecida) Comisión Sudamericana de Paz y del Consejo Latinoamericano de Investigación para la Paz (CLAIP), han orientado sus esfuerzos hacia los temas de paz y seguridad, y de prevención de conflictos.

Por otra parte, como señalábamos anteriormente, en los últimos años se ha dado un desarrollo significativo de los movimientos sociales y ciudadanos a nivel global. Luego del fin de la Guerra Fría, el término sociedad civil y el debate acerca de su relevancia en el contexto de los procesos de globalización y regionalización en curso en el mundo se ha expandido y ha adquirido una creciente importancia. Más recientemente, el reconocimiento gradual del rol de los actores no-estatales en la dinámica del sistema internacional y, más concreta y específicamente, de los redes transnacionales de la sociedad civil y de los movimientos sociales globales, ha llevado a una creciente atención hacia los problemas que presenta el *multilateralismo complejo*³⁸ y la gobernanza global y regional.³⁹

Este proceso general del desarrollo de la sociedad civil transnacional y de los movimientos sociales globales ha dado lugar también a cristalizaciones y desarrollos particulares en América Latina y el Caribe, donde, tanto a nivel local y nacional, como a nivel regional, surgen y se desarrollan una serie de redes y organizaciones sociales con creciente aspiración a influir sobre los procesos regionales y a contribuir al impulso de un desarrollo sostenible, participativo y equitativo en la región. Este proceso, sin embargo, no se encuentra desvinculado de la dinámica de los desarrollos locales y nacionales ni de la dinámica global en general. No obstante, con frecuencia y por diversas razones, se ve opacado por ellas, en tanto las demandas y aspiraciones locales y nacionales permiten aglutinar fuerzas en torno a proyectos y temas específicos y a promover una mayor interacción, así sea crítica, con interlocutores claramente identificados en los gobiernos locales, estatales y nacionales, y la dinámica

internacional de la globalización ha posibilitado la articulación de objetivos y agendas sectoriales y específicas en torno a políticas y bienes públicos globales y a la crítica del accionar de los organismos y foros multilaterales que configuran la actual gobernanza global.

En este último sentido, en los últimos años, las actividades de las organizaciones sociales transnacionales han logrado una visibilidad sin precedentes para aquéllas organizaciones que focalizan sus campañas y sus prioridades sobre diversos aspectos sociales y políticos en la promoción o defensa de *bienes públicos globales* (erradicación de la pobreza y la desigualdad, defensa del medio ambiente, equidad de género y desarrollo, defensa y promoción de los derechos humanos y de los derechos económicos, sociales y culturales) y, por otro, una innegable aunque incipiente influencia en la dinámica del sistema internacional, como lo ilustra la suspensión del Acuerdo de Inversiones Mutuas (AMI) por la OECD, o el retiro de algunos productos del mercado mundial por parte de corporaciones transnacionales, bajo la presión de organizaciones y movimientos ciudadanos.

La heterogeneidad y diversidad de la incipiente sociedad civil global se expresa tanto en su composición, donde convergen organismos no-gubernamentales (ONGs) del Norte y del Sur, movimientos sociales transnacionales de viejo (sindicatos y partidos políticos) y nuevo cuño (ecologistas, feministas, movimientos étnicos), asociaciones y organizaciones solidarias, comunidades epistémicas, asociaciones profesionales y *think tanks*, movimientos cooperativos, como en las agendas temáticas, con la priorización de temas específicos y globales (pobreza, desarrollo, derechos humanos, equidad de género, medio ambiente, transparencia y corrupción, como los temas más visibles en la actualidad), y en las diferentes estrategias de incidencia que impulsan.

En el marco de este proceso, sin embargo, tres retos particulares definen, en la coyuntura actual, algunos de los problemas y obstáculos a los que se enfrenta el surgimiento y consolidación de una sociedad civil regional en América Latina y el Caribe.

El primero de estos desafíos se asocia con los problemas de representatividad y legitimidad de

las redes y organizaciones sociales que aspiran a ejercer alguna influencia sobre el proceso de integración regional. El segundo se relaciona con las estrategias, agendas y el proceso de consolidación interna que permitan impulsar sus respectivos objetivos en el ámbito regional. Y el tercero, con los peligros que introduce para su desarrollo y consolidación las secuelas de los eventos de Septiembre 11 y la lucha contra el terrorismo global.

Representatividad y legitimidad de la diplomacia ciudadana

En este sentido, a la par de una creciente visibilidad e incidencia de diversos sectores de la sociedad civil global en los foros y ámbitos internacionales (rotulada en algunos casos como “diplomacia ciudadana”⁴⁰), surgen interrogantes y preguntas sobre su representatividad y legitimidad, por contraste con los gobiernos democráticamente electos y sus funcionarios y representantes a nivel internacional en el marco de un mandato electoral de sus propias poblaciones. Con frecuencia, ni los donantes que proveen fondos a las organizaciones, ni los propios miembros de ellas o de sus juntas directivas desarrollan mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas adecuados que contribuyan a legitimarlas. No obstante, es paradójico que otros actores no-estatales, como las corporaciones transnacionales, más allá de rendir cuentas a sus accionistas, difícilmente son requeridas de las mismas modalidades de representatividad y legitimidad, que las organizaciones de la sociedad civil, en particular en el marco de los procesos de integración regional basados en acuerdos de libre comercio.

En este contexto, y a los efectos del seguimiento del desarrollo de la sociedad civil regional, es útil tener en cuenta la distinción entre una representación entendida como un mandato o una delegación de las bases para ser representadas ante la sociedad o los poderes públicos, y una representación como resultante “de la sintonía del foro (u organización en particular) con las aspiraciones de la sociedad y con los problemas que les afectan” (Chiriboga, 2001: 88). Mientras que la primera modalidad se vincula con el rol de partidos políticos y sindicatos y su eventual expresión en la conformación eminentemente política, a través de procesos electorales, de gobiernos, la segunda caracteriza a las ONGs y

organizaciones de la sociedad civil en general⁴¹, cuya legitimidad es más de carácter moral que político, en torno a la defensa de valores y bienes comunes. En este sentido, no siempre estas organizaciones son “representativas” por haber sido electas por diferentes sectores de la población para cumplir un mandato, sino que asumen un rol en la influencia sobre los asuntos públicos en función de su compromiso voluntario con la defensa y promoción de algún bien público, en términos de un compromiso ético más que político, y de una acción que las define. No obstante, esta situación generalmente tiende a desdibujar la frontera entre su actuación como actores sociales y su desempeño eventual como actores políticos.

La representatividad de estas redes y movimientos regionales se ve especialmente cuestionada en el marco de las nuevas complejidades de la articulación entre diversos niveles y ámbitos de interacción del sistema internacional. En este marco, la dificultad de articular demandas locales, nacionales, regionales y globales se asocia, asimismo, con las dificultades de desarrollar agendas consistentes con los intereses y prioridades de los sectores afectados en cada uno de estos niveles, dificultad que se presenta asimismo a las autoridades eventualmente electas y que se expresa en el llamado *déficit democrático* de los organismos y decisiones internacionales. Adicionalmente, esta dificultad afecta asimismo la capacidad de incidencia sobre organismos internacionales, regionales, nacionales y locales.

No obstante, y pese a los propósitos básicamente altruistas de los diversos sectores que configuran la sociedad civil regional y global, las preguntas éticas sobre la representatividad y la legitimidad de las organizaciones de la sociedad civil transnacional quedan en pie, más que nada en función de sus dinámicas internas: ¿representan efectivamente a los ciudadanos o a los pobres u a otros sectores que dicen representar? ¿aplican en su seno las mismas demandas de información, transparencia y rendición de cuentas que exigen a los otros actores? ¿establecen efectivos mecanismos de monitoreo de la participación democrática y equitativa en su seno? ¿monitorean y evalúan efectivamente la eficiencia y transparencia de los fondos que recaudan? ¿generan mecanismos participatorios de debate democrático en el seno de su membresía de los temas y agendas que establecen y priorizan? ¿contribuyen a una

mayor democratización y a la eliminación de las desigualdades que caracterizan al sistema internacional en el actual proceso de globalización? (Clark, 2001).

Estas interrogantes, válidas para la dinámica interna de las organizaciones de la sociedad civil, sean ONGs o movimientos sociales, se vinculan asimismo a sus particulares formas de articulación con el cambiante y complejo mundo globalizado, tanto en términos de la definición de sus objetivos, prioridades y agendas, como de las estrategias impulsadas para dar cumplimiento a ellos, en el marco de un entorno internacional de alta complejidad, diversidad y acelerado cambio.

La heterogeneidad del campo de la sociedad civil regional y global choca con la realidad de un sistema internacional complejo, de múltiples actores, ámbitos y niveles de interacción, particularmente en el marco de los procesos de globalización y regionalización, que, frente a los clivajes y contradicciones internas de la sociedad civil transnacional y sus diversas y eventualmente contradictorias expresiones, abre interrogantes sobre su efectiva capacidad de desarrollar una incidencia y una presencia sostenible en el mundo global y en el ámbito regional. De hecho, muchos analistas se preguntan si la visibilidad e incidencia de algunas organizaciones no-gubernamentales internacionales (ONGIs) y de los movimientos sociales transnacionales actuales puede mantenerse como una fuerza de peso en la dinámica internacional. La pregunta, desde luego, no está desvinculada de las interrogantes enunciadas más arriba, fundamentalmente en función de la propia consolidación, eventual institucionalización, consistente representatividad y legitimidad y mayor transparencia de las mismas organizaciones y redes que la configuran.

Es indudable que esta interrogante ha dado lugar en los últimos años a una serie de cambios internos en las organizaciones y redes emergentes de la sociedad civil global, con el desarrollo de más profundos mecanismos de democratización y rendición de cuentas internas, con procedimientos de monitoreo de la gestión, la transparencia y la eficacia de sus acciones e iniciativas, y con un mayor seguimiento de la opinión pública de sus controles internos tanto para el manejo de fondos como el de programas, campañas y estrategias

diversas. Sin embargo, queda aún mucho por hacer en este campo.

Entre el diálogo y la confrontación

En este marco, la reciente década ha sido prolífica, en América Latina y el Caribe, en el desarrollo progresivo de redes regionales y subregionales de diversas organizaciones de la sociedad civil. Hemos analizado algunos de estos procesos en otros trabajos (Serbin 1998, 2000, 2001)⁴², al punto de argumentar a favor de la emergencia de una incipiente *sociedad civil regional*, particularmente en el área del Gran Caribe, pero eventualmente ampliable al conjunto de América Latina y el Caribe. Mas allá de que los procesos de regionalización en nuestro hemisferio puedan llevar la impronta predominante de los acuerdos de libre comercio, orientados por el discurso legitimador en boga y articulados, como complemento o como reacción, a los procesos de globalización, una serie de elementos hacen pensar que, efectivamente, estamos asistiendo al desarrollo regional de un fenómeno similar, con sus especificidades regionales, pero no necesariamente disociado de la génesis de una sociedad civil global.

En este sentido, tanto las orientaciones doctrinarias y conceptuales como las agendas, estructuras y estrategias de las organizaciones y movimientos que configuran una incipiente sociedad civil regional, tienden, de una manera similar a la sociedad civil global, a estar condicionadas por los enfoques y percepciones en torno *no sólo de la globalización, sino también de los procesos de regionalización*.

En nuestra región, el desarrollo de las ONGs ha estado fuertemente asociado, en las décadas del sesenta y del setenta, a una serie de rasgos muy definidos. Por un lado, su surgimiento a partir de organizaciones de bases, como ya señalamos, les ha conferido históricamente un fuerte sentido de misión, una tendencia a privilegiar la superioridad moral de sus iniciativas, y el desarrollo de diagnósticos esquemáticos y de respuestas simplistas a los problemas de pobreza, desigualdad y represión (Wils, 1995: 13). Estos orígenes, frecuentemente asociados a un alto grado de politización e ideologización, han condicionado su evolución en tiempos recientes y su transformación y ampliación en redes nacionales y regionales. Muchas ONGs han tenido

dificultades en adaptarse a los nuevos tiempos y en introducir cambios significativos en sus objetivos y estrategias, ampliando su margen de acción e incorporándose tanto a programas de más amplio alcance promovidos por gobiernos como por organismos multilaterales. Por otra parte, muchas de las adaptaciones y transformaciones de las ONGs en el marco de los programas de ajuste estructural han respondido, asimismo, a conceptualizaciones fuertemente imbuidas del ideario de la globalización en su versión neoliberal.

En este contexto, la transición desde actitudes y estrategias confrontacionales desarrolladas en las primeras décadas a estrategias participativas en marcos democráticos tampoco ha sido fácil, en particular tomando en cuenta la desconfianza ante el estado y sus organismos desarrollada en épocas anteriores, en especial, en algunos casos, durante la vigencia de regímenes autoritarios, o la cooptación y la asimilación a las agendas gubernamentales.

La combinación de un alto sentido de misión moral con la dificultad de ampliar sus enfoques e iniciativas a una escala mayor que la comunal o local, se ha articulado, adicionalmente, a componentes propios de las culturas políticas locales caracterizadas por un alto grado de liderazgo personalizado, de clientelismo y de corporativismo que, con frecuencia, siguen presentes tanto en las ONGs como en los movimientos sociales emergentes en la región, afectando seriamente su institucionalización y su capacidad de gestión y de incidencia.

En este contexto, el salto al desarrollo de redes regionales y subregionales orientadas a lidiar tanto con aspectos de la integración regional o subregional como con los efectos de los programas de ajuste de la década del ochenta y de la globalización en general, no ha estado exenta de obstáculos y complejidades. Esta afirmación, sin embargo, es necesario matizarla de acuerdo a las diferencias entre los diversos contextos regionales. Mientras que en América del Sur, el desarrollo de redes más amplias no pudo quedar disociado, en el contexto de los procesos de re-democratización, de los derechos humanos y políticos de la ciudadanía, en Centroamérica y el Caribe, este desarrollo se vinculó asimismo, necesariamente, con la consolidación de la paz y

de la democracia pero también con la promoción del desarrollo económico-social y la lucha por la erradicación de la pobreza de la población.

