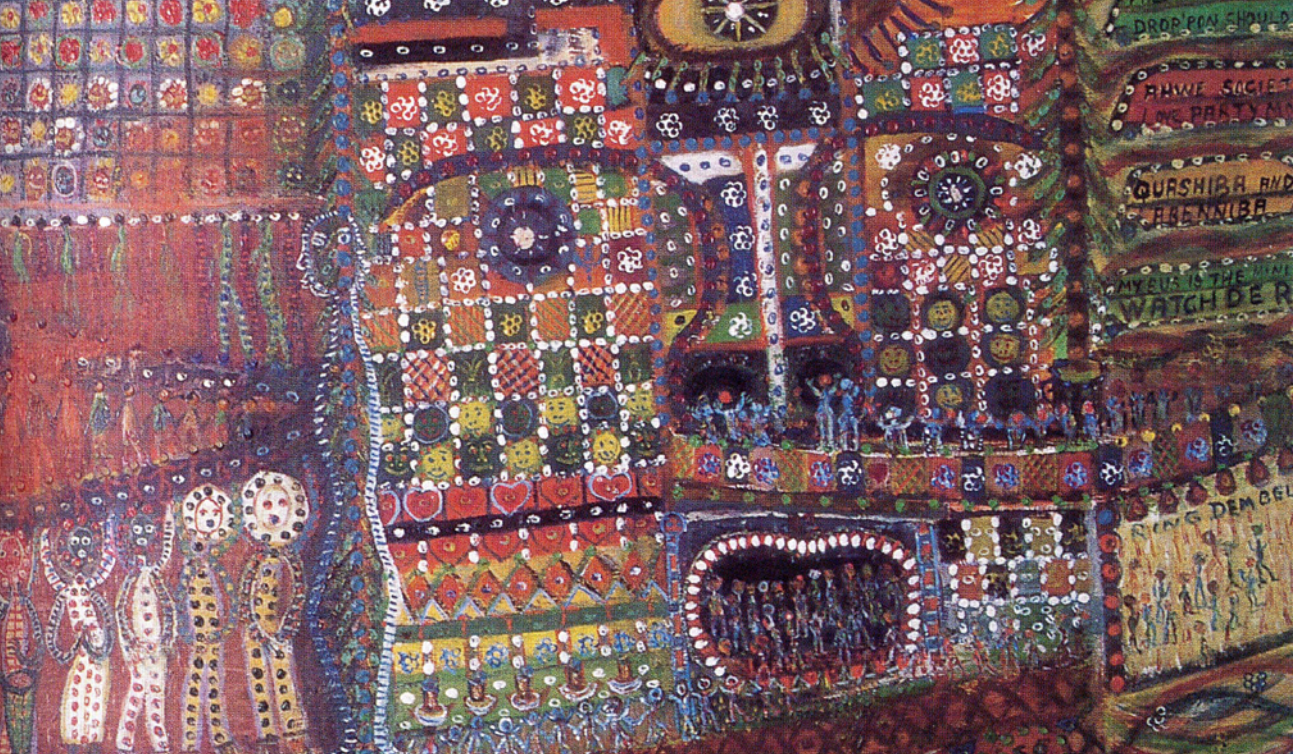




PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Sociedad civil, diplomacia ciudadana y prevención de conflictos
ANDRÉS SERBIN

El entorno de la seguridad global: Sus componentes y contextos
FRED JUDSON

Links for life. Opportunities for More Effective Civil Society
Engagement with the UN System
JOHN W. FOSTER

La prevención internacional de conflictos:
Tendencias y riesgos a nivel global y hemisférico
SOCORRO RAMÍREZ

El rol de la OEA. El difícil camino de prevención
y resolución de conflictos a nivel regional
PAZ VERÓNICA MILET

GPPAC Discussion Paper: UN-CSO Interaction
in Conflict-Affected Communities
CATHERINE BARNES

19

ENERO-JUNIO 2004 / AÑO 9

PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

19

ENERO-JUNIO 2004 / AÑO 9



Editorial CRIES

PENSAMIENTO PROPIO

ENERO-JUNIO 2004 / AÑO 9

Director: Andrés Serbin
Coordinador Editorial: Rodolfo Wlasiuk

Traducción: Marcos Picolo, Marina Gaiteri

Diseño Gráfico: Laura Toso

Impresión: Grancharoff Impresores ISSN: 1016-9628

Junta Directiva de CRIES / CRIES Board of Directors

Andrés Serbin
Presidente
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos
(INVESP)

Judith Wedderburn
Association of Caribbean Economists (ACE), Jamaica

Socorro Ramírez
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones
Internacionales (IEPRI-Universidad Nacional de
Colombia)

Jessica Byron
Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic
Studies (SALISES-University of the West Indies),
Jamaica

Raúl Leis
Asociación Centro de Estudios y Acción social
Panameño (CEASPA), Panamá

Pavel Isa-Contreras
Centro de Investigación Económica para el Caribe
(CIECA), República Dominicana

Adalberto Ronda Varona
Centro de Estudios sobre América (CEA), Cuba

Esta publicación se realiza con el generoso aporte de la Fundación Ford

PENSAMIENTO PROPIO

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)

Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina

Teléfono: (54 11) 4372-8351 info@cries.org - www.cries.org

Membresía de CRIES / CRIES Members

Barbados

Caribbean Policy Development Centre (CPDC)
Women & Development Unit (WAND)

Belize

Society for the Promotion of Education & Research (SPEAR)

Colombia

ECOFONDO
Instituto de Estudios Caribeños (IEC - Universidad Nacional de Colombia)
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales
(IEPRI - Universidad Nacional de Colombia)
Dept. de Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana
(PUJ)

Costa Rica

Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE)
Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL)
Departamento Ecueménico de Investigaciones (DEI)
Fundación Centroamericana por la Integración (FCI)
Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia
(FUNPADEM)
Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas
(IICE-Universidad de Costa Rica)