A este cuadro cabe agregar que las dificultades del salto a una visión más amplia de los condicionamientos estructurales de muchos de los problemas de las sociedades latinoamericanas y del Caribe, han estado fuertemente signados por el parroquialismo y la dificultad de desarrollar perspectivas y visiones regionales y/o globales en amplios sectores de la población, muchas veces desprovistos de los instrumentos conceptuales y técnicos para abordar las complejidades de los actuales procesos internacionales y regionales.

Por otra parte, el desarrollo de redes y ONGs regionales en América Latina y el Caribe, ha estado signado asimismo, en los últimos años, por una serie de condicionamientos externos, particularmente en lo que a agendas y a fondos se refiere. En este sentido, el rol de las agencias de cooperación y de las ONGs del Norte con frecuencia ha condicionado el desarrollo de las ONGs en cuanto a sus prioridades, estructuras organizativas y estrategias, de la misma manera que, más recientemente, lo han hecho los organismos multilaterales que, como el Banco Mundial y el BID, han comenzado a desarrollar programas hacia la sociedad civil en la última década.

Como resultado, el surgimiento y desarrollo de una incipiente sociedad civil regional o subregional, mas allá de la diversidad lingüística y cultural, ha adolecido de una serie de marcadas dificultades, tanto endógenas como exógenas.

Sin embargo, una serie de factores ha contribuido a su gradual expansión y desarrollo. Por un lado, la aceleración y profundización (cuando no la ampliación) de los procesos de integración regional y subregional desde la década del ochenta junto con la proliferación de acuerdos de libre comercio articulados a las nuevas estrategias de crecimiento económico promovidas por el llamado «consenso de Washington» y, por otro, la dinámica extra-comercial (política y social) generada por el proceso de creación del ALCA.

Estos procesos endógenos, propios de la región y del hemisferio, se han ido articulando a algunos procesos exógenos, tales como las negociaciones con la UE y las de la OMC, siempre dentro de

una dimensión eminentemente económica y comercial que, sin embargo, ha concitado la reacción de algunos sectores de la población, en convergencia pero no siempre vinculados a los procesos de reacción anti-globalización a nivel mundial.

Un breve panorama de las iniciativas regionales y hemisféricas en nuestra región permite delinear algunos de los ámbitos en donde se desarrollan redes y organizaciones con capacidad de incidencia, en un entorno cambiante.

Por un lado, existen iniciativas que surgen desde la ciudadanía, tendientes a incrementar el rol participativo de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones regionales. En algunos casos, con una directa interlocución con organismos regionales, como es el caso del Foro de la Sociedad Civil del Gran Caribe y de CRIES en relación con la Asociación de Estados del Caribe (AEC), el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM), fundamentalmente sobre la base del impulso de una agenda de desarrollo alternativo y una estrategia de incidencia participativa. Por otro lado, se han desarrollado una serie de iniciativas en torno al ALCA y a las actividades de los organismos multilaterales, en especial el BID. En el caso del ALCA, desde la Cumbre de Miami y culminando con la reciente Cumbre de Québec, una serie de iniciativas desarrolladas por diversas redes ha ido tomando cuerpo. En este sentido, junto con las consultas a las ONGs de todo el ámbito hemisférico realizados por FOCAL, el Grupo Esquel y Participa de Chile, con un carácter participativo y en búsqueda de una mayor interlocución e incidencia sobre el proceso de conformación del ALCA y sobre las decisiones gubernamentales respectivas, se ha desarrollado un movimiento más claramente confrontacional, ejemplificado con la conformación de la Alianza Social Continental y la realización de Asambleas de los Pueblos paralelas a las Cumbres, a través de su cuestionamiento al desarrollo de los acuerdos de libre comercio y especialmente al ALCA, a los programas de ajuste y a una regionalización concebida de acuerdo a los parámetros del consenso de Washington y de una globalización excluyente.

Junto con ellas, algunas redes como es el caso de ALOP, conformada por ONGs vinculados más al

trabajo de desarrollo, y una serie de organizaciones ciudadanas en los ámbitos nacionales —Colombia, Panamá, República Dominicana, han dado lugar a la conformación de una red de iniciativas a nivel regional y subregional con el apoyo de del Banco Mundial y del BID, respectivamente. Asimismo, la OEA, a partir de una interlocución con organizaciones y redes no-gubernamentales de derechos humanos, ha ido ampliando el espectro de vinculación con organizaciones de la sociedad civil orientadas por otras prioridades, en el marco de un proceso de búsqueda de fortalecimiento de la democracia.

En todas estas iniciativas se genera una orientación común de crítica y cuestionamiento, ya sea al “déficit democrático” presente en estos procesos, ya sea a la exclusión y al déficit social que engendran, particularmente por la articulación entre los rasgos de la globalización “globalitaria” promovida «desde arriba» y tendencias similares en el desarrollo de iniciativas regionales o hemisféricas, con una creciente exclusión política y social.

Sin embargo, si bien en su conjunto, estas redes tienden a configurarse desde distintos sectores de la sociedad civil en las Américas con el propósito de enfrentar los rasgos actuales de la regionalización, se caracterizan asimismo por su alto grado de heterogeneidad y por su complejidad organizativa y estructural. En la mayoría de los casos, la conformación de redes responde al desarrollo de nodos organizacionales sobre cuya base se despliegan coordinaciones más amplias con otras organizaciones y movimientos, tanto de América Latina y del Caribe, como de América del Norte y, eventualmente, a nivel global. En este sentido es interesante notar la convergencia entre FOCAL, el Grupo Esquel y Participa por un lado, y Common Frontiers y otras organizaciones y sindicatos de Canadá, organizaciones religiosas y ciudadanas de EE.UU., la red RMALC de México, el CUT brasileño y la ORIT, por otro (estos últimos en el marco de la Alianza Social Continental) como la participación de las organizaciones vinculadas a estas últimas en el Foro Mundial Social en Porto Alegre y en otras iniciativas similares (Seoane y Taddei, 2001).

La conformación de redes en sí, así sean de ONGs o de movimientos sociales variados, incluyendo

sindicatos y organizaciones y redes sindicales, confronta, en este marco, una serie de desafíos específicos.

En primer lugar, una serie de retos del entorno regional y global. Por un lado, en general los gobiernos de la región, con algunas contadas excepciones, son poco receptivos a sus planteamientos, cuestionando su legitimidad y representatividad vs. la representatividad de gobiernos electos democráticamente, mas allá de que éstos no se acojan a sus mandatos respectivos. Esta limitada receptividad (cuando no la franca reticencia o el antagonismo de los gobiernos que perciben a ONGs y movimientos sociales por igual como esencialmente anti-gubernamentales y difícilmente controlables por los gobiernos) se manifiesta asimismo en la reticencia a proveer a las organizaciones de la sociedad civil de acceso a información y capacitación adecuada y a las características generalmente reservadas de muchas negociaciones comerciales, como a la ausencia de fondos gubernamentales para dar apoyo al desarrollo de sus actividades. Por otra parte, muchas de las iniciativas desde los organismos regionales y multilaterales, si bien pueden generar una asistencia económica sustantiva en el marco de proyectos y consultorías, son percibidas, por las propias organizaciones de la sociedad civil, como mecanismos de cooptación mas que de reconocimiento efectivo de sus demandas. Sin embargo, y pese a la poca incidencia que puedan alcanzar, las interlocuciones con los gobiernos y agencias multilaterales y regionales redundan, evidentemente, tanto en una legitimación potencial de las demandas de estos movimientos y organizaciones de la sociedad civil como en una mayor incidencia a través de la presión y del cabildeo, una vez abiertos los canales de interlocución adecuados. No obstante, inclusive al ser abiertos estos canales, los cambios frecuentes en los interlocutores y, en especial, en sus agendas y prioridades, hacen difícil mantener una línea consistente de diálogo e interlocución en función de mandatos específicos y requieren de un alto grado de flexibilidad originando, a su vez, sospechas de cooptación o subordinación a los propósitos gubernamentales o intergubernamentales. La frecuente persistencia de concepciones mesiánicas o ideológicas anti-gubernamentales o anti-sistémicas, heredadas de las experiencias políticas de décadas anteriores, no contribuye asimismo a la superación progresiva de estos problemas,

como tampoco lo hace la rápida identificación con las agendas gubernamentales.

A su vez, gran parte de las dificultades generadas por un entorno regional y global cambiante está relacionada con los fondos para el desarrollo de las actividades de redes de ONGs y movimientos sociales regionales. En principio, las agencias de cooperación y otras fuentes de financiamiento tienden a subestimar los alcances del trabajo regional o colocar a éste en una escala de prioridades muy secundarias, privilegiando el trabajo local o a nivel nacional como más efectivo y acorde a sus propias agendas, y estableciendo relaciones privilegiadas con aquellas organizaciones y redes que, efectiva o potencialmente, pueden representar estos intereses. Adicionalmente, persiste la tendencia de estas agencias a promover sus propias agendas y prioridades en los apoyos que impulsen. En este sentido, en la última década ha habido tanto un desplazamiento de las prioridades regionales —en particular en el caso de las agencias europeas y norteamericanas, con su énfasis en Europa Oriental primero y en Africa más recientemente, como de las prioridades temáticas que, con frecuencia, varían regularmente desde la importancia asignada coyunturalmente a los desastres y cataclismos naturales a los procesos de fortalecimiento democrático de diversas instituciones y sistemas políticos.

En este entorno internacional cambiante, la adaptación y supervivencia de muchas redes y organizaciones de la sociedad civil, en tanto dependen de fondos externos o logran una limitada receptividad en sus propios países o regiones que genere fondos para sus actividades, sigue dependiendo significativamente de las agendas y del apoyo externo, sean éstas de las agencias de cooperación gubernamental, de organismos internacionales, de fundaciones o de ONGs del Norte.

Por otra parte, en segundo lugar, las redes regionales se enfrentan con una serie de desafíos internos, de cuya resolución depende su sostenibilidad y permanencia.

La heterogeneidad y diversidad de los componentes de las diversas alianzas estratégicas sobre las que se basan para su articulación regional, hace difícil mantener una consistencia de visión y de misión compartida, mas allá de los principios ge-

nerales que puedan posibilitar una convergencia. Con frecuencia, esta diversidad incide sobre la emergencia de tensiones y conflictos en torno a la definición y duración de los mandatos de sus membresías lo cual, a su vez, incide sobre las dificultades de desarrollar una capacidad propositiva consistente y una estructura sostenible para el desarrollo de sus objetivos y de estrategias de incidencia efectivas.

Estas dificultades, inherentes al trabajo de las organizaciones no-gubernamentales y de los movimientos sociales en general, se articula en el caso de las redes, con una frecuente duplicación y falta de coordinación entre sus organismos miembros, la competencia por fondos y por el liderazgo respectivo, y la amplia dispersión y fragmentación de estas iniciativas.

Finalmente, en tercer lugar, un elemento que hace de parteaguas en la sostenibilidad y consistencia de las redes regionales es el de las estrategias de incidencia que desarrollan en su articulación con la dinámica gubernamental, intergubernamental y, en ocasiones, de sectores empresariales. En este sentido, la polarización, en el marco de América Latina y el Caribe, entre la tendencia participativa y la orientación confrontacional hace, con frecuencia, a la articulación dificultosa cuando no imposible, de iniciativas consistentes y conjuntas de incidencia ante estos actores. Pese a que, como señala Chiriboga, es conveniente la combinación de ambas estrategias, esta con frecuencia no logra articularse por las tradiciones y *backgrounds* políticos e ideológicos diversos a que responden los respectivos promotores y protagonistas, desgarrados entre una tradición contestataria y anti-estatista de la izquierda regional, y las concepciones políticamente liberales de las vertientes de la participación ciudadana.

Esta problemática, junto con los desafíos políticos y económicos de un entorno regional y global cambiante, y las dificultades organizativas que arrastran una gran parte de las redes, organizaciones y movimientos que conforman a la incipiente sociedad civil regional, hacen a las interrogantes cruciales acerca de su desarrollo y sostenibilidad en el contexto regional. En este marco, las preguntas sobre la legitimidad y la representatividad de estas organizaciones se articulan asimismo a su capacidad de superar las dificultades financieras, de gestión y de

articulación de agendas y estrategias para poder convertirse en interlocutores válidos en los procesos de integración regional y hemisférica y, eventualmente, de asumir un rol más protagónico en el ámbito global y en la promoción de una gobernanza democrática global.

Derechos humanos y seguridad regional en el entorno de post-septiembre 11

En América Latina y el Caribe, los obstáculos, dificultades y desafíos analizados en el proceso de desarrollo de una sociedad civil regional incorporan, a partir del 11 de septiembre de 2001, una nueva dimensión que, comienza a desplazar a un segundo plano las prioridades de carácter comercial, económico y social de la agenda regional con la reintroducción, a más de una década de finalizada la Guerra Fría, de la problemática de la seguridad internacional. En este sentido, los acontecimientos de septiembre 11, la invasión a Irak y la posición asumida por EE.UU. frente al terrorismo global, han reintroducido progresivamente los temas de seguridad entre los temas prioritarios a nivel regional, esta vez con un énfasis que va más allá de las relaciones entre estados y que involucra significativamente a la sociedad civil en tanto la identificación de las nuevas amenazas a la seguridad internacional se ubica precisamente en el ámbito de ésta y en las redes transnacionales.

En este contexto es de señalar que, tradicionalmente, tres aspectos principales vinculados a temas de seguridad han concitado la atención de la sociedad civil en la región y en las Américas.

En primer lugar, el hecho de que el énfasis inicial en derechos humanos por parte de las organizaciones no-gubernamentales y de los movimientos sociales, especialmente en el marco de la transición de regímenes militares y autoritarios, vinculado a políticas de seguridad y defensa, control civil y rol de las fuerzas armadas, tiende a convertirse en un «*non-issue*» para la sociedad civil una vez que se avanza en los procesos de consolidación democrática, relegando los temas de seguridad y defensa a un segundo plano en la agenda de las organizaciones y redes sociales.

En segundo lugar, cuando el interés y la preocupación de la sociedad civil en torno a los temas de seguridad persisten, esta persistencia se refiere

básicamente a la estabilidad democrática y a la prevención eventual de la transformación de las fuerzas armadas en un actor político.

En tercer lugar, una vez que concluye la etapa más activa de los movimientos vinculados a derechos humanos, se desarrolla en la sociedad civil una tendencia a asumir pasivamente las decisiones del estado en relación a la seguridad doméstica e internacional, y las políticas y la legislación asociada a esta problemática. En este contexto, no se desarrollan mecanismos específicos de la sociedad civil para controlar o monitorear las agendas ejecutiva o legislativas en torno a temas de seguridad y defensa, y existen sólo nexos tenues y débiles entre la sociedad civil y actores políticos como los partidos políticos en relación a estos temas (Serbin y Fontana, 2003).

Estas dificultades a nivel nacional se potencian en el ámbito regional, en el marco de una debilidad y eventualmente de una significativa ausencia, en la última década, de organizaciones, movimientos y redes que, con contadas excepciones, desarrollen una agenda de seguridad regional orientada por la paz, la seguridad y la prevención de conflictos. En este marco, las prioridades de las organizaciones de la sociedad civil en relación a los temas de seguridad han tendido a focalizarse sobre temas de seguridad doméstica y pública más que en temas regionales, en tanto los últimos tienden a percibirse como elementos externos a los intereses y preocupaciones de la sociedad civil. A su vez, el incremento de la criminalidad y de la violencia en las sociedades de la región tiende a convertir a la seguridad pública en la principal prioridad.

En este marco, a las dificultades y obstáculos para el desarrollo de las redes regionales ya analizados en las páginas precedentes, se agrega la dificultad de replantear, con la rapidez y flexibilidad necesaria, sus agendas para enfrentar las problemáticas que se vislumbran en torno a las nuevas prioridades de seguridad regional por parte de los gobiernos y de articularlas en torno a agendas y estrategias consistentes.

Es así que el nuevo énfasis en la guerra contra el terrorismo global, como consecuencia de los acontecimientos del 11 de septiembre, y el discurso predominante y las políticas promovidas

por los Estados Unidos luego de los ataques terroristas, ha generado reacciones mixtas y ambiguas entre los diferentes actores sociales de la región. Luego de las reacciones iniciales de shock y de horror frente a los hechos, emerge, sin embargo, una creciente preocupación en relación a la unilateralidad y a los alcances de las políticas de Estados Unidos, tanto a nivel internacional como a nivel regional. En este último sentido, la mayor preocupación surge en relación a que las políticas de los EE.UU. y, en general, las acciones que se tomen para combatir el terrorismo puedan resucitar nuevas versiones de la doctrina de seguridad nacional con un impacto negativo sobre los derechos humanos y las libertades civiles (en especial los derechos de libre expresión, asociación y tránsito) y con el resurgimiento de medidas represivas que puedan eventualmente afectar las bases de la democracia en la región y generar la emergencia de nuevos conflictos.

En este contexto, las nuevas políticas de seguridad en la lucha contra el terrorismo global están creando las condiciones para una reorientación gradual de las prioridades de las agendas de las redes y movimientos regionales de la sociedad civil, en especial en relación con sus agendas y estrategias. Los temas socio-económicos y políticos vinculados a los efectos de los procesos de globalización y regionalización y a la exclusión social y política que generan comienzan a ser desplazados, en algunos casos, en sus agendas por la necesidad de preservar y profundizar los derechos civiles y políticos y la construcción de la paz vis-a-vis una tendencia creciente por parte de algunos gobiernos de la región y fuera de ella a conculcar algunos de ellos y a priorizar los temas de seguridad por encima de los temas y demandas económicas y sociales. Las nuevas amenazas a la seguridad asociadas con el terrorismo global pueden poner en suspenso y, eventualmente, pueden revertir los logros regionales e internacionales en torno a las libertades civiles, políticas y jurídicas y a los derechos vinculados a la consolidación y profundización de las democracias en la región.

Consecuentemente, los nuevos desafíos y retos para las organizaciones y redes de la sociedad civil regional se vinculan crecientemente a una adecuada articulación entre sus anteriores agendas y estrategias con los temas y amenazas que emergen en el entorno internacional

y regional y al desarrollo de nuevas estrategias para promover una gobernanza regional emergente que no derive en diferentes modalidades globalitarias y contribuya al mantenimiento de la paz regional. Necesariamente, estos nuevos desafíos y retos exigen de una mayor capacidad propositiva y de influencia a nivel regional y nacional, mayor desarrollo, transparencia y consolidación institucional, mayor capacidad de movilización de los recursos regionales y un efectivo compromiso con una integración regional centrada en el desarrollo sostenible y equitativo, en la profundización de la democracia regional y, eventualmente, en la reactivación de la idea de una América latina no sólo concebida como una zona de cooperación sino también como una zona de paz democrática.

Sin embargo, asimismo, estos cambios y desplazamientos de las prioridades de las agendas y mandatos de algunas redes y organizaciones de la sociedad civil regional, invitan también a plantearse, con mucha claridad, por parte de algunas de ellas, si son válidos y si, necesariamente, estas organizaciones deben comenzar a priorizar los temas de seguridad y paz en detrimento de otras temáticas, de carácter social, tradicionalmente más relevantes.

6. Promoviendo la prevención de conflictos. La sociedad civil y la Organización de Estados Americanos (OEA): la experiencia de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

La OEA y la sociedad civil

Como ya analizamos previamente, la Organización de Estados Americanos (OEA) es una organización regional Inter-gubernamental que tradicionalmente ha tratado, desde su creación en la década del 40, con relaciones Inter-Americanas. Es una de las más antiguas organizaciones Inter-gubernamentales del mundo, fue creada luego de la Segunda Guerra Mundial como un mecanismo para prevenir la expansión del comunismo en el Hemisferio Occidental y para tratar temas de la política exterior Norte Americana para con América Latina y el Caribe. Después del fin de la Guerra Fría, la OEA enfocó sus prioridades en la promoción de la democracia, el libre comercio y el desarrollo sustentable en la región.

El enfoque regional de la OEA, incluye a los países del Hemisferio Occidental, con la excepción de Cuba (que fue expulsada en 1962) y la reciente (1991) inclusión de Canadá. Es un foro Inter-Americano y originalmente estuvo muy influenciado por Estados Unidos. Recientemente la OEA se ha convertido en una herramienta fundamental para los procesos de integración regional, ya que desde 1991, ha estado a cargo de la organización de las Cumbres de las Américas en Miami, Santiago y Québec. La próxima Cumbre de las Américas tendrá lugar en Buenos Aires en 2005. En dos ocasiones, las Cumbres extraordinarias fueron llevadas a cabo en Santa Cruz de la Sierra en Bolivia en Diciembre, 1996 y la más reciente en Monterrey, México en enero 2004.

La agenda inicial de las Cumbres de las Américas apunta a ser soporte de los procesos de la Iniciativa de las Américas y, en especial, a la creación del ALCA. Durante la década del 90 el tema más importante de la agenda apuntaba al libre comercio y la democracia. Recientemente (en particular después de 9-11) el énfasis ha cambiado gradualmente a las preocupaciones por la gobernabilidad democrática y la seguridad hemisférica. Una primera conferencia hemisférica al respecto de este último tema fue realizada en la Ciudad de México en Octubre 2003 por a la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA.

Tradicionalmente las organizaciones y redes de la sociedad civil no han tenido representación en la OEA.

Desde 1970, con la proliferación de regímenes militares en América Latina, las organizaciones de la sociedad civil relacionadas en su mayoría con los derechos humanos han comenzado a tener representantes en la OEA, particularmente a través de sus demandas a la Comisión Inter-Americana de Derechos Humanos, que se convirtió en una herramienta con influencia en temas de derechos humanos y en la prevención de abusos a los derechos humanos en la región.

Más recientemente, la participación de organizaciones de la sociedad civil fue ampliada con la inclusión de organizaciones para el desarrollo y para la mujer, particularmente en los 90, cuando las organizaciones de la sociedad civil fueron admitidas en la OEA con status consultivo.

El gran impulso para el reconocimiento y la participación de las organizaciones de la sociedad civil está relacionado con las Cumbres de las Américas en los 90. Particularmente el Grupo de Revisión e Implementación de Cumbres (GRIC) fue promotor de la participación de la sociedad civil en la OEA. Más recientemente la Unidad de la OEA para la promoción de la democracia también se convirtió en una herramienta para promover y aumentar la participación de la sociedad civil.

La mayor parte de los temas abordados por la sociedad civil en la OEA están relacionados con los derechos civiles y humanos, justicia y derecho. Más recientemente, la transparencia gubernamental y la corrupción también se han convertido en temas relevantes en la agenda de las organizaciones de la sociedad civil (OSC).

Sin embargo, las presentaciones recientes de la sociedad civil en la OEA, están abordando temas de desarrollo sustentable y equitativo, de gobernabilidad democrática, de comercio justo e integración económica, y de prevención de conflictos.

La mayoría de las OSC tienen la oportunidad de dialogar con los representantes de los diferentes gobiernos en sesiones plenarias especiales. Esas sesiones tienen lugar previamente a la Asamblea General de la OEA o en las reuniones presidenciales y ministeriales de las Cumbres de las Américas, o en sesiones plenarias especiales, y son por lo general organizadas por el GRIC u otras unidades de la OEA. Por lo general las OSC regionales, realizan breves presentaciones seguidas por preguntas y comentarios. En general, estas presentaciones se realizan cuando gran parte del trabajo de la preparación de los acuerdos y de las resoluciones finales entre los gobiernos ya se ha realizado por los funcionarios respectivos y, por lo tanto, difícilmente pueden ser cambiadas. Por otra parte, a las OSC se les dificulta hacer *lobby* y *networking* con los gobiernos, y hay poca receptividad por parte de estos.

La experiencia de CRIES en la OEA

La Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) es una red de ONGs, centros de investigación y asociaciones profesional fundada en 1982. Su mandato apunta

a la promoción de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración regional y sub-regional; a incrementar la influencia de la sociedad civil en la formulación e implementación de políticas públicas regionales, y a fortalecer y profundizar la gobernabilidad democrática, a promover el desarrollo sustentable y equitativo y la construcción de la paz regional.

Luego de una decisión por parte de la Junta Directiva, CRIES solicitó reconocimiento y fue admitida como un miembro consultivo de la OEA en 1999, con un status observador y participó, por primera vez, en su Asamblea General en Windsor en el año 2000. Esta situación le dio a CRIES la oportunidad de: a) abordar temas relacionados con mecanismos sobre la participación de la sociedad civil en el proceso de integración regional; b) avanzar posteriormente en la implementación de una agenda relacionada con el desarrollo equitativo, la gobernabilidad democrática y, más recientemente, la seguridad regional, la construcción de la paz y la prevención de conflictos.

CRIES ha estado fuertemente involucrada, desde 1999, en la preparación de recomendaciones para la Cumbre de las Américas en Québec, conjuntamente con Participa de Chile, FOCAL de Canadá y Grupo Esquel. Luego de la Cumbre de Québec, CRIES ha estado a cargo de coordinar los procesos de consultas con las organizaciones de la sociedad civil, junto con Participa y FOCAL. Este proceso está principalmente coordinado con la OEA a través del GRIC.

También, desde 2002, luego de la decisión realizada por el Foro Diplomacia Ciudadana (FDC), del cual CRIES es uno de los miembros fundadores, CRIES ha estado abordando en la OEA temas sobre la prevención de conflictos, la seguridad regional y la construcción de la paz. En este sentido, se realizaron presentaciones ante la Comisión Hemisférica de Seguridad Regional en abril de 2003 en Washington, y en la Conferencia Hemisférica Especial de Seguridad Regional en la Ciudad de México en octubre de 2003. En ambas ocasiones CRIES promovió la creación de una oficina enlace entre esta comisión y las organizaciones y redes de la sociedad, y planteó la necesidad de desarrollo de un programa sobre la prevención de conflictos y la construcción de la paz.

En noviembre y diciembre de 2003, CRIES junto con Participa, la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP) y la RID, y en coordinación con la GRIC, organizaron tres talleres para la preparación de las agendas de las organizaciones de la sociedad civil para la Cumbre Extraordinaria en Monterrey en 2004. CRIES estuvo a cargo de la organización de paneles sobre el crecimiento económico, y la introducción de la prevención de conflictos como uno de los temas principales de la gobernabilidad democrática.

Más recientemente, CRIES participó del Foro Hemisférico de la Sociedad Civil en Quito, en abril de 2004, en preparación para la próxima asamblea de OEA a realizarse en junio de 2004. A lo largo del Foro los representantes de CRIES, participaron activamente de tres grupos de trabajo sobre los mecanismos de participación de la sociedad civil, sobre libre comercio e integración regional, y sobre seguridad regional. Como resultado de este proceso, los representantes de CRIES fueron electos como delegados del grupo sobre seguridad regional para participar de la Asamblea de la OEA en junio de 2004.

En la XXXIV Asamblea General de la OEA, que tuvo lugar en Quito en junio de 2004, CRIES presentó a los Ministros de Relaciones Exteriores, los resultados de las consultas sobre libre comercio e integración regional, y la necesidad de introducir la prevención de conflictos y la construcción de la paz, en la agenda regional sobre temas relacionados con la gobernabilidad democrática en las Américas.

Esta línea de trabajo se continuó, por parte de CRIES, durante las convocatorias del Foro Hemisférico de la Sociedad Civil, en febrero y mayo de 2005 en Washington, en la sede de la OEA, en preparación del diálogo entre gobiernos y sociedad civil realizado durante la XXXV Asamblea General de la OEA, en Fort Lauderdale, EE.UU., en junio del mismo año. En este sentido, durante la segunda convocatoria del Foro en mayo en Washington, CRIES coordinó la mesa de trabajo y la elaboración de recomendaciones sobre el tema "Seguridad multidimensional y construcción de la paz". Estas recomendaciones fueron llevadas al Diálogo que precedió la XXXV Asamblea General de la OEA y fueron presentadas a los representantes de los gobiernos

que asistieron al mismo. Asimismo, en función de la realización de la Cumbre de las Américas en Argentina en noviembre de 2005, CRIES ha coordinado una serie de foros virtuales sobre el tema y esta desarrollando una serie de talleres preparatorios.

Resultados mixtos: una evaluación preliminar de la experiencia de CRIES

Si bien el proceso de CRIES y de las OSC en la participación en OEA es reciente y relacionado con la Cumbre de las Américas y con las Asambleas Generales de la OEA, los resultados son mixtos.