Cuba

Asociación por la Unidad de Nuestra América (AUNA)
Centro de Estudios sobre América (CEA)
Centro Félix Varela (CFV)
Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan
Marinello
Centro de Investigaciones de Economía Internacional
(CIEI-Universidad de La Habana)
Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre

El Salvador

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)
Instituto para el Desarrollo Económico y Social de El Salvador (IDEESES)
Tendencias

Guatemala

Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO)
Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES)

Haití

Centre de Recherche et Formation Economique et Sociales
pour le Développement (CRESFED)
Group Haitien des Recherches & D'Actions Pedagogiques (GHRAP)

Honduras

Centro de Documentación de Honduras (CEDOH)
Centro de Investigación y Estudios Nacionales (CIEN)
Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC)

Jamaica

Association of Caribbean Economists (ACE)
Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies
(SALISES-University of the West Indies)

México

Asociación Mexicana de Estudios del Caribe (AMEC)
Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA - Universidad Nacional Autónoma
de México)
Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos (DEILA - Universidad de
Guadalajara)
Foro de Apoyo Mutuo (FAM)
Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC)

Nicaragua

Centro de Investigaciones de la Costa Atlántica (CIDCA)
Centro de Investigaciones Económicas y Tecnológicas (CINET - Facultad de
Ciencias Económicas UNAN - Managua)
Instituto para el Desarrollo Sostenible (INDES)
NITLAPAN - Universidad Centroamericana (UCA)

Panamá

Centro de Capacitación y Desarrollo Social (CECADES)
Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA)
Centro de Estudios Latinoamericanos Justo Arosemena (CELA)
Centro de Investigación y Docencia de Panamá (CIDPA)

Puerto Rico

Centro de Estudios de la Realidad Puertorriqueña (CEREP)
Proyecto Atlantea - Universidad de Puerto Rico (UPR)

República Dominicana

Centro de Investigaciones Económicas para el Caribe (CIECA)
Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF)
Centro de Investigación y Promoción Social (CIPROS)
FLACSO - República Dominicana

Trinidad y Tobago

Caribbean Network for Integrated Rural Development (CNIIRD)

Venezuela

Asociación Venezolana de Estudios del Caribe (AVECA)
Centro de Estudios Integrales del Ambiente (CENAMB – Universidad Central de
Venezuela)
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP)

Centros y redes asociadas

Centro de Estudios Demográficos (CEDEM), Universidad de La Habana, Cuba
Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE), Argentina
Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM), Cuba *
Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS), Cuba *
Foro de Diplomacia Ciudadana (Secretaría en México)
Foro para la Transparencia, Argentina *
FUNSAL PRODESE, El Salvador *
GESO (Fundación Género y Sociedad), Guatemala *
Instituto Superior de Relaciones Internacionales (ISRI), Cuba
Red Sur Norte, Uruguay *
Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES), El Salvador *
Universidad Autónoma del Caribe, Barranquilla, Colombia

* (en proceso de admisión)

Consejo Asesor Internacional / International Advisory Board

Clara Arenas
Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales
(AVANCSO), Guatemala

Jean Michel Blanquer
Institut des Hautes Etudes de L'Amérique Latine (IHEAL),
Université de la Sorbonne, Paris, Francia

Anthony Bryan
Dante B. Fascell Center
University of Miami, USA

Victor Bulmer-Thomas
Chatam House, UK

Sonia de Camargo
Instituto de Relações Internacionais
Pontifícia Universidade Católica (PUC),
Rio de Janeiro, Brasil

Rut Diamint
Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

Neville Duncan
Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies
(SALISES- University of the West Indies), Jamaica

Rosario Espinal
Department of Sociology,
Temple University, USA

Eduardo Gamarra
Latin American and Caribbean Center,
Florida International University, USA

Norman Girvan
Association of Caribbean States (ACS)

Wolf Grabendorff
FESCOL

Alfredo Guerra-Borges
Instituto de Investigaciones Económicas,
Universidad Nacional Autónoma de México

Jean Grugel
The University of Sheffield, UK

Rafael Hernández
Revista Temas, Cuba

Richard Hillman
John Fisher College, Rochester, USA

Francine Jácome
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos
(INVESP), Venezuela

Weine Karlsson
University of Stockholm, Sweden

David Lewis
Manchester Trade Ltd., USA

Fernando López Alves
Universidad de California, Santa Barbara, USA

Gilbert Merx
Duke University, USA

Gert Oostindie
Royal Institute of Linguistics and Anthropology,
The Netherlands

Carlos Quenan
IHEAL, Université de la Sorbonne, Paris. France

Laverne E. Ragster
University of the Virgin Islands, USA

Socorro Ramírez
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones
Internacionales (IEPRI),
Universidad Nacional de Colombia

Carlos Sojo
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO),
Costa Rica

Edelberto Torres Rivas
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO),
Guatemala

Daniel Van Eeuwen
CREALC, Université d'Aix-en-Provence. France

Judith Wedderburn
Association of Caribbean Economists (ACE), Jamaica

Indice / Contents



MENSAJE DEL DIRECTOR / MESSAGE FROM THE DIRECTOR

Sociedad civil, diplomacia ciudadana y prevención de conflictos / 7
ANDRÉS SERBIN

INVESTIGACIÓN & ANÁLISIS / RESEARCH & ANALYSIS

El entorno de la seguridad global: Sus componentes y contextos / 13
FRED JUDSON

Links for life. Opportunities for More Effective Civil Society Engagement with the UN System / 45
JOHN W. FOSTER

La prevención internacional de conflictos: Tendencias y riesgos a nivel global y hemisférico / 95
SOCORRO RAMÍREZ

El rol de la OEA. El difícil camino de prevención y resolución de conflictos a nivel regional / 143
PAZ VERÓNICA MILET

DOCUMENTOS / DOCUMENTS

GPPAC Discussion Paper: UN-CSO Interaction in Conflict-Affected Communities / 181
CATHERINE BARNES

RESEÑAS / BOOK REVIEW

La Seguridad Regional en las Américas / 217
DOLORES NOYA RIOBÓ

L'Unione Europea. Storia, istituzioni, politiche / 223
CAROLINA SOLÍS FERNÁNDEZ

PULSO BIBLIOGRÁFICO / BIBLIOGRAPHIC PULSE / 229

REVISTA DE REVISTAS / REVIEW OF JOURNALS / 235

COLABORADORES / CONTRIBUTORS / 245

NORMATIVAS / NORMATIVES / 249

En portada / Cover: Fragmento de Philip Moore (Guyana).
Título: *The Culture Centre*, 1996. Acrílico sobre lienzo.