El proceso de consulta implementado previamente y como resultado de la Cumbre de las Américas en Quebec, puede ser tomado como positivo, ya que la mayoría de las recomendaciones de la sociedad civil se incluyeron en la declaración final. Una evaluación preliminar preparada por Participa de Chile, estimó que generalmente más del 40 % de las recomendaciones de la sociedad civil llegan al documento final aprobado por los gobiernos en estas reuniones. Sin embargo, como lo demuestra el seguimiento del proceso, la implementación de esas recomendaciones es muy limitada.

Los talleres realizados en preparación para la Cumbre de Monterrey en 2004 han sido satisfactorios en términos del amplio espectro de OSC que han participado y en los esfuerzos por ampliar los temas de la agenda oficial. Pese a que los gobiernos proponían un énfasis en el crecimiento económico, el desarrollo y la gobernabilidad democrática como temas principales, CRIES pudo introducir la prevención de conflictos como parte del debate sobre gobernabilidad democrática. Sin embargo, la mayoría de las recomendaciones de las OSC, incluidos la prevención de conflictos y el desarme, desaparecieron en la declaración final de la Cumbre de Monterrey.

Por otro lado, aunque los contactos previos con la Comisión de Seguridad Hemisférica fueron limitados, durante la Conferencia sobre Seguridad Hemisférica de la OEA llevada a cabo en México en Octubre 2003, CRIES y las OSC obtuvieron algunos resultados modestos pero significativos. En relación al informe final aprobado por representantes de 34 países que participaron de

la conferencia, las organizaciones de la sociedad civil fueron por primera vez interlocutores importantes para la Comisión en el proceso de creación de la paz y la seguridad regional. En este sentido, los puntos 33 y 47 del documento final hacen referencia específica a tomar en consideración a las OSC y trabajar en conjunto con estas en el proceso regional de creación de la paz y en la prevención de conflictos.

En el Foro Hemisférico de la Sociedad Civil de las Américas realizado en Quito, se alcanzaron también algunos logros significativos, en tanto el informe final de recomendaciones incluye una referencia especial al rol de la sociedad civil en la prevención de conflictos, la construcción de la paz en la región y la importancia que tiene establecer conjuntamente con las OSC mecanismos de alerta temprana. Otro logro importante es que el documento reconoce la importancia y la primacía que tiene la paz como principio guía en la prevención de conflictos, y plantea que el concepto de seguridad regional está subordinado y es un instrumento de ésta. Sin embargo, pese al trabajo realizado, pocas de estas recomendaciones encontraron eco en el documento final de la XXXIV Asamblea General de la OEA reunida en junio de 2004 en Quito.

Una evaluación preliminar de estos procesos y de sus resultados, realizada tanto por CRIES como por otras organizaciones y redes de la sociedad civil regional, señala con claridad que la dificultad de lograr introducir algunos temas relevantes desde la perspectiva de la sociedad civil, en las resoluciones e informes finales de estas reuniones, se relaciona, por un lado, con el hecho de que gran parte de las resoluciones ya han sido previamente pactadas por los representantes de los gobiernos antes de que se realicen estos eventos, con lo cual introducir cambios a partir de una presentación el día anterior, en el marco de diálogo con la sociedad civil, se hacen muy difíciles y, por otro, con la necesidad de desarrollar una intensa acción previa de cabildeo con los gobiernos, con la conformación eventual de un grupo de gobiernos amigos de la iniciativa, para que éstas prosperen, simultáneamente con el proceso de investigación y consulta con las organizaciones de la sociedad civil.

Las reuniones convocadas por la OEA ofrecen una gran oportunidad para las OSC de presentar

sus puntos de vista y de establecer contacto e interactuar con los funcionarios gubernamentales, pero la sensibilización que se logra en estas ocasiones, si no viene precedida de un trabajo sistemático con los gobiernos, no se manifiesta en resultados concretos.

Por otra parte, estos resultados concretos no pueden limitarse a la inclusión de los temas y posiciones de las OSC en las recomendaciones o resoluciones finales, y deben dar paso a un proceso de presión y seguimiento de los temas con los gobiernos, a los efectos de que éstos, así sea parcialmente, cumplan con los compromisos establecidos.

Parte III. Introducción a la prevención de conflictos

La prevención de conflictos en el contexto de América Latina y el Caribe: una guía preliminar

Los conflictos, cualquiera sea su naturaleza, son parte inherente de la vida social y política de toda sociedad. El reto para la prevención de conflictos es asegurar que éstos son manejados de tal manera que se evite la violencia y el sufrimiento humanos. La prevención de conflictos también ofrece oportunidades para usar recursos políticos y económicos para el desarrollo social y la construcción de instituciones en vez de dar lugar a guerras y a otras actividades destructivas. En esta perspectiva, el objetivo de la prevención de conflictos es canalizar o transformar los conflictos potenciales de una manera pacífica y constructiva para evitar la eclosión de violencia armada y para beneficio de toda la sociedad. La democracia parece ser el mejor sistema que conocemos para el manejo pacífico de conflictos (Ministerio de Asuntos Extranjeros de Suecia, 2001: 19).

En este sentido, la prevención y el manejo de conflictos implica el diseño y la implementación de una amplia gama de medidas que: a) son puestas en ejecución antes de que un conflicto o una disputa escalen en actos de violencia; b) son implementadas con el propósito de evitar que un conflicto violento en curso se propague a otras áreas; y c) previenen el resurgimiento del conflicto después de que las partes en conflicto arriben a un acuerdo pacífico (ibidem: 20).

En la perspectiva de este programa, en coincidencia con el ECCP, se define como prevención de conflictos a *la identificación y prevención de la emergencia, escalada, re-escalada y diseminación de conflictos violentos*. El presupuesto esencial de esta visión se asocia con que es más costo-efectiva la prevención de conflictos que la intervención para su resolución durante su desencadenamiento o en una fase post-conflicto.

En este marco, la experiencia de la región muestra que ha habido poca prevención efectiva de conflictos y que lo que ha predominado es la intervención para su resolución, una vez desencadenados éstos, con costos humanos y económicos significativos para las sociedades respectivas.⁴³ De hecho, pese a la reiterada mención de la necesidad de prevención de conflictos en la región en la mayoría de los documentos regionales, hay poca evidencia de que una estrategia de este tipo haya sido incorporada al diseño e implementación de mecanismos efectivos, y a las concepciones de seguridad y construcción de la paz en la región. Sin mencionar que, incluso con su inclusión, la implementación de medidas de prevención de conflictos de una manera sistemática, es extremadamente limitada en la experiencia de la región.

Sin embargo, no existe tampoco una discriminación adecuada de los conflictos potenciales ni, consecuentemente, un marco interpretativo desarrollado para justificar conceptualmente estrategias de prevención. El debate actual sobre distintas concepciones de seguridad debería enmarcar, en el contexto regional, cualquier estrategia de prevención de conflictos, a los distintos niveles, que se adopte.

Desde esta perspectiva, mucha de esta falta de prevención tiene que ver con la identificación de los conflictos una vez que se desencadenan, y no con una estrategia sistemática de prevención.

La sociedad civil en la prevención de conflictos

En este marco, la sociedad civil regional tiene una serie de roles y de desafíos muy específicos en el proceso de prevención de conflictos.

En primer lugar, puede contribuir en un rol eminentemente preventivo en la alerta temprana de

conflictos potenciales. En segundo lugar, puede monitorear el respeto a los derechos humanos, a la par de contribuir a la construcción de la paz y el fortalecimiento de la propia sociedad civil. En tercer lugar, en relación con estos dos últimos puntos, puede contribuir al desarrollo de audiencias y públicos más amplios para los temas de prevención de conflictos y de construcción de la paz. Y finalmente, tiene un rol fundamental en el proceso de cabildeo, incidencia y educación en torno a esta agenda, en la comprensión de que la construcción de paz es en sí mismo un proceso de aprendizaje para numerosos actores (van Tongeren, 2001: 513). Este último rol está siendo asumido por la diplomacia ciudadana que se intenta promover en los distintos ámbitos multilaterales a nivel regional, como un primer paso para avanzar en la realización de los otros tres.

Dadas las condiciones estructurales de desigualdad y exclusión social que caracterizan a las sociedades de la región, las posibilidades de emergencia de conflictos violentos son muy altas, independientemente de si estas situaciones se articulan adicionalmente a la existencia de tensiones y conflictos étnicos, característicos de algunas sociedades de América Latina y el Caribe. Como señala un estudio reciente, las posibilidades de riesgo de un conflicto se incrementan en los países con determinados rasgos económicos —bajo ingreso *per cápita*, crecimiento negativo y alta dependencia de la exportación de recursos naturales (Collier y Hoeffler, 2004: 129). En este marco, tanto a nivel local como regional, las redes y organizaciones de la sociedad se encuentran en mejores condiciones que algunos gobiernos (especialmente a nivel nacional) de detectar tempranamente la maduración de un conflicto violento, de sistematizar la información requerida sobre los mismos en base a su proximidad con los actores en el terreno, y de encauzar esta información en la formulación de medidas preventivas, en cooperación con los diferentes actores involucrados en el conflicto y, en particular, con los gobiernos y organismos internacionales.

Por otra parte, su inserción social y su conocimiento del terreno les permite a estas mismas redes y organizaciones y, en particular a las organizaciones comunales y de base, contribuir a la creación y al desarrollo de mecanismos institucionalizados que refuercen la participación democrática de los diversos actores involucrados en las políticas

locales, e impulsar instituciones eficientes en el mantenimiento y el fortalecimiento de la paz y el respeto por los derechos humanos. La articulación, en este sentido, de los esfuerzos locales y de las iniciativas más amplias de incidencia, formulación y monitoreo de políticas públicas, en defensa de bienes públicos claramente identificados, potencia la capacidad de las redes y organizaciones ciudadanas de desarrollar estrategias efectivas de identificación temprana y de prevención anticipada de potenciales conflictos emergentes, y dá pie para desarrollar campañas de alerta temprana para prevenir a gobiernos y organizaciones intergubernamentales.

A su vez, este proceso general implica un proceso de aprendizaje que simultáneamente enriquece la experiencia y la capacidad de estas organizaciones y redes y, a la vez, posibilita una convocatoria de audiencias y de públicos más amplios a través de programas de disseminación, difusión y educación. Por otra parte, la intervención temprana de la sociedad civil posibilita el desarrollo de una estrategia de prevención, eventualmente en cooperación con otros actores incluyendo gobiernos, organizaciones intergubernamentales y donantes, que reduce los costos humanos y económicos que implica el desencadenamiento de un conflicto y la necesidad de intervenciones más coyunturales y costosas, tanto en la resolución del conflicto como en la etapa post-conflicto.

La articulación, en este sentido, de las iniciativas y esfuerzos locales con acciones de incidencia de la diplomacia ciudadana a nivel regional por parte de redes y organizaciones más amplias, es costo-efectiva, pese a ser menos “glamorosa” y visible que las intervenciones una vez desencadenado un conflicto, y requiere de una labor de bajo perfil, no siempre apreciada por los gobiernos, los donantes y los medios de comunicación.

La estrategia de prevención de conflictos, sin embargo, adolece de una serie de problemas en su propia formulación y desarrollo en el contexto regional.

Identificación de conflictos potenciales: ¿Cuál es el problema? ¿Quién identifica y con qué propósito?

En primer lugar, es necesario establecer un mapeo de factores de riesgo y de conflictos y tensiones

potenciales que puedan devenir en conflictos armados. Esta identificación y mapeo frecuentemente están teñidas por los presupuestos tanto de los analistas, como de los practicantes y de los donantes (en donde el debate no sólo sobre concepciones de seguridad, sino también sobre concepciones de construcción de la paz⁴⁴, del desarrollo y de los bienes públicos regionales no es ocioso). Hay inicialmente más atención frente a la escalada de un conflicto armado de carácter inter-estatal o inter-étnico que a la de un conflicto doméstico en base a causas sociales o políticas, en tanto éste último es percibido como un elemento de la dinámica política doméstica de un estado o país. En este mismo sentido, hay una reticencia, particularmente por parte de actores externos y gobiernos, a asociar las causas de un conflicto armado a elementos estructurales de inequidad, polarización y exclusión social y política, y a la intervención de actores hegemónicos y de procesos externos. En este contexto, el diagnóstico que acompaña al mapeo de conflictos reduce éstos a su expresión focal y no aborda, frecuentemente, las causas estructurales que lo generan. Esto se hace particularmente complicado en el contexto latinoamericano, donde, como acabamos de analizar, la tendencia predominante es al surgimiento de conflictos intra-estatales o transnacionales que trascienden la capacidad de los estados de enfrentarlos y que incluyen dimensiones diferentes a las de la defensa y soberanía territorial.

En segundo lugar, esto conlleva a la necesidad de interpretar la aparición de conflictos potenciales en un marco complejo y de diferentes niveles, en tanto su resolución coyuntural puede darse en términos puntuales, particularmente por la intervención de actores externos, pero no erradicar las causas subyacentes del conflicto que puede eventualmente, re-escalar. En este sentido un analista observa que “*la paz es más que la cesación de hostilidades militares o la estabilización política. La paz es la presencia de justicia y la construcción de la paz implica abordar todos los factores y fuerzas que se constituyen en impedimento a la realización de todos los derechos humanos para todos los seres humanos*” (Bendaña, 2003: 8). Sólo así es posible lograr una paz sostenible.

Las respuestas “coyunturalistas” o “directas” a las crisis que amenazan con una destrucción y una pérdida inmediata de vidas, encubren muchas veces la necesidad de fondo de abordar el

cambio de estructuras socio-económicas y de poder que las originan. Es evidente que, en este contexto, las acciones inmediatas para prevenir un conflicto no pueden dissociarse de acciones más sistemáticas articuladas a estrategias y políticas de mayor alcance, para generar cambios en estas estructuras. Este es, sin embargo, un tema particularmente sensible para los actores externos, pero también, para muchos sectores involucrados en el conflicto mismo.

Inclusive en el caso de los conflictos inter-estatales, muchos analistas plantean que una estrategia de prevención de conflictos no puede estar desvinculada a un proyecto estratégico de desarrollo (Mares, 2003), y a la acumulación de un capital social que contribuya a su prevención.