Sociedad civil, diplomacia ciudadana y prevención de conflictos

Andrés Serbin

En un mundo donde desde el fin de la Guerra Fría se han expandido los conflictos armados, particularmente de orden doméstico y local, América Latina y el Caribe aparentan ser una de las regiones más pacíficas y menos proclives a la emergencia de conflictos violentos. Esta creencia ha sido ampliamente recreada por las elites políticas locales, por los observadores externos y por los propios habitantes de la región. Asimismo, esta percepción se sustenta, evidentemente, en el menor y cada vez más decreciente número de conflictos inter-estatales presentes en la región. Sin embargo, esta imagen ignora o soslaya el potencial contenido y la posibilidad de desarrollo de crecientes tensiones y 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 tanto legítimas como ilegales.

En un entorno mundial 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 generalizada de una América Latina y del Caribe aislada de los avatares sangrientos del genocidio y de las guerras y conflictos intraestatales como los de Bosnia, Ruanda o Sudán, para mencionar sólo algunos ejemplos posteriores a 1989, 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 justificadamente apuntan mas a las desigualdades y exclusiones económicas y sociales profundizadas por los programas de ajuste estructural, 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 regional que haga estragos entre su población.

Sin embargo, situaciones críticas como la de la violencia y el conflicto armado domésticos persistentes en Colombia, la explosiva combinación de conflictos sociales y étnicos en la situación boliviana o la reiteración de la endémica crisis haitiana, parecen indicar que la región no es inmune a la emergencia y al 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, sin embargo, 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, 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 vigorosa sociedad civil regional que, a la vez de profundizar y reforzar la consolidación de los sistemas democráticos, incrementa 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 parece 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 apunten a promover, defender y a proponer acciones y políticas orientadas a abordar los temas que, a nivel regional, trascienden las fronteras nacionales y pueden 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 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 preocupación ciudadana que se exprese en acciones específicas.

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, ni aísla ni contribuye a recrear el mito de una región pacífica *per secula seculorum*, 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,

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 nacional, 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 los impactos de la globalización en sus distintas dimensiones, 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 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 la región. 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, en los ámbitos nacionales y multilaterales,

por la construcción y consolidación de una región pacífica, tiene un rol relevante, en tanto no bastan la declaraciones de zonas de paz, ni las medidas coyunturales para resolver 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 para el futuro.

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.

Los artículos y documentos incluidos en este número de Pensamiento Propio, apuntan precisamente a fortalecer este proceso, profundizando en el debate acerca de la seguridad global y regional, el rol de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA), y el proceso de articulación entre las iniciativas de la sociedad civil y de la ONU en función de un proceso global de prevención de conflictos armados, en el marco del desarrollo de la diplomacia ciudadana.

www.cries.org



El sitio en Internet de la
Coordinadora Regional de Investigaciones
Económicas y Sociales

Toda la información sobre las actividades, programas, proyectos
y publicaciones de CRIES en Latinoamérica y el Gran Caribe, a
su alcance desde cualquier parte del mundo.



El entorno de la seguridad global: Sus componentes y contextos*

Fred Judson

Premisas introductorias

La seguridad, como condición, como práctica y como concepto, manifiesta las mismas características conjugadas por otras esferas bien conocidas y tratadas por las ciencias sociales. Éstas incluyen: el poder, la justicia, la sociedad civil, la globalización, *inter alia*. Son términos globales, útiles por su misma carencia de precisión, su plasticidad y su maleabilidad. Adquieren contenido y se ganan la sustancialidad cuando las formaciones sociales e instituciones de gobernancia se engranan con la práctica. De esa conducta concreta y observable se sustraen los significados, se encarnan los actores, se conocen o se sugieren los motivos de éstos. La práctica de la seguridad, en otras palabras, rinde la materia para analizarla, como es el caso del poder. Sin embargo, es

* Una versión preliminar de este trabajo se ha publicado en J. María Ramos García y Ofelia Woo Morales, eds. (2004). Seguridad nacional y fronteriza en la relación México-Estados Unidos-Canadá (Universidad de Guadalajara), pp. 21-44.

insuficiente como acercamiento epistemológico esa declaración. No produce en sí una postura que se presta a la asesoría, ni una teorización académica, ni una plataforma para la intervención crítica y cívica en los asuntos de la seguridad como agenda pública de la democracia.¹

Esta insuficiencia refleja algo esgrimido no exclusivamente por los pos-modernistas: que los conceptos y vocabularios de las ciencias sociales de la modernidad tienen una vida doble. Funcionan tanto de análisis como discurso; mezclan la ideología con la ciencia. Frente a esta circunstancia el espíritu desconstruccionista surge de las conciencias pos-modernistas y se mete al lado de los escépticos de la tradición racionalista² cuando examina un complejo de condición, práctica y concepto como lo es “la seguridad”. Empieza sencillamente con los interrogatorios *¿cui bono?* (¿quién gana?), ¿quién domina en la inevitable relación desigual de poder? y sigue con ¿quién y cómo se maneja el discurso? (¿quién controla o define lo que se considera el conocimiento?). Estas preguntas han tenido una presencia modernista en las tradiciones críticas y materialistas de la economía política (Marx, 1972; Gramsci, 1971; Cox 1987, 1995; Gill, 1993), y ahora con las sensibilidades del pos-modernismo hay aún más atención al lenguaje como campo de poder, de conflicto y de contestación (Burch y Denmark, 1997).