La identificación de causas estructurales que puedan crear condiciones para la eclosión de conflictos armados, tanto a nivel doméstico como internacional y transnacional, debe hacerse combinando diversos niveles de análisis de los procesos y actores involucrados.⁴⁵ En este sentido, esta identificación no puede ser desvinculada de la comprensión de dinámicas políticas más amplias, pero implica, frecuentemente, visiones contrastantes.

Sin embargo, la identificación efectiva no se puede hacer en base a parámetros externos y requiere, tanto para la identificación preventiva de conflictos, como para la construcción de una paz sostenible, de la participación de los actores locales y, especialmente de las redes y organizaciones de la sociedad civil.

Por otra parte, como señala Lund (1999), la identificación de conflictos potenciales no sólo tiene que tener en cuenta las causas que los generan, sino también las capacidades y oportunidades que ofrece para su resolución o regulación.

Este mapeo e identificación posibilitan el desarrollo de un **sistema de alerta temprana**. Para ello es fundamental establecer un sistema de indicadores adecuado. Sin embargo, como señala Mares para el caso de las disputas territoriales “*Los sistemas de alerta temprana*” son notables por su poca confiabilidad. El problema es que existen demasiados puntos de conflicto potencial y demasiados desacuerdos que empiezan a ponerse tensos, pero nunca llegan a desarrollarse en el tipo de crisis que convence a los

Estados e instituciones internacionales a invertir en recursos en la desactivación o solución de la disputa”. (Mares, 2003: 77).

*Identificación de medidas preventivas.
¿Qué se puede hacer?*

En este proceso hay que tener en cuenta dos elementos. En primer lugar, como ya señalamos, la identificación de causas inmediatas no puede estar dissociada de una evaluación de las causas estructurales, básicamente para identificar cuales serían los puntos de abordaje del problema más indicados para llegar a su prevención o resolución. En segundo lugar, en tanto en la implementación de medidas preventivas concurren una serie de actores con intereses diversos, debe darse una estrategia de diseño que involucre a la mayor cantidad de éstos en torno a la construcción de un consenso sobre las acciones a seguir.

Un elemento adicional a considerar es la necesidad de evaluar de antemano, tanto los puntos de inflexión e incidencia como la efectividad de cualquier medida en el contexto del conflicto en ciernes, y elegir una combinación adecuada de acciones.

En esencia, las preguntas claves asociadas con esta etapa, se relacionan con ¿Cuándo deben tomarse acciones efectivas y de que tipo deben ser éstas para prevenir el desencadenamiento de conflictos?

Acción preventiva ¿Quién hace qué, cómo y cuándo? ¿Quién evalúa los resultados?

Esta fase remite a la organización de medidas preventivas en el marco de una estrategia de prevención de conflictos, en términos de su contenido, articulación y de los tiempos adecuados para implementarlas. Sin embargo, tanto los contenidos como la articulación requieren de una clara comprensión e identificación de los actores involucrados y de sus posiciones y reclamos en el marco de la complejidad antes señalada. Por otra parte, una clara comprensión del complejo cuadro de actores involucrados requiere asimismo de una identificación adecuada de oportunidades y de una secuencia temporal consistente para aprovechar estas oportunidades sin profundizar el conflicto.

A su vez, este proceso no puede quedar disociado de mecanismos de evaluación externa que permitan rectificar y corregir eventualmente tanto los contenidos como la secuencia temporal del proceso.

Finalmente, es necesario tener en cuenta que, una vez identificadas estas medidas y la organización y el *timing* más adecuados para implementarlas, este proceso no puede estar desvinculado de una visión y de una estrategia más amplia acerca de la construcción de una cultura preventiva, siguiendo, en esencia las más recientes recomendaciones acerca de la necesidad de transitar desde una cultura de la reacción frente a la emergencia de conflictos a una cultura de prevención efectiva de los mismos.

Notas

1. Como señala Juan Carlos Puig (1983: 11-12). "From the point of view of the peaceful resolution of international conflicts, the countries of Latin America offers a paradoxical image. It is probable that in few regions of the world have been so many praises sung to peace, to understanding among brother countries, and to the need of avoiding war in every possible way. No other regional group has produced so many treaties, conventions and resolutions with the objective of promoting conciliation and understanding among States, and no other group possesses such a diversified and, at times, sophisticated panoply of juridical resources. However, frequently these nations have been inclined to adopt prejurisdictional forms of settlement, that is, forms which do not envisage compulsory jurisdiction or enforcement of the award".
2. Mares y Bernstein, 1998: 49-50
3. Ver los trabajos ya publicados en el marco del proyecto "Mapeo prospectivo de conflictos en América Latina y el Caribe" encarado por CRIES en el marco de un mandato de FDC en www.revistafuturos.org y en el número 17 de la revista *Pensamiento Propio*, enero-junio 2003. Ver también un análisis de escenarios prospectivos a nivel subregional para América Central, México, los países andinos y el Cono Sur en Bodemer (2003).
4. Como señalan estos autores "De acuerdo con un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 140.000 personas son asesinadas cada año y una de cada tres familias latinoamericanas es víctima de una agresión criminal. Según el Banco Mundial, 34 de cada 1.000 ciudadanos latinoamericanos están afectados por actos de violencia, siendo Colombia, El Salvador y Guatemala los países con el más alto índice de inseguridad ciudadana" (Bodemer, Kurtenbach y Steinhaf, 2003: 65).
5. "En América Latina y el Caribe, evidenciamos una alta heterogeneidad entre sus distintas regiones y países. Sin embargo, se nos ve como una región. Tenemos diferencias sustantivas y en algunos casos se incrementan. No obstante existe una base sustancial para actuar en común que parte del idioma y la cultura y se expresa en intereses comunes en todas las áreas" (Rojas Aravena, 2002: 23).
6. Ruiz Blanco (2003) cita en este sentido la importancia tanto del establecimiento de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA en 1995, y las conferencias de ministros de Defensa que se han celebrado regularmente desde la década pasada, como los acuerdos subregionales como el Compromiso de Lima alcanzado por la Comunidad Andina de Naciones (CAN) durante la reunión de ministros de relaciones exteriores y de defensa en junio de 2002; el Tratado Marco de Seguridad democrática de Centroamérica, a partir de 1995; el Sistema de Seguridad regional del Caribe, establecido en 1996, y la Declaración de Zona de Paz de MERCOSUR del año 2000 (Ruiz Blanco, 2003: 115-116).
7. Ver Jácome, Francine (2003). *Avances y limitaciones del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica: recomendaciones para su revisión y reforma. Informe final del proyecto*. CRIES: Managua, mayo 2003. Especialmente la introducción.
8. El concepto de seguridad ciudadana (Serbin, Salomón, Sojo, 2001; Gomáriz, García, 2002) se centra en la seguridad interna de las democracias y se asocia frecuentemente con la temática de la gobernabilidad democrática y hace énfasis en los intereses ciudadanos.

9. Sin embargo es interesante observar como estudios recientes como el de Mares (2003) señalan que las políticas de seguridad y, específicamente, la prevención de conflictos sólo puede ser encarada por los países en el marco de una “gran estrategia” que vincule varios temas, entre ellos la seguridad y el desarrollo. Al analizar los conflictos limítrofes en América Latina y el Caribe señala que su resolución es más probable “cuando forma parte de una gran estrategia general de un país para defender su soberanía y prosperar” (78).
10. Como elabora al respecto “it is important to reassert the absolutely essential relationship between human rights, democracy and the rule of law. Human rights can have no real existence without democracy, and there is no democracy without human rights” (Gross Espiell, 1998: 55).
11. Se considera que la sociedad civil está compuesta por: agrupaciones sectoriales (entre otros, derechos humanos, ambiente, étnicas y mujeres); organizaciones de desarrollo y comunitarias de base; ONG y otros grupos de apoyo así como de asistencia técnica; grupos organizados que representan intereses sociales (entre otros, sindicatos, cooperativas, movimientos campesinos, pequeños y medianos productores); y organizaciones académicas y centros de investigación (de la Ossa, 1996).
12. Según señala la autora esta lista está derivada de una encuesta informal de estudiantes del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa de la Universidad Nacional de Defensa de Washington, D.C., realizada en octubre de 1999.
13. En función de la difusión, ampliación e implementación de esta concepción de la seguridad humana se ha creado la Red de Seguridad Humana (Rojas, 2003) propiciada por Canadá y Noruega, en la cual del entorno latinoamericano y caribeño participa únicamente Chile (Jácome, 2003).
14. Kaldor, Mary (2003). “Haz la ley y no la guerra: la aparición de la sociedad civil global”, en Castells, Manuel y Narcís Sierra (eds.) *Guerra y paz en el siglo XXI*, Barcelona: Tusquets.
15. Serbin, Andrés (2002). “Globalización, integración regional y sociedad civil”, en Oliva, Carlos y Andrés Serbin (comp.) *América Latina, el Caribe y Cuba en el contexto global*, Araquara: Laboratorio Editorial de FCL/CRIES/AUNA.
16. Serbin, Andrés (2003). “Entre la confrontación y el diálogo: diplomacia ciudadana, sociedad civil e integración regional”, en *Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana*, Buenos Aires: editorial siglo XXI.
17. Kaldor, op. Cit.
18. Ramírez, Socorro (2004). *Intervención en conflictos internos*, Bogotá: IEPRI.
19. Mani, Rama (2003). “In pursuit of an antidote: the response to September 11 and the rule of law”, en *Conflict, Security and Development* (London), vol. 3, No. 1, April 2003, pp. 97-108.
20. Es interesante en este sentido, las comparaciones que establece la autora con la OTAN como alianza de defensa colectiva (Diamint, 2000).
21. Como señala Meinhold (2003). “Pese al avance logrado por el TMSD existen dudas con respecto a su carácter vinculante en los conflictos centroamericanos; por ello no se encuentra en él la base para las negociaciones de seguridad cooperativa propia de la región y en su relación con los vecinos” (116).
22. En una serie de estudios recientes realizados por CRIES se señala que en los últimos años los conflictos armados inter-estatales en América Latina y el Caribe tienden a decrecer, mientras que los conflictos violentos domésticos y transnacionales tienden a incrementarse. Ver revista *Pensamiento Propio* N°. 17, enero-junio 2003.
23. Nuscheller, Franz (2003). “Civil Society Actors: A Democratic Corrective for International Organizations?”, *Dialogue on Globalization*, Berlin: Friederich Ebert Stiftung, march 2003.
24. Kaldor, Mary (2003). *Global Civil Society. An Answer to War*, Cambridge: Polity Press.
25. Serbin, Andrés (2002). “Globalización, integración regional y sociedad civil”, en Carlos Oliva y Andrés Serbin (comp.) *América Latina,*

- el Caribe y Cuba en el contexto global*, Sao Paulo: CRIES/AUNA; Serbin, Andrés (2001). “Globalofóbicos vs. Globalitarios” en *Nueva Sociedad* (Caracas), N°. 176, noviembre-diciembre; Serbin, Andrés (2004). “Entre la globalofobia y el globalitarismo: sociedad civil, movimientos sociales y globalización en América Latina y el Caribe”, en José María Gómez (comp.) *América Latina y el (des)orden global neoliberal*, Buenos Aires: CLACSO.
26. Por otra parte, es necesario señalar que el concepto *sociedad civil*, de por sí, es de raíz occidental y eurocéntrico, vinculado al desarrollo de la democracia en las sociedades europeas.
27. Ver al respecto Andrés Serbin, comp. (2003). *Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana*, Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
28. Ver al respecto Carlos March (2004). “La república feudal”, en *La Nación* (Buenos Aires), 9 de septiembre de 2004, que cita entre los mecanismos posibles de participación que pueden ser impulsadas por los gobiernos en un marco democrático como instancias de gestión, control y definición de políticas públicas más allá del voto, las iniciativas populares, la consulta popular, el referéndum, las audiencias públicas, la elaboración de presupuestos participativos, las revocatorias de mandato, el derecho a la información, la revocatoria de leyes, la publicidad de actos de gobierno, y la aprobación de cartas de compromiso con la ciudadanía.
29. Hemos desarrollado estas características en más detalle en Serbin (2003), op. Cit.
30. Montville, J., ed. (1990). *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*, Lexington: Lexington Books, p. 7.
31. Jeong, Ho-Won (2000). *Peace and Conflict Studies. An Introduction*, Aldershot: Ashgate
32. Davies, John y Edward Kaufman, eds. (2002). *Second Track/Citizens’ Diplomacy. Concepts and Techniques for Conflict Transformation*, Lanham; Rowman and Littlefield Publ., p. 2.
33. Clark, John (2003). *Worlds Apart. Civil Society and the Battle for Ethical Globalization*, London: Earthscan.
34. Blanco, Juan Antonio (2003). “Hacia una diplomacia ciudadana: reflexiones desde una experiencia latinoamericana”, en Serbin, Andrés (comp.) op. Cit.
35. Ver Podestá, Bruno; Manuel Gómez Galán, Francine Jácome y Jorge Grandi (comps.) (2002). *Ciudadanía y mundialización. La sociedad civil ante la integración regional*, Madrid: CEFIR/CIDEAL/INVEP, y Jácome, Francine y Andrés Serbin (cord) (1998). *Sociedad civil e integración regional en el Gran Caribe*, Caracas: Nueva Sociedad/INVEP/CRIES.
36. Hemos argumentado en este sentido en algunos trabajos previos, ver Serbin, Andrés (1997). “Globalización y sociedad civil en los procesos de integración”, en *Nueva Sociedad* (Caracas), No. 147, enero-febrero 1997, pp. 44-55, y “Globalización, regionalismo e integración regional: tendencias actuales en el Gran Caribe”, *Anuario de la Integración regional del Gran Caribe 2000*, Caracas: Nueva Sociedad/CRIES/INVEP, pp.11-36. Para una visión más detallada de los enfoques de nuevo regionalismo ver Varynen, Raimo (2003) “Regionalism: Old and New”, en *International Studies Review*, vol 5, No. 1, March 2003, pp. 25-52, Mittelman, James (2000). *The Globalization Syndrome. Transformation and Resistance*, Princeton: Princeton University Press, y Hettne, B.A., Inotai y Oswaldo Sunkel (eds) (1999). *Globalism and the New Regionalism*, New York: San Martín’s Press.
37. Serbin, Andrés (2001). “Globalofóbicos vs. Globalitarios. Fortalezas y debilidades de una sociedad civil emergente”, en *Nueva Sociedad* (Caracas), No. 176, noviembre-diciembre 2001, pp. 67-86.
38. Cox se refiere a un nuevo multilateralismo que intenta reconstituir sociedades civiles y autoridades políticas a una escala global, construyendo un sistema de gobernanza global desde abajo (Cox, 1997: XXXVII). Desde esta perspectiva, O’Brien, et al. Plantean el desarrollo de un multilateralismo complejo caracterizado por cinco rasgos distintivos: a) modificaciones institucionales variadas de las instituciones públicas internacionales en respuesta a los actores de la sociedad civil; b) la mayoría de los participantes en este proceso