Las posturas epistemológicas de las tradiciones críticas y materialistas comparten con ciertas corrientes pos-modernistas una determinación de concebir los objetos de análisis siempre en sus contextos o entornos. Insisten en ubicar cualquier realidad política, momento, proceso, evento o dinámica en relaciones enredadas. Buscan identificar una totalidad a la cual el objeto de análisis pertenece. Tienden a dar relieve a los componentes del entorno. Y prestan atención a las dinámicas internas del fenómeno-objeto y cómo aquellas responden a las dinámicas internas de los componentes del entorno, tanto más se enfocan en las relaciones entre esos componentes. En fin, quieren ver las cosas “en su conjunto”. Comparto esa postura epistemológica, llamada “holismo materialista”³, al tratar el tema de la seguridad.

Componentes del entorno

Se pueden denotar cuatro ‘racimos’ de componentes de un paradigma analítico aplicable a la seguridad y su contexto actual. Estos son: los

inmanentes, los **estructurales**, los **emergentes** y los **coyunturales**. Los componentes no corresponden estrictamente a unas categorías fijas y definidas; se tienden a traslapar, es decir, exhiben su carácter relacional dentro del conjunto.

Los inmanentes

La seguridad históricamente se ha considerado un bien público en el sentido de ser un requisito de la civilización humana, una condición necesaria para la sociedad en sí. Contra-intuitivamente, la inseguridad socava a la civilización; no la auspicia. Entre los teóricos europeos clásicos, por ejemplo, Jean-Jacques Rousseau (1964) concibió del ‘contrato social’ entre ciudadanos para formar un estado que proveyera la seguridad necesaria para el ejercicio de derechos. Más tarde, Max Weber (1947) teorizó que el estado moderno provee la seguridad a base de “un monopolio legítimo de la violencia”. Si en la época del absolutismo monárquico la seguridad fuera “un bien privado” del regidor, la modernidad supuestamente la convirtiera en “un bien público”. A nivel individual, el consenso es que la seguridad permite y favorece el desarrollo completo de la persona infantil, juvenil y adulto. En términos de los valores de la modernidad (captados en el liberalismo clásico), la seguridad promueve la libertad, garantiza la propiedad y desata la productividad y eficiencia económica.⁴

Esta concepción positiva de la seguridad trae su gemela. Entre los teóricos modernos del estado, del poder y de la autoridad quienes subrayaron la centralidad de la seguridad cuenta Maquiavelo (1977). El estadista (“el príncipe”) fue aconsejado no solamente acerca de los espacios de actuación del líder proporcionados por la seguridad y de la necesidad dedicar sus esfuerzos en establecerla, sino también de los usos de la inseguridad.⁵ En cierta medida los herederos de Maquiavelo, Thomas Hobbes (1968) y Edmund Burke (1999) construyeron teorías del estado moderno, fuerte y hasta autoritario a base de su preocupación con la inseguridad, reflejando el dualismo del concepto.

Fundamentalmente, entonces, la dualidad de seguridad/inseguridad se expresa en una de las posturas más arraigadas en las ciencias sociales, el realismo⁶. La prioridad de la seguridad en la agenda del estado moderno algo le debe a la realidad de la inseguridad, sumando a

esta la percepción de amenazas en el universo de seres y estados. Muchas corrientes de pensamiento moderno han concebido de la “condición humana” pasando por la inseguridad. Ese universo inseguro igual lo es para individuos, sociedades y estados. La agresividad se deriva de la escasez y la inequidad, según esa visión de la condición humana, y esa situación *a priori* produce la competición necesaria para sobrevivir y prosperar. El modelo de conducta humana, como respuesta ‘natural’ o de ‘escogencia racional’, se vuelve el famoso ‘*juego zero sum*’ que supuestamente rige la conducta de estados tanto como la de individuos.⁷

El modernismo como conjunto de valores y actitudes valora a la estabilidad, la certidumbre y la predictabilidad. Rechaza el caos, la incertidumbre, el descontrol y los asocia con la inseguridad. Bajo la percepción realista de que la tendencia prevalente de la condición humana se tilde de la inseguridad, se buscan identificar a las amenazas, casi se institucionaliza el miedo. El mundo de estados, es decir de las relaciones internacionales, en la narrativa ontológica del realismo, es un mundo inseguro por naturaleza. La perspicacia de Max Weber produjo su definición parco y brusco del estado moderno: un monopolio legítimo de los medios coercitivos, del uso de la fuerza en una sociedad. Según los teóricos realistas de la política internacional, por ejemplo E.H. Carr (1946) y Kjell Holsti (1995), hace falta tal autoridad legítima en la sociedad internacional de estados, pero queda prácticamente imposible,⁸ así que teóricamente la seguridad se consigue “cada quien por su cuenta propia”.

En el campo académico, el debate entre realistas, sus herederos los ‘neo-realistas’ y los demás no ha concluido (Keohane 1986; Baldwin 1993). Hay poca probabilidad de que se resuelva. Pero la síntesis ágil y actual producida por el debate registra dos puntos: 1) cada instancia de la seguridad se marca por su dualidad⁹; 2) las ideas pueden ser manifestaciones del poder. La corriente del ‘constructivismo’ (Onuf, 1989; Smith, 2001) comparte con los ‘neo-Gramscianos’ (por ejemplo Stephen Gill, Robert Cox) y con los estudiosos de la ideología una concentración en ‘el discurso de la seguridad’. Desde esta perspectiva, lo que consideramos inmanente en el entorno la seguridad (un mundo político formado por la inseguridad, una naturaleza humana miedosa e agresiva, el predominio del ‘juego zero-sum’ en la conducta de actores sociales, etc.) debemos re-examinar y desconstruir. Si lo que produce el discurso de la seguridad es el fortalecimiento del élite político y del

aparato militar/policiaco/inteligencia; si produce beneficios para grandes empresas; si avanza la agenda de los actores más poderosos en una situación de desigualdad o de injusticia; y si la práctica realizada a base del discurso crea más inseguridad en esas instancias, es el discurso que produce el entorno de la seguridad y no las circunstancias objetivas de la inseguridad, de las amenazas, de enemigos genuinos.

La perspectiva desconstruccionista aplica igualmente la crítica cuando el discurso de la seguridad subraya la noción del ‘enemigo’, sospechando que se trata de *othering*, de la deshumanización que permita barbaridades, y de la construcción de apoyo político para prácticas de seguridad que al parecer opacan o borran a los principios de la democracia, o a los mismos beneficios producidos, teóricamente, por la seguridad: la civilización y los valores humanitarios. En el caso de la “guerra contra el terrorismo”, por ejemplo, algunos desconstruccionistas preguntan si el discurso funciona para tapar otro campo de motivos en los operativos en Afganistán: una geopolítica de hegemonía, acceso a los hidrocarburos de la región, un escenario supuesto de “Wag the Dog¹⁰” de la administración Bush.

Los componentes estructurales

En dos ocasiones, separadas por escasamente diez años, se ha anunciado que “el mundo ha cambiado, de ahora en adelante nada será lo mismo...”. En 1991 el Presidente George Bush pronunció “El Nuevo Orden Mundial” que había emergido de la Guerra Fría y su otrora estructura bipolar. Su hijo Presidente George W. Bush declaró que los eventos 9-11-01 “cambiaron totalmente el mundo en que vivimos”, que ahora rige la inseguridad, que el terrorismo había re-estructurado al sistema político internacional hacia otra clase de bipolaridad: los ‘con’ los terroristas, y los en su ‘contra’.

Es preciso no subestimar la centralidad de la dimensión estructural del entorno actual de la seguridad; tampoco debemos descartar los pronunciamientos de los presidentes Bush, especialmente si tomamos en serio los argumentos de los desconstruccionistas sobre “el poder del discurso de la seguridad”.

¿Entre estructuras globales y estructuras globalizantes?

Ya son casi unos treinta años que la teoría “world systems”, con su origen en el trabajo de Immanuel Wallerstein (1974), nombró los dos principales ejes de la colocación socio-económica y política de los pueblos del mundo: el sistema internacional de estados (concebidos como soberanos y generalmente con la forma *estado-nación*) y un mercado global capitalista. Esta división sencilla y esquemática se presta a la examinación de los componentes estructurales del entorno de la seguridad. Varios aspectos de los dos términos merecen comentario. Del lado del sistema de estados: polaridad, bloques regionales, calidad de hegemonía, comparabilidad entre estados y sus capacidades, instituciones internacionales/globales, el carácter de conflictos y guerras. Del lado de la ‘economía política internacional’: las dinámicas de la globalización; actores principales; la (¿corta?) hegemonía del neoliberalismo; regionalismo y bloques; interdependencias y volatilidad bursátil, financiera y empresarial.

En la otra cara de la moneda ‘Nuevo Orden Mundial’ se asoman los cambios en la polaridad del sistema de estados que prevaleció después de la Guerra Mundial 1939-1945. *Grosso modo*, la bipolaridad, especialmente en la dimensión de la seguridad, definía la era de la Guerra Fría. Llegamos temprano a asignarles a los EEUU y a la URSS el título “superpotencia”. Con esa palabra concentramos atención en sus capacidades bélicas y destructivas superiores: los números y despliegue estratégico de armas nucleares; el tamaño, la sofisticación tecnológica y organizativa, más la movilidad, de sus fuerzas armadas. Además, reconocimos que ser superpotencia era tener intereses sin límite geográfico o político, por todo el planeta.¹¹ Mirando hacia atrás, tiene sentido calificar la bipolaridad de ‘asimétrica’, con un sesgo fuerte hacia el lado de los Estados Unidos. Sin embargo, esa bipolaridad ha desaparecido y con ella, el conocido ‘balance del terror’ dotado de la disuasiva de la amenaza nuclear (MAD- ‘mutually assured destruction’- ‘destrucción mutua asegurada’).

En cambio, tenemos actualmente tres tendencias estructurales, en términos de la polaridad del sistema internacional de estados, y esas tendencias traen implicaciones para el entorno de la seguridad. Primero, tenemos la tendencia de la multipolaridad, con la formación desnivelada de bloques regionales, con la consolidación de arsenales

nucleares en Asia del Este, Asia del Sur, Europa (Occidental y Oriental) y América del Norte, y con la insistencia de estados como China y la India de que “ni bipolaridad, ni unipolaridad” sean aceptables. Segundo, tenemos la tendencia hacia una unipolaridad ‘mediatizada’ de los Estados Unidos, que queda solo como ‘superpotencia’¹² y demuestra una conducta ‘unilateral’ o de un ‘multilateralismo *ad hoc*’ en los campos de seguridad a niveles globales y regionales (Blue, 2000). Los EEUU cuenta mucho menos que antes con la actuación de la alianza OTAN, por ejemplo, al enfrentar asuntos de seguridad en Europa (Bosnia, Kosovo). Los conflictos del Golfo (1990-1991) y de Afganistán (2001) son los ejemplos sobresalientes del ‘multilateralismo asimétrico fuera de las instituciones internacionales’. La tercera tendencia reside mayormente dentro de algunos cerebros de la ONU, de ‘neo-idealistas’ entre académicos, y en los discursos de una gran variedad de ONGs ‘alternativas’. Esa tendencia promueve ‘discursos alternativos de la seguridad’, ciertas clases de intervención humanitaria (Abies, 1998), un régimen global de derechos humanos (Evans, 1998), el desarme en general (Larsen, 2002), instituciones globales de justicia y otros elementos de una globalización preferida (Knight, 2000). Sus partidarios no disponen de mucha capacidad de imponer su ‘estructura globalista’ y a veces se ven forzados apoyar a la ‘multipolaridad’ en el entorno de la seguridad global y regional (Patrick and Forman, 2002).