- están divididos por motivaciones y propósitos en conflicto; c) como resultado las formas emergentes tienen características ambiguas en la actualidad; d) el multilateralismo complejo que así se genera tiende a tener impactos diferenciales sobre los estados, de acuerdo a su situación pre-existente en el sistema internacional, de tal manera que refuerza el rol de los estados más poderosos y debilita el de los estados menos desarrollados; y e) amplía la agenda de políticas internacionales al incluir temas sociales (O'Brien, et al. 2000: 5-6).
39. El término gobernanza o buen gobierno, proveniente del inglés *governance*, se ajusta mejor a este proceso de multilateralismo complejo que el de gobernabilidad, básicamente referido a cómo se ejercen el poder y la autoridad por parte de los estados. En el nuevo contexto internacional, la gobernanza del sistema internacional depende de una multitud de actores y no sólo de los estados y genera nuevos problemas en el análisis del poder y la autoridad a nivel global. A los efectos de facilitar la lectura del texto, y sin abundar en este debate, utilizamos el término gobernanza como equivalente a buen gobierno.
 40. La diplomacia ciudadana “se caracteriza por los siguientes rasgos: a) su naturaleza proactiva y permanente; b) la búsqueda de sinergias en las concertaciones horizontales de diferentes redes temáticas; c) el empleo de las nuevas tecnologías de información y comunicación en el ejercicio de intercambios, articulaciones, cabildeo, campañas, etc.; d) una visión holística y el empleo eficaz del conjunto de los escenarios y mecanismos existentes dentro del sistema interamericano y de Naciones Unidas para la promoción conjunta de sus objetivos; e) la combinación de tácticas de cabildeo y negociación con estrategias de denuncia, movilización y confrontación; f) la interrelación y articulación de las agendas de base nacional con la agenda internacional de la sociedad civil; g) la visión integral de los derechos humanos y su interpenetración con los temas de pobreza, género, igualdad, democracia y desarrollo; y h) la articulación de recursos y voluntades en el marco de un trabajo consensuado entre redes”, como lo señala un documento surgido de la constitución del Foro de Diplomacia Ciudadana (Foro de Diplomacia Ciudadana, Boletín No. 7; abril 2002, p. 1-2).
 41. Es paradójico, en este sentido, que la crisis de legitimidad de los partidos políticos, particularmente en América Latina, no se asocia radicalmente, en general, con una crisis de representatividad, mientras que las organizaciones de la sociedad civil, si bien son cuestionadas en su representatividad no lo son, en general, en su legitimidad.
 42. Tanto el INVESP como CRIES, en la región del Gran Caribe, como otros organismos como CEFIR e INTAL, más en el ámbito andino y del Cono Sur, han producido abundantes estudios y contribuciones a este respecto.
 43. En el ámbito hemisférico uno de los principales vacíos desde la perspectiva institucional se expresa en el ámbito de la seguridad. No existen instrumentos de prevención de conflictos adecuados y modernos. Los avances en este campo se han producido en las subregiones en la conformación de coordinaciones de política o acuerdos que buscan tener un mayor grado de coherencia como es el TMSDCA o la coordinación en MERCOSUR (Rojas Aravena, 2003b)
 44. Bendaña, 2003; Haugerudbraaten, 1998.
 45. Because the source of violent conflicts is multilayered, suggesting that violent conflicts arise out of several ingredients, this diagnosis will likely reveal a particular configuration of underlying structural, as well as more proximate and triggering factors. The analysis should seek to interpret how and why these conflict causes are interacting” (Lund, 2002: 109).

Bibliografía

- Arévalo de León, Bernardo (2002a). “De la teoría a la práctica: reflexiones sobre la seguridad democrática”, en Arévalo de León (coord.): Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de la transformación, Guatemala: FLACSO.
- Arévalo de León, Bernardo (2002b). “Los debates de la seguridad”, en Arévalo de León (coord.):

- Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de la transformación, Guatemala: FLACSO.
- Arévalo de León, Bernardo (2002c). "Seguridad democrática en Guatemala: Reflexiones en torno a la construcción de un concepto de seguridad en y para la democracia", en Rojas, Francisco y Moufida Goucha (eds.): Seguridad humana, prevención de conflictos y paz, Santiago: UNESCO/FLACSO-Chile.
- Bendaña, Alejandro (2003). "Critical Assessments from the South" en What Kind of Peace is Being Built?, Working Paper No. 7, Ottawa: IDRC.
- Blanco, Juan Antonio (2003). "Hacia una diplomacia ciudadana: reflexiones desde una experiencia latinoamericana", en Serbin, Andrés (comp.) op. cit.
- Bodemer, Klaus (2003). "¿Nada es como antes? Consecuencias del 11 de septiembre para el sistema interamericano y algunos países de la región. Una evaluación preliminar", en Bodemer, Klaus (editor) El nuevo escenario de (in) seguridad en América Latina. ¿Amenaza para la democracia?, Caracas: Nueva Sociedad.
- Bodemer, Klaus; Sabine Kurtenbach y Andreas Steinhilber (2003). "Seguridad/inseguridad en las subregiones de América Latina. Resumen ejecutivo", en Bodemer, Klaus, editor (2003). El nuevo escenario de (in) seguridad en América Latina. ¿Amenaza para la democracia?, Caracas: Nueva Sociedad.
- Buzan, Barry et. al (1998). Security: A New Framework for Analysis, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Clark, John (2001). "Ethical Globalization: The Dilemmas and Challenges of Internationalizing Civil Society", en Edwards y Gaventa, op. cit., pp. 17-28.
- Clark, John (2003). Worlds Apart. Civil Society and the Battle for Ethical Globalization, London: Earthscan.
- Chiriboga, Manuel (2001a). "Constructing a Southern Constituency for Global Advocacy: The Experience of Latin American NGOs and the World Bank", en Edwards y Gaventa, op. cit. pp. 73-85.
- Chiriboga, Manuel (2001b). "Los acuerdos regionales de integración y las ONGs", en Podestá, Bruno et al., op. cit., pp. 83-103.
- Colletta, Nat and Michel Cullen (2000). *Violent Conflict and the Transformation of Social Capital*, Washington: The World Bank.
- Collier, Paul and Anke Hoeffler (2004). "Conflicts", in Lomborg, Bjorn (ed.) *Global Crisis, Global Solutions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- CRIES (2001a). Gobernabilidad democrática y seguridad ciudadana en Centroamérica, Managua: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- CRIES (2001b). Proyecto "Tratado de Seguridad Democrática en Centroamérica: revisión y reforma desde la sociedad civil", Managua.
- Daly Hayes, Margaret (2003). "La nueva agenda de seguridad para las Américas: la atención a la "inseguridad", en Paz, Guadalupe y Riordan Roett (comps.) (2003) *América Latina en un entorno global en proceso de cambio*, Buenos Aires: GEL, pp. 61-84.
- Davies, John y Edward Kaufman, eds. (2002). *Second Track/Citizens' Diplomacy. Concepts and Techniques for Conflict Transformation*, Lanham; Rowman and Littlefield Publ., p. 2
- de la Ossa, Álvaro (1996). La integración social: nuevas rutas hacia la discordia, San José (Costa Rica): ORIT/FCI/Friedrich Ebert Stiftung.
- Desch, Michael; Jorge Domínguez and Andrés Serbin (eds.) (1998). From Pirates to Drug Lords. The Post-Cold War Caribbean Security Environment, Albany: State University of New York Press.
- Diamint, Ruth (1999). "Estado y sociedad civil ante la cuestión cívico-militar en los '90", en Diamint, Ruth (editora). Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas, Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella/Nuevo Hacer.
- Diamint, Ruth (2000). "La OEA ¿debe desaparecer?" en Archivos del Presente (Buenos Aires) año 6, No. 22.
- Domínguez, Jorge (1998). "Seguridad, paz y democracia en América latina y el Caribe: desafíos para la era de posguerra fría", en Domínguez,

- Jorge (editor). Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur, Santiago de Chile: FLACSO/Interamerican Dialogue/Woodrow Wilson Center.
- Domínguez, Jorge (2003). “Conflictos territoriales y limítrofes en América Latina y el Caribe”, en Domínguez, Jorge (comp.) Conflictos territoriales y democracia en América Latina, Buenos Aires: Universidad de Belgrano/FLACSO-Chile/editorial siglo XXI.
- Edwards, Michael and John Gaventa, eds. (2001). Global Citizen Action, Boulder: Lynne Rienner.
- European Center for Conflict Prevention and Swedish Peace Team Forum (2002). Preventing Violent Conflict and Building Peace, Stockholm: Swedish Peace Team Forum.
- FLACSO: Serie BRIEF Cumbres de las Américas, No. 1, 2, 3 y 4, Buenos Aires: FLACSO.
- Gomáriz, Enrique y Ana Isabel García (2002). Género y seguridad democrática, papel de trabajo preparado para IDRC, septiembre de 2002.
- Gómez José María (comp.) *América Latina y el (des)orden global neoliberal*, Buenos Aires: CLACSO.
- Grabendorff, Wolf, editor (2003). *La seguridad regional en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos*, Bogotá: FESCOL/CEREC.
- Grabendorff, Wolf (2003). “Introducción” en Grabendorff, Wolf (editor) (2003) *La seguridad regional en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos*, Bogotá: FESCOL/CEREC.
- Gros Spiel, Hector (1998). “Universal international security and regional security” en What kind of security?, Paris: UNESCO.
- Hirst, Mónica (2003). “Seguridad regional en las Américas” en Grabendorff, Wolf “Introducción” en Grabendorff, Wolf (editor) (2003) *La seguridad regional en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos*, Bogotá: FESCOL/CEREC, pp. 25-80.
- Jácome, Francine (2000). “El Foro Permanente de la Sociedad Civil del Gran Caribe: evaluación preliminar”, en Jácome, F. et al., op. cit., pp. 179-187.
- Jácome, Francine (2001). “La sociedad civil en el proceso de la III Cumbre de las Américas: ¿participación o retórica?”, en Jácome, Francine; Antonio Romero y Andrés Serbin (coords.) Anuario de la Integración Regional en el Gran Caribe 2001, Caracas: CRIES/INVESP/CIEI/Nueva Sociedad, pp. 194-216.
- Jácome, Francine (2003). Avances y limitaciones del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica: recomendaciones para su revisión y reforma, Caracas: CRIES.
- Jeong, Ho-Won (2000). Peace and Conflict Studies. An Introduction, Aldershot: Ashgate
- Kaldor, Mary (2003). “Haz la ley y no la guerra: la aparición de la sociedad civil global”, en Castells, Manuel y Narcís Sierra (eds.) *Guerra y paz en el siglo XXI*, Barcelona: Tusquets.
- Kaldor, Mary (2003). *Global Civil Society. An Answer to War*, Cambridge: Polity Press.
- Kurtenbach, Sabine (2003). “El nuevo escenario de (in) seguridad en América Latina: ¿amenaza para la democracia”, en Bodemer, Klaus (editor) *El nuevo escenario de (in) seguridad en América Latina. ¿Amenaza para la democracia?*, Caracas: Nueva Sociedad, 2003.
- Leal Buitrago, Francisco (2003). “Crisis de la región andina: fragilidad democrática, inestabilidad social y Plan Colombia”, en Bodemer, Klaus (editor) *El nuevo escenario de (in) seguridad en América Latina. ¿Amenaza para la democracia?*, Caracas: Nueva Sociedad.
- López, Ernesto y Marcelo Fabián Saín, (comps.) (2003). “Nuevas amenazas”. *Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y Brasil*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- López, Ernesto (2003). “Nuevas problemáticas de seguridad y “nuevas amenazas”, en López, Ernesto y Marcelo Fabián Saín (comps.) (2003) “Nuevas amenazas”. *Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y Brasil*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Editorial, pp. 57-85.
- Lund, Michael (1999). “Preventing Violent Interstate Conflicts: Learning Lessons from Experience”, van Tongeren, Paul; Hans van de Veen, and Juliette Verhoeven (eds.) *Searching for Peace in*