Hasta la fecha, la formación de bloques regionales no solamente ha sido muy diferenciada. Además, el record histórico de su funcionamiento como estructuras que propician la seguridad regional, durante y después de la Guerra Fría, no es muy alentador. Ha sido muy selectivo (el caso de Rwanda es ilustrativo), intermitente (ECOWAS y Nigeria en el oeste de África) e influido por los intereses de los actores más poderosos, de la región misma o desde afuera (Estados Unidos en la ex-Yugoslavia, Gran Bretaña en el Golfo Pérsico y Afganistán, Francia en el centro y noroeste de África). Sin embargo, la regionalización actualmente parece, en su conjunto, tener más posibilidades a largo plazo de afectar la estructura del sistema internacional de estados que las demás tendencias.

Hegemonía y el ‘nuevo’ imperialismo

El discurso realista no debe experimentar problemas en calificar estructuralmente a los Estados Unidos de ‘hegemónica’, siempre y cuando adjuntan calificativos como ‘ligera’, ‘suelta’, ‘consultativa’ o ‘mediatizada’.

No obstante sus afirmaciones, la mayoría de los realistas han tenido una dimensión normativa: han considerado la democracia liberal de los Estados Unidos como modelo para casi todo el mundo y han aplaudido el ‘líder del mundo libre’ y sus actuaciones en la política internacional durante cincuenta años (Brzezinski, 1997; Kissinger, 2001; Brooks and Wohlforth, 2002). Ahora, ante un discurso hegemónico (¿y hegemonzante?) de lo que constituye la seguridad y la inseguridad, el realismo casi no ofrece análisis crítica de la conducta o del discurso de los Estados Unidos.

Una versión de este pensamiento (por ejemplo, Primer Ministro de Gran Bretaña Tony Blair y la revista *Foreign Affairs*) está revisitando al concepto del *imperialismo* como una conducta deseable en los asuntos de la seguridad global, regional y local (Cooper, 2002). Esta nueva forma de imperialismo se ve como benéfica, responsable y global. Contiene ecos del discurso imperialista europeo de hace un siglo: *la mission civilisatrice* del imperio francés; el positivismo Spenceriano; ‘*white man’s burden*’ (‘el cargo-responsabilidad del hombre blanco’ del imperio británico de ‘levantar a los atrasados’) concebido por Rudyard Kipling y Cecil Rhodes; la ‘democracia tutelar’ que el Presidente Woodrow Wilson de los Estados Unidos quiso ejercer en los ‘paisillos revoltosos’ de América Latina (Williams, 1972:70). El nuevo imperialismo se concibe, por el momento, únicamente como una manera de establecer y vigilar la seguridad, y la seguridad se define como ‘internacional’ o ‘global’, en vez de ‘nacional’. Y se acepta el liderazgo, hasta el dominio, de los Estados Unidos, en busca de esa seguridad. Como elemento integral de esta concepción del imperialismo como garantía de la seguridad ‘para todos’, la definición de la inseguridad con referencia casi exclusiva al terrorismo se conjuga con la identificación de un enemigo —los terroristas, tanto grupos e individuos (Al Qaeda y Osama Bin Laden, primariamente) como estados (el Afganistán del Taliban, y ahora especialmente Iraq). Y el actor con el derecho de pronunciar sobre estos asuntos de seguridad/inseguridad/enemigo, por supuesto, es único- los Estados Unidos.

La realidad estructural del sistema internacional de estados es parecido al discurso de seguridad esbozado aquí. Una sola potencia posee la capacidad y la libertad de proyectar la fuerza militar por todo el planeta; una sola potencia está en condición de entregar destrucción total e incontestable; una sola potencia podría sostener un ataque nuclear, responder y vencer; una sola potencia ejerce la influencia política para montar operativos militares multilaterales como los del Golfo Pérsico y Afganistán. Los Estados Unidos despliega el poder en el sistema internacional como ninguna otra potencia en la historia del *'world system'*.¹³

Si sea el caso que la estructura prevalente es imperialista, es incompleto y parcial. Se ha mencionado la selectividad en la aplicación del entorno de la seguridad *'transnacionalizada'*. Es un imperialismo que se representa como *'globalista'*, o sea que establece un régimen de seguridad global, pero que se basa en las percepciones y en los intereses nacionales de la superpotencia encargada con la responsabilidad global (Petras and Veltmeyer, 2001). La primacía de los Estados Unidos, evidentemente, opera como traductor: el discurso de seguridad, aunque sea en términos clásicos y realistas del *'interés nacional'* de los Estados Unidos, convierte estos intereses en los intereses generales de todo el mundo (descontados, por supuesto, los intereses de quienes están *'del lado de los terroristas'*). Estos intereses, en el abstracto, no tienen límites, como es propio de las *'superpotencias'*. Sin embargo, hay ciertas prioridades estratégicas, geopolíticas y políticas en la agenda de intereses estadounidenses y éstas necesariamente no van siempre (o aún con frecuencia) a coincidir con los intereses de otros actores o del mundo en general.

Los demás Estados

Es impresionante la diferenciación entre los aproximadamente 200 estados que forman al sistema internacional. Se diferencian en casi todas las dimensiones imaginables y medibles.¹⁴ Por las medidas clásicas del poder en general (tamaño de economía, población, locación geopolítica, dotación de recursos naturales, tamaño y calidad de fuerzas militares, moral y voluntad hacer uso de la fuerza), muchos estados casi no merecen la calificación de *'estado'* (De Rivero, 2001). La realidad los

margina de consideración como actores en el entorno de la seguridad pos-Guerra Fría. Su papel se concibe más como ‘víctimas potenciales’ ante la actividad de los ‘terroristas’, o se consideran como candidatas donde conflictos internos se podrían ‘internacionalizar’ (Kaplan, 2000; Shawcross, 2000; Snow, 1993).

La superpotencia aglutina en su alrededor una cuasi-réplica de la alianza guerra-friísta OTAN, que más o menos coincide con la Unión Europea, Canadá y Japón. Sigue habiendo tratados, alianzas y acuerdos bilaterales entre Estados Unidos y una variedad amplia de estados en todos los continentes. No quedan ni migajas del viejo Pacto de Warsovia entre Rusia y sus vecinos, las otroras repúblicas soviéticas y ‘satélites’. Potencias como la India y la China aparentemente siguen sus propios caminos, los cuales de vez en cuando coinciden con las agendas de los Estados Unidos y las coaliciones temporales que han podido construir para enfrentar las crisis de seguridad.

El universo de estados pos-coloniales es amplio y diverso, desde Timor Oriental a Brasil, desde Gana a Egipto, desde India a Surinam. En las décadas 80 y 90 varios académicos buscaron identificar sus características en común. Caroline Thomas (1986), Bahgat Korany (1987) y Mohammed Ayoob (1995), por ejemplo, hablaron de la ‘búsqueda de la seguridad’, pero la definieron en términos internos (capacidad de gobernar, proveer las necesidades primarias a sus ciudadanos, desarrollo económico, institucionalidad, estado de derecho, construcción de una ciudadanía nacional, superación de las divisiones étnicas, culturales y religiosas). Teóricos como Ankie Hoogvelt (2001) han tratado de caracterizar la vulnerabilidad de estados pos-coloniales, incluso los relativamente poderosos (Argentina, Nigeria, Indonesia) ante las fuerzas de la globalización económica. Hay unos cuarenta estados considerados como ‘inviables’ y una docena ‘en colapso’ (por ejemplo Somalia y Sierra Leona). Esa debilidad relativa, y en muchos casos casi absoluta, margina a muchos estados del discurso y la práctica de la seguridad global. Estructuralmente, no cuentan por mucho en el entorno global de la seguridad.

El carácter de conflictos y guerras

Por muchas décadas los conflictos internos han producido la mayoría de víctimas (Brogan, 1990; Hobsbawm, 1994; Kaldor, 1999). Estructuralmente, los estados son los actores en el entorno de la seguridad internacional; esa premisa radica en la noción de la soberanía y en la realidad estructural del sistema de estados (ausente una autoridad supra-nacional capaz y reconocida como responsable para la seguridad). Pero la debilidad intrínseca de muchos estados, el desbalance tremendo entre las capacidades militares de un puño de estados y la mayoría se agregan a otros factores para imposibilitarles a muchos estados controlar, mucho menos erradicar los conflictos internos. La proliferación de armas ligeras y de sistemas de armamentos medio-sofisticados no ha multiplicado el número de conflictos, pero sí los ha militarizado. Escritores como Mary Kaldor (1999), Michael Klare (1994) y Michael Ignatieff (1998) han señalado la prevalencia de esta suerte de conflictos en la era pos-Guerra Fría. En su conjunto estos conflictos presentan un universo complejo de inseguridad y constituyen un componente mayor del entorno de la seguridad global. En sí, no son conflictos estrictamente entre estados, sino que trascienden fronteras y retan a las capacidades de estados de controlarlos.¹⁵

En la mayoría de los casos de tales conflictos (internos, pero con enredos y dinámicas que trascienden y traspasan fronteras) ni los estados en que ocurren, ni los vecinos y/o sus coaliciones regionales pueden controlarlos. No obstante, muchos conflictos no involucran o afectan seriamente a los intereses de actores de alcance global (por ejemplo Estados Unidos, empresas transnacionales, instituciones financieras internacionales). En otros casos, la dinámica política de la ONU o de las respectivas organizaciones regionales las rinde inefectuales. O por negligencia o por diseño de 'la comunidad internacional', estructuralmente el entorno de seguridad global incluye zonas extensas de conflicto continuo y esporádico. Son unos de los componentes de inseguridad los cuales pertenecen a la estructura global de la seguridad.

En un sentido a la vez abstracto y concreto, esa presencia de la inseguridad en la composición de la seguridad como régimen global liga la concepción de la seguridad como un bien público con la comercialidad de mercancías en la economía política internacional, el mercado global. En el mercado global, ser dueño de dinero otorga ac-

ceso a mercancías y bienes de consumo. La seguridad, siendo un bien público en algunos componentes del entorno global, se porta como una mercancía más en otros componentes del entorno de la seguridad global. Los que pueden pagar tienen acceso a la mercancía-seguridad; los que no pueden quedan exentos de su consumo.

Otra paradoja que se revela en la examinación de lo estructural del entorno de la seguridad toca al tema de la soberanía. Actualmente hay mucho debate sobre una supuesta contradicción entre la globalización y la soberanía (Clark, 1999; Held et al 1999). La falta de la soberanía es tan integral, y posiblemente tan necesario para el régimen existente de la seguridad global como la soberanía misma. La variedad de sus manifestaciones en el sistema rigente de estados y la prescindibilidad estructural de la soberanía dentro del régimen de seguridad se convierten en los objetos de análisis, dejando al lado la cuestión de en cuánto haya encogido la soberanía. En fin, es lógico y fácil conceder que varias clases de actores ‘non-estados’ comparten con los estados los dos terrenos del ‘sistema mundial’: el sistema internacional de estados y la economía mundial. Pero es irrefutable que son estados quienes conforman el régimen de seguridad global.

Economía globalizante como componente estructural

Uno de los fundamentos de la perspectiva crítica en la economía política es la idea que el estado busca siempre establecer y proteger las condiciones para la ‘reproducción expandida’ del sistema económico que rige en su territorio (Beaud, 1981; Cox, 1987). Esa función colinda la esfera de la política pública del estado (el manejo fiscal y monetario, políticas de estímulo, subsidio y regulación, más las actividades económicas directas del estado) con la esfera de la defensa y la seguridad nacional. Esto se debe a la certidumbre que la condición de la economía nacional es un factor central en determinar el éxito de una práctica de seguridad. Y la literatura sobre las hegemonías que ha conocido la economía mundial capitalista (por ejemplo la británica en el siglo 19) subraya el papel que juega un estado en sentar las condiciones para el florecimiento, o sea la ‘reproducción expandida’ del capitalismo como sistema de acumulación transnacional (Amin, 1997). Las instituciones Bretton Woods, más otras áreas de la actividad de los Estados Unidos en

la era pos-Guerra Mundial manifiestan la misma dinámica (Helleiner, 1994; Chossudovsky, 1997).