- Europe and Eurasia, Boulder: Lynne Rienner.
- Lund, Michael (2003). "Tacking Stock of Post-Conflict Peacebuilding and Charting Future Directions", en *What Kind of Peace is Being Built?*, Working Paper No. 7, Ottawa: IDRC.
- Mainhold, Gunther (2003). "Violencia, escenarios de la seguridad regional y retos de la seguridad pública en México y Centroamérica" en Bodermer, Klaus (editor) *El nuevo escenario de (in) seguridad en América Latina. ¿Amenaza para la democracia?*, Caracas: Nueva Sociedad, 2003.
- Mani, Rama (2003). "In pursuit of an antidote: the response to September 11 and the rule of law", en *Conflict, Security and Development* (London), vol. 3, No. 1, April 2003., pp. 97-108.
- March Carlos (2004). "La república feudal", en *La Nación* (Buenos Aires), 9 de Septiembre 2004.
- Mares, David y Steven Bernstein (1998). "El uso de la fuerza en las relaciones interestatales de América Latina", en Domínguez, Jorge (editor) *Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur*, Santiago de Chile: FLACSO/Interamerican Dialogue/Woodrow Wilson Center.
- Mares, David (2003). "Conflictos limítrofes en el Hemisferio Occidental: Análisis de su relación con la estabilidad democrática, la integración económica y el bienestar social", en Domínguez, Jorge (comp.) *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*, Buenos Aires: Universidad de Belgrano/FLACSO-Chile/ editorial siglo XXI.
- Ministerio de Asuntos Extranjeros de Suecia (2001). *Preventing Violent Conflict. Swedish Policy for the 21st. Century*, Stockholm.
- Montville, J., ed. (1990). *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*, Lexington: Lexington Books, p. 7.
- Morris, Michael and Victor Millán, eds. (1983). *Controlling Latin American Conflicts. Ten approaches*, Boulder: Westview Press.
- Nef, Jorge (2002). "Seguridad humana y vulnerabilidad mutua", en Rojas Aravena, Francisco y Moufida Goucha (eds.) *Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz*, Santiago de Chile. UNESCO/FLACSO.
- Nuscheller, Franz (2003). "Civil Society Actors: A Democratic Corrective for International Organizations?", *Dialogue on Globalization*, Berlin: Friederich Ebert Stiftung, march 2003.
- O'Brien, Robert; Anne Marie Goetz, Jan Aart Scholte, Marc Williams (2000). *Contesting Global Governance. Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pardo Rueda, Rafael (1999). *Nueva seguridad para América Latina*, Bogotá: FESCOL/CEREC.
- Podestá, Bruno; Manuel Gómez Galán, Francine Jácome y Jorge Grandi (comps.) (1998). *Ciudadanía y mundialización. La sociedad civil ante la integración regional*, Madrid: CEFIR/CIDEAL/INVEP, 2000, y Jácome, Francine y Andrés Serbin (cord) *Sociedad civil e integración regional en el Gran Caribe*, Caracas: Nueva Sociedad/INVEP/CRICES.
- Puchala, David and Morris Blachman (1998). "International Organisations and Human Security in Latin America", en Pellicer, Olga (editor) *Regional Mechanisms and International Security in Latin America*, Tokio: United Nations University Press.
- Puig, Juan Carlos (1983). "Controlling Latin American Conflicts: Current Judicial Trends and Perspectives for the Future", in Morris, Michael and Victor Millán, eds. (1983). *Controlling Latin American Conflicts. Ten approaches*, Boulder: Westview Press.
- Ramírez, Socorro (2003). "El Plan Colombia: impacto nacional y regional", en *Futuros*, No. 2, www.revistafuturos.org.
- Ramírez, Socorro (2004). *Intervención en conflictos internos*, Bogotá: IEPRI.
- Rojas Aravena, Francisco (1998a). "The Rio Group and Regional Security in Latin America", en Pellicer, Olga (editor) *Regional Mechanisms and International Security in Latin America*, Tokio: United Nations University Press.
- Rojas Aravena, Francisco (1998b). "Introducción: diálogo hemisférico en pro de la seguridad en las Américas", en Domínguez, Jorge (editor) *Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur*, Santiago de Chile: FLACSO/Interamerican Dialogue/Woodrow Wilson Center.

- Rojas Aravena, Francisco (2000). "Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres. Construyendo el multilateralismo cooperativo", en Rojas Aravena, Francisco (ed.) *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*, Caracas: Nueva Sociedad/FLACSO.
- Rojas Aravena, Francisco (2002). "Introducción. Seguridad humana: concepto emergente de la seguridad del siglo XXI", en Rojas Aravena, Francisco y Moufida Goucha (eds.) *Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz*, Santiago de Chile. UNESCO/FLACSO.
- Rojas Aravena, Francisco (2003b). "Análisis de tendencias y variables para un escenario prospectivo: aprendiendo de la experiencia del Cono Sur en la resolución de conflictos", en Bodemer, Klaus (editor) *El nuevo escenario de (in) seguridad en América Latina. ¿Amenaza para la democracia?*, Caracas: Nueva Sociedad.
- Rosas, María Cristina (coord.) (2003). *Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino*, México: UNAM.
- Ruiz Blanco, Miguel Camilo (2003) "Visiones de seguridad en las Américas" Grabendorff, Wolf (2003). "Introducción" en Grabendorff, Wolf (editor) (2003) *La seguridad regional en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos*, Bogotá: FESCOL/CEREC, pp. 113-133.
- Rosada-Granados, Héctor (2002). "¿Existen nuevas amenazas a la seguridad en Centroamérica que demanden respuestas militares?, papel de trabajo presentado en la Reunión Académica Preparatoria de la V Conferencia Ministerial de Defensa de las Américas, FLACSO-Chile, Santiago, 17-18 de junio de 2002.
- Saint Pierre, Héctor Luis (2003). "Una reconceptualización de las "nuevas amenazas": de la subjetividad de la percepción a la seguridad cooperativa", en López, Ernesto y Marcelo Fabián Saín (comps.) (2003) "Nuevas amenazas". *Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y Brasil*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Editorial, pp. 21-56.
- Seoane, José y Emilio Taddei (comp.) (2001). *Resistencias mundiales. De Seattle a Porto Alegre*, Buenos Aires: CLACSO
- Serbin, Andrés (1998a). "New Trends in International Security in the Caribbean Basin", en Pellicer, Olga (editor) *Regional Mechanisms and International Security in Latin America*, Tokio: United Nations University Press.
- Serbin, Andrés (1998b). "Globalización, déficit democrático y sociedad civil en los procesos de integración", en Jácome, Francine y Andrés Serbin (comps.) *Sociedad civil e integración regional en el Gran Caribe*, Caracas: Nueva Sociedad/INVESP/CRIES, pp. 13-32.
- Serbin, Andrés (2000). "Globalización, regionalismo e integración regional: tendencias actuales en el Gran Caribe", en Jácome, F. et. Al. , op. cit., pp. 11-35.
- Serbin, Andrés (2001). "Globalifóbicos vs. Globalitarios. Fortalezas y debilidades de una sociedad civil regional emergente", en Nueva Sociedad (Caracas), noviembre-diciembre 2001, No. 176, pp. 48-65.
- Serbin Andrés, Leticia Salomón y Carlos Sojo (2001). *Gobernabilidad democrática y seguridad ciudadana en Centroamérica*, Managua: CRIES,.
- Serbin, Andrés (2003). "Las relaciones entre Venezuela y Guyana y la disputa del territorio Esequibo: ¿un paso adelante, dos atrás?", en Domínguez, Jorge (comp.) *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*, Buenos Aires: Universidad de Belgrano/FLACSO-Chile/ editorial siglo XXI.
- Serbin, Andrés and Andres Fontana (2002). "Civil-Military Relations in Latin America: the Post 9-11 Scenario and the Civil Society Dimension", en prensa en Schnabel, A. et al. (eds.) *Post-conflict societies*, Tokio: Universidad de las Naciones Unidas.
- Serbin, Andrés (2002). "Globalización, integración regional y sociedad civil", en Oliva, Carlos y Andrés Serbin (comp.) *América Latina, el Caribe y Cuba en el contexto global*, Araquara: Laboratorio Editorial de FCL/CRIES/AUNA.
- Serbin, Andrés (2003). "Entre la confrontación y el diálogo: diplomacia ciudadana, sociedad civil e integración regional", en *Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana*, Buenos Aires: editorial siglo XXI.
- Serbin, Andrés (2002). "Globalización, integración regional y sociedad civil", en Carlos Oliva y

- Andrés Serbin (comp.) *América Latina, el Caribe y Cuba en el contexto global*, Sao Paulo: CRIES/AUNA; Serbin, Andrés (2001). “Globalofóbicos vs. Globalitarios” en *Nueva Sociedad* (Caracas), No. 176, noviembre-diciembre; Serbin, Andrés (2004). “Entre la globalofobia y el globalitarismo: sociedad civil, movimientos sociales y globalización en América Latina y el Caribe”, en José María Gómez (comp.) *América Latina y el (des)orden global neoliberal*, Buenos Aires: CLACSO.
- Serbin, Andrés (1997). “Globalización y sociedad civil en los procesos de integración”, en *Nueva Sociedad* (Caracas), No. 147, enero-febrero 1997, pp. 44-55, y “Globalización, regionalismo e integración regional: tendencias actuales en el Gran Caribe”, *Anuario de la Integración regional del Gran Caribe 2000*, Caracas: Nueva Sociedad/CRIES/INVESEP, pp.11-36. Para una visión más detallada de los enfoques de nuevo regionalismo ver Varynen, Raimo (2003). “Regionalism: Old and New”, en *International Studies Review*, vol 5, No. 1, March 2003, pp. 25-52, Mittelman, James (2000). *The Globalization Syndrome. Transformation and Resistance*, Princeton: Princeton University Press, y Hettne, B.A., Inotai y Oswaldo Sunkel (eds) (1999) *Globalism and the New Regionalism*, New York: San Martin´s Press.
- Serbin, Andrés (2001). “Globalofóbicos vs. Globalitarios. Fortalezas y debilidades de una sociedad civil emergente”, en *Nueva Sociedad* (Caracas), No. 176, noviembre-diciembre 2001, pp. 67-86.
- Schnabel, Albrecht and Daniel Carment (2004). “Mainstreaming Conflict Prevention: From Rethoric to Reality”, in Schnabel, Albrecht and Daniel Carment (eds.) *Conflict Prevention: From Rethoric to Reality*, Lanham: Lexington Books.
- Schiappa-Pietra, Oscar (2003). “Breve introducción a los conflictos políticos y medioambientales en Ecuador, Bolivia y Perú”, en *Futuros*, No. 2, www.revistafuturos.org.
- Somavía, Juan (1999). *People´s Security. Globalizing Social Progress*, s/d.
- Soriano, Juan Pablo and Donald Mackay (2003). “Redefining Hemispheric Security After September 11”, *FOCAL Policy Paper* FPP-03-05, Ottawa.
- Sriram, Chandra Lekha and Zoe Nielsen, eds (2004). *Exploring Subregional Conflict*, Boulder: Lynne Rienner.
- Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*, www.sicanet.org.sv/documentos/tratados.
- Tulchin, Joseph and Ralph Espach (2000). “Introduction: US-Caribbean Security Relations in the Post-Cold War Era”, en Tulchin, Joseph and Ralph Espach (eds.) *Security in the Caribbean Basin. The Challenge of Regional Cooperation*, Washington: Woodrow Wilson Center.
- Van Tongeren, Paul (2001). “Coordination and Codes of Conduct”, en Reychler, Luc and Thania Paffenholz (eds.) *Peace-building. A Field Guide*, Boulder: Lynne Rienner.
- Varas, Augusto (1998). “Cooperative Hemispheric Security alter the Cold War”, en Pellicer, Olga (editor) *Regional Mechanisms and International Security in Latin America*, Tokio: United Nations University Press.
- Wils, Frits (1995). *NGOs in Latin America: Past Strategies, Current Dilemmas, Future Challenges*, Oxford: INTRAC.
- Yáñez, Hernán (2000). “Redes de ONG e integración en el Gran Caribe”, en Jácome, F. et al., op. cit., pp. 161-178.

Resumen

La construcción de la paz y la sociedad civil en América Latina y el Caribe: Seguridad, prevención de conflictos y ciudadanía

Programa “El rol de la sociedad civil en la prevención de conflictos en América Latina y el Caribe” 2003-2005

El presente documento, elaborado por Andrés Serbin, plantea en forma preliminar e introductoria, los principales lineamientos de los siguientes temas:

- El desarrollo de conflictos armados en América Latina y el Caribe en la actualidad.
- El marco conceptual desarrollado en la región

para lidar con los temas de paz, seguridad y prevención de conflictos.

- El marco institucional que se ha desarrollado a nivel hemisférico en el tratamiento de estos temas.
- El rol de la sociedad civil en el desarrollo de una agenda hemisférica y global de seguridad, paz y prevención de conflictos.
- Algunos elementos preliminares para la prevención de conflictos en la región y el rol de la sociedad civil.

El documento constituye un borrador preliminar que ha sido sometido a la discusión de las redes y organizaciones de la sociedad civil, en el marco de la fase preparatoria del programa “El rol de la sociedad civil en la prevención de conflictos en América Latina y el Caribe 2003-2005” iniciado por CRIES en coordinación con el Centro Europeo de Prevención de Conflictos (ECCP) y el Foro de Diplomacia Ciudadana (FDC).

Abstract

Peace Building and Civil Society in Latin America and the Caribbean: Security, Conflict Prevention and Civic Responsibility

Program “The Role of Civil Society in Conflict Prevention in Latin America and the Caribbean” 2003-2005.

This document, elaborated by Andrés Serbin, establishes in a preliminary and introductory way the main features on the following issues:

- The current development of armed conflicts in LAC.
- The conceptual framework developed in the region, with the purpose of dealing with peace, security and conflict prevention matters.
- The institutional frame developed at a hemispheric level to deal with the issues of interest.
- The role of civil society organizations (CSO) and networks in the development of a hemispheric and global agenda on security, peace and conflict prevention matters.
- Preliminary recommendations for conflict

prevention in the region, and for the role of civil society networks and organizations.

This document is a preliminary draft that has been submitted to discussion among regional CSOs and networks, in the framework of the preparatory stage of the Program “The Role of Civil Society in Conflict Prevention in LAC 2003-2005” initiated by CRIES, in coordination with the European Centre for Conflict Prevention (ECCP) and the FDC.

Sumário

A construção da paz e a sociedade civil na América Latina e Caribe: segurança, prevenção de conflitos e cidadania.

Programa “O papel da sociedade civil na prevenção de conflitos na América Latina e Caribe” 2003-2005.


O presente documento, elaborado por Andrés Serbin, expõe de forma preliminar e introdutória os principais lineamentos dos seguintes temas:

- O desenvolvimento de conflitos armados na América Latina e Caribe na atualidade;
- O marco conceitual desenvolvido na região para a abordagem das questões de paz, segurança e prevenção de conflitos;
- O marco institucional desenvolvido em nível continental no tratamento de tais temas;
- O papel da sociedade civil no desenvolvimento de uma agenda continental e global de segurança, paz e prevenção de conflitos;
- Alguns elementos preliminares para a prevenção de conflitos na região e o papel da sociedade civil.

O documento constitui um esboço preliminar que foi submetido à discussão em redes e organizações da sociedade civil, como fase preparatória do programa “O papel da sociedade civil na prevenção de conflitos na América Latina e Caribe 2003-2005”, iniciado pela CRIES juntamente com o Centro Europeu de Prevenção de Conflitos (ECCP) e o Fórum de Diplomacia Cidadã (FDC).

Cuadro No. 1
América Latina: Cuadro de conflictos inter-estatales
1990-2002

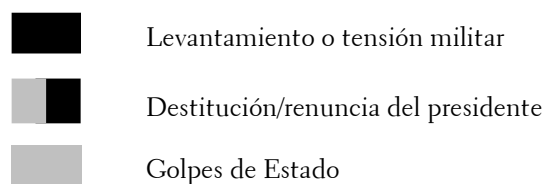
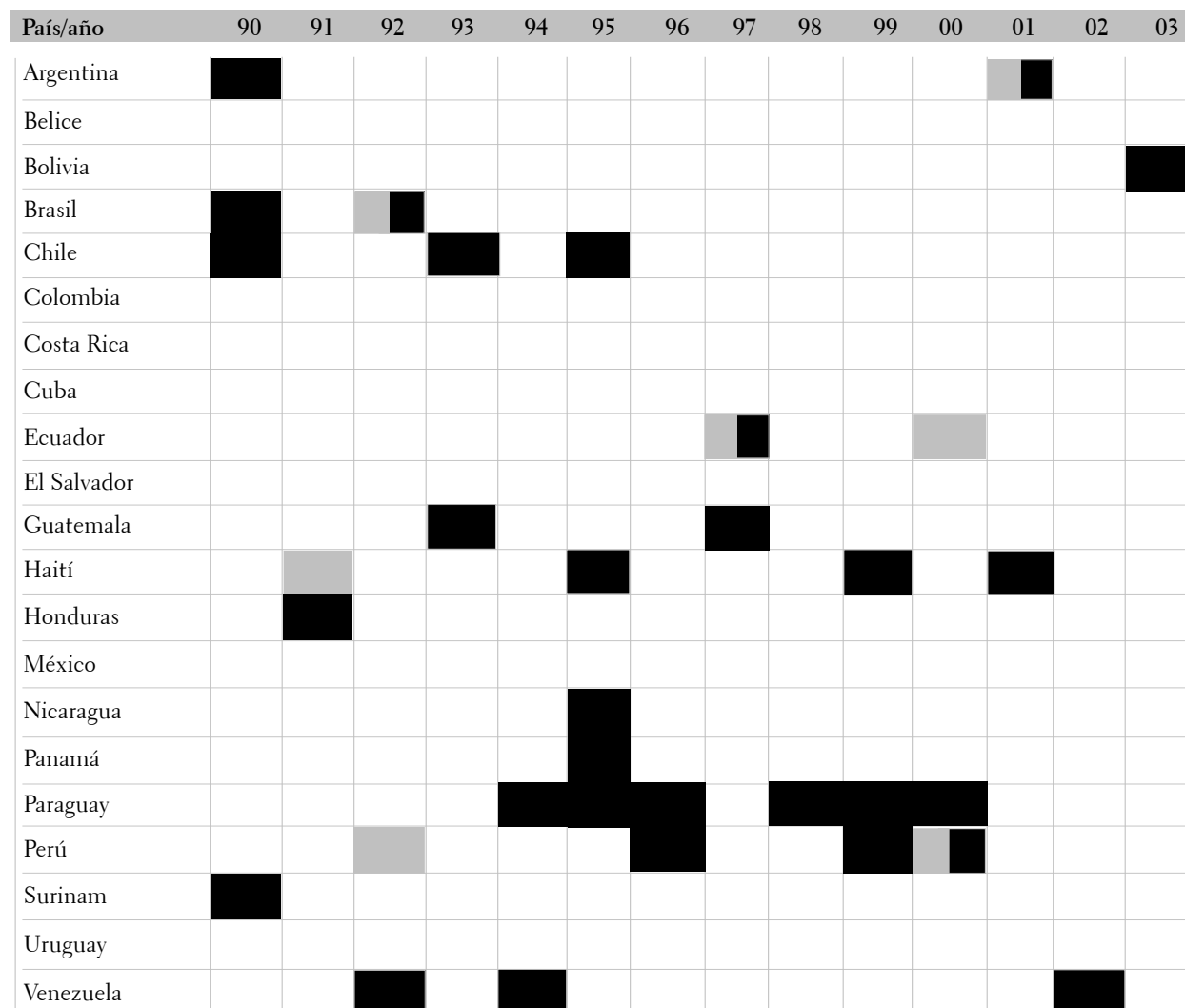
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina													
Bahamas													
Barbados													
Belice								Gua		Gua	Gua	Gua	
Bolivia													
Brasil													
Canadá													
Chile													
Colombia					Ven	Ven		Ven			Ven		
Costa Rica													
Cuba								Nic	Nic		Nic		
Dominica													
Rep. Dominicana													
Ecuador		Per		Per	Per	Per			Per				
El Salvador					Hon		Nic Hon				Hon/Nic	Hon	
Grenada													
Guatemala								Bel		Bel	Bel		
Guyana												Bel	
Haití		EE.UU.	EE.UU.	EE.UU.	EE.UU.	EE.UU.				Ven			
Honduras		Nic			El Sal	Nic	El Sal Nic	Nic	Nic	Nic	El Sal Nic	Nic El Sal	
Jamaica													
México													
Nicaragua		Hon				Hon	El Sal Hon Hon CR	Hon CR	Hon		CR	Hon	
Panamá	EE.UU.										CR		
Paraguay													
Perú		Ecu		Ecu	Ecu	Ecu			Ecu				
Estados Unidos	Pan	Hai	Hai	Hai									
Uruguay													
Venezuela					Col	Col		Col		Guy	Col		

 Despliegue de tropas o incidentes

 Guerra

Fuente: Base de Datos FLACSO-Chile y Mares, David (2003). "Conflictos limítrofes en el Hemisferio Occidental: Análisis de su relación con la estabilidad democrática, la integración económica y el bienestar social" en Domínguez, Jorge (comp.) *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*. FLACSO/Siglo XXI editores/Universidad de Belgrano.

Cuadro No. 2
Crisis político-institucionales en América Latina
1990-2003



Fuente: FLACSO – Chile (2003) , “Amenazas a la gobernabilidad en América Latina”, en Rojas Aravena Francisco (2003). *La seguridad en América Latina pos 11 de Septiembre*. Ed. Nueva Sociedad. FLACSO – Chile. P 36.

Cuadro No. 3
Esquema sinóptico tentativo de una clasificación
de las nuevas amenazas

	Agentes / pacientes	Manifestaciones	Medios de enfrentar las amenazas					
			Fuerzas Armadas	Política	Defensa Civil	Diplomacia	Política Económica	Política Social
¿Quién es la amenaza? El agente	La naturaleza	Terremotos, inundaciones, etc.			x			
	Los hombres	unidad política	Guerra internacional	x				
		grupos societales	Terrorismo, revolución, limpieza étnica, discriminación, etc.		x			
	humanidad	Impacto demográfico y ambiental					x	
¿Cómo amenaza? Los medios	Económicos	Bloqueos, sanciones, impuestos						
	Políticos	Mociones de condena en organismos internacionales, etc.						
	Militares	Bloqueos, operativos punitivos, guerra	x			x		
	De información	Campañas nacionales e internacionales, denuncias e investigaciones periodísticas				x		
¿A quién amenaza? La víctima	Unidad política	La soberanía interna o el monopolio de la violencia	x					
	Grupos societales	La integridad grupal						x
	Humanidad	Los derechos humanos, el medio ambiente, etc.		x				
¿Sobre qué recae la amenaza? Lo que es amenazado	Economía						x	
	Salud pública							x
	Medio ambiente			x				
	Estabilidad política							
	Integridad territorial			x				
	Soberanía			x				

Fuente: Héctor Luis Saint – Pierre (2003). “Una Reconceptualización de las “ Nuevas Amenazas”: De la subjetividad de la percepción a la seguridad cooperativa”, en Ernesto López / Marcelo Fabián Sain (compiladores): “Nuevas Amenazas”. *Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, p 49.

Cuadro No. 4
Cumbres Presidenciales de 1987 a 2004

1987	Grupo Río
1988	Grupo Río
1989	Grupo Río
1990	Grupo Río
1991	Grupo Río Cumbre Iberoamericana
1992	Grupo Río II Cumbre Iberoamericana
1993	Grupo Río Cumbre presidencial de miembros APEC III Cumbre Iberoamericana
1994	Grupo Río Cumbre presidencial de miembros APEC IV Cumbre Iberoamericana I Cumbre de las Américas
1995	Grupo Río Cumbre presidencial de miembros APEC V Cumbre Iberoamericana
1996	Grupo Río Cumbre presidencial de miembros APEC VI Cumbre Iberoamericana
1997	Grupo Río Cumbre presidencial de miembros APEC VII Cumbre Iberoamericana
1998	Grupo Río Cumbre presidencial de miembros APEC VIII Cumbre Iberoamericana II Cumbre de las Américas
1999	Grupo Río Cumbre presidencial de miembros APEC IX Cumbre Iberoamericana I Cumbre Europea - América Latina y Caribe
2000	Grupo Río X Cumbre presidencial de miembros APEC Cumbre Iberoamericana I Cumbre Sudamericana (Brasilia)
2001	Grupo Río XI Cumbre presidencial de miembros APEC III Cumbre de las Américas
2002	Grupo Río Cumbre presidencial de miembros APEC XII Cumbre Iberoamericana II Cumbre Europa – América Latina y Caribe II Cumbre Sudamericana (Guayaquil)
2003	Grupo Río Cumbre presidencial de miembros APEC XIII Cumbre Iberoamericana
2004	Grupo Río (por definir) XIV Cumbre presidencial de miembros APEC (Santiago) Cumbre de las Américas (extraordinaria) (México) III Cumbre Europa – América Latina y Caribe (México) III Cumbre Sudamericana (Bolivia – Sept 2004)

* Nota: se excluyen reuniones subregionales como MERCOSUR, SICA, CAN y CARICOM.
Fuente: *Gobernabilidad en América Latina. Informe regional 2004*, Santiago: FLACSO, pp. 59.

Cuadro No. 5
Cumbres de las Américas
Plan de Acción

Temas	Miami 1994	Santiago de Chile 1998	Québec 2001
La preservación, el fortalecimiento de la Comunidad de Democracias de las Américas	<ol style="list-style-type: none"> 1. El fortalecimiento de las democracias 2. La promoción y protección de los derechos humanos 3. El fortalecimiento de la sociedad y de la participación comunitaria 4. La promoción de los valores culturales 5. La lucha contra la corrupción 6. La lucha contra el problema de las drogas ilícitas y delitos conexos 7. La eliminación de la amenaza del terrorismo nacional 8. El fomento de la confianza mutua 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Democracias y derechos humanos 2. Educación para la democracia 3. Sociedad Civil 4. Trabajadores Migrantes 5. Fortalecimiento de las Administraciones Municipales y Regionales 6. Corrupción 7. Prevención y Control del Consumo Indevido y del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Substancias Psicotrópicas, y Otros Delitos Conexos 8. Terrorismo 9. Fomento de la Confianza y Seguridad entre los Estados 10. Fortalecimiento del Sistema de Justicia y de los Órganos Judiciales 11. Modernización del Estado en la Administración de material Laboral. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Procesos y Procedimientos electorales 2. Transparencia y buena gestión gubernamental 3. Medios de comunicación 4. Fortalecimiento de los gobiernos locales 5. Lucha contra la corrupción 6. Cumplimiento de las obligaciones internacionales 7. Fortalecimiento del sistema de derechos humanos 8. Derechos humanos de la mujer 9. Derechos humanos de la niñez 10. Migración 11. Libertad de opinión y expresión 12. Acceso a justicia 13. Independencia del poder judicial 14. Reuniones hemisféricas de ministros de defensa 15. Combate al problema de las drogas 16. Delincuencia organizada transnacional 17. Previsión de la violencia 18. Fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en los procesos hemisféricos y nacionales
La Promoción de la Prosperidad Mediante la integración Económica y el Libre Comercio	<ol style="list-style-type: none"> 9. El libre comercio en las Américas 10. El desarrollo y la liberalización de los mercados de capital 11. La infraestructura hemisférica 12. Cooperación energética 13. La telecomunicación y la infraestructura de la información 	<ol style="list-style-type: none"> 12. ALCA 13. Fortalecimiento, modernización e integración de los mercados financieros 14. Ciencia y Tecnología 15. Cooperación Energética Regional 16. Infraestructura Hemisférica. a) Infraestructura General 	<ol style="list-style-type: none"> 19. Comercio e inversión 20. Estabilidad económica y financiera 21. Responsabilidad social de las empresas 22. Telecomunicaciones 23. Transporte

Temas	Miami 1994	Santiago de Chile 1998	Québec 2001
La Erradicación de la Pobreza y la Discriminación en Nuestro Hemisferio	14. La cooperación en ciencia y tecnología 15. El turismo 16. El acceso universal a la educación 17. El acceso equitativo a los servicios básicos de salud 18. El fortalecimiento del papel de la mujer en la sociedad 19. El fomento de las microempresas y las pequeñas empresas 20. Los cascos Blancos, cuerpos para casos de emergencia y el desarrollo	b) Transporte c) Telecomunicaciones 17. Educación 18. Fomento de Micro, Pequeña y Mediana Empresa 19. Registro de Propiedades 20. Tecnologías de Salud 21. Mujer 22. Derechos básicos de los trabajadores 23. Poblaciones Indígenas 24. hombre y Malnutrición 25. Cooperación	24. Trabajo y empleo 25. Crecimiento de equidad 26. Financiamiento para el desarrollo 27. Ambiente económico favorable 28. Migración 29. Mejoramiento de la estabilidad y movilidad social 30. Educación 31. Ciencia y Tecnología 32. Salud 33. Igualdad de Género 34. Pueblos indígenas 35. Diversidad Cultural 36. La infancia y la juventud.
La Garantía del desarrollo Sostenible y la Conservación de Nuestro Medio Ambiente para las Generaciones Futuras.	21. La alianza para el uso sostenible de la energía 22. La alianza para la biodiversidad 23. La alianza para la prevención de la contaminación.	26. Desarrollo Sostenible.	37. Manejo de desastres 38. Medio ambiente y gestión de recursos naturales.

**Coordinadora Regional de Investigaciones
Económicas y Sociales (CRIES)**

Lavalle 1619 Piso 9º Ofic. A
(1048) – Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina
Tel./Fax (54 11) 43 72 83 51
E-mail: info@cries.org - Website: www.cries.org