Desde esta perspectiva, los vínculos entre los componentes estructurales del sistema internacional de estados con los componentes estructurales de la economía mundial adquieren un significado para nuestra comprensión del entorno y la práctica del régimen de seguridad global. La actuación de una potencia hegemónica parece haber sido necesario para llenar la brecha entre el universo de estados soberanos, autónomos y exclusivamente responsables de lo que ocurre dentro de sus territorios, y el hecho que las economías capitalistas nacionales son partes de algo que trasciende fronteras, la economía capitalista mundial. En distintos períodos ha habido más, y en otros ha habido menos, coordinación entre estados, más y menos cooperación con una potencia hegemónica, mejor o peor desempeño de parte del hegemon.

No queda duda que la globalización económica afecta al entorno, discurso y práctica de la seguridad global. Tampoco queda duda que la actuación, intereses y dinámicas internas de la potencia hegemónica también afecta al régimen de la seguridad. Se puede identificar varios puntos o nexos donde régimen global de la seguridad, actuación hegemónica y globalización económica se entrelazan. Primero, la aceleración y la masificación de las transacciones financieras han expuesto la sensibilidad y la vulnerabilidad de las ‘economías nacionales’ en el contexto de la economía capitalista mundial. Los ‘ciclos de negocios’ se parecen a cascadas y las crisis saltan instantáneamente de continente a continente (Bernard, 1999). La seguridad económica puede ser efímera; consecuencias y efectos suelen ser imprevisibles.

Segundo, la expansión rápida de la producción de mercancías, la riqueza y los valores a nivel global de la economía capitalista mundial no ha podido evitar las dinámicas contradictorias de cada época de su historia (Greider, 1997). Los periódicos, las revistas académicas, las organizaciones internacionales y las ONGs están repletas con los detalles de la polarización socio-económica global. Las tasas de la concentración del ingreso, la riqueza y el consumo demuestran esa polarización dentro de países y entre países. La globalización pone más escuetas las yuxtaposiciones de la opulencia y la miseria, del hiper-desarrollo y el des-desarrollo de la marginación, del Norte y el Sur. La globalización en sus maneras múltiples ha promovido el acercamiento físico de esas distancias socio-económicas.

Tercero, y muy concreto, la centralidad de la tecnología, especialmente la tecnología de la comunicación electrónica no solamente ha facilitado las actividades de inversión, producción y distribución. También esa tecnología ha sido adoptada por las fuerzas sociales y políticas que empuñan la violencia y crean inseguridad. De eso hemos visto y escuchado un sin fin de detalles, especialmente en conexión con los eventos 9-11.

Cuarto, la integración o re-inserción de las ‘periferias’ y ‘semi-periferias’ en la economía mundial globalizante durante las últimas décadas ha creado un universo expandido de vulnerabilidad y dependencia. Se pueden transportar, aún ‘exportar’ a las recesiones (Chossudovsky, 1997). La volatilidad bursátil azota ‘economías emergentes’ en América Latina, Asia y África, ni hablar de Europa oriental y los estados de la ex-URSS. Hasta ‘los Tigres’ y otros ‘NICs’ han experimentado la devastación económica a escala de los años treinta, la Gran Depresión. El círculo vicioso de la deuda, aunado a muchos fracasos de los programas de ajuste estructural, coloca a veintenas de países en circunstancias insostenibles.

En suma, la pobreza, la marginación y la polarización se han expandido y globalizado, en una relación dinámica y dialéctica con la riqueza. Estructuralmente produce no solamente inestabilidad, desbalance y una dinámica de insostenibilidad, sino produce la inseguridad. La gran contradicción reside en una suerte del dilema del prisionero. Los estados poderosos e influyentes en guiar o canalizar los flujos de la globalización también ejercen su poder en la composición y la práctica del régimen de seguridad global. El fenómeno de “blowback” (consecuencias nocivas e imprevistas de una política aplicada para enfrentar una situación particular, por ejemplo auspiciar la resistencia islámica fundamentalista en Afganistán contra la ocupación soviética resultó en el estado de Taliban y alentó a la organización de Al Qaeda) puede ocurrir. En la medida en que los estados más poderosos y influyentes en la economía capitalista mundial buscan avanzar sus intereses en el contexto de la globalización, de una manera u otra pueden estar contribuyendo a su propia inseguridad.

Los componentes emergentes del entorno global de la seguridad

En esta sección se extraen las tendencias que surgen de las dinámicas generadas por los componentes estructurales del entorno de la seguridad global. En general, las tendencias sobresalientes se dividen en dos categorías: las de la globalización, en sus múltiples dimensiones; y las de la hegemonía de los Estados Unidos. Conforme con la insistencia al comienzo de este ensayo en el ‘holismo epistemológico’¹⁶ (también conocido como el ‘protagonismo epistemológico’), se conciben las dos categorías en términos de la totalidad del entorno. De esta manera el análisis imita la síntesis de Buzan et. al (1998) que trata de combinar las tradiciones de “estudios de la seguridad” con los escritos contemporáneos de “economía política internacional” (Strange, 1994). Se comparte también el espíritu crítico de la “Frankfurt School” desplegado por Richard Wyn Jones (1999) y por los “neo-Gramscianos” (Cox, 1995; Gill, 1993). La perspectiva resultante se podría denominar de “crítica y ecléctica de la economía política global”.¹⁷

La base de la globalización es la economía capitalista global y globalizante. Los patrones de la acumulación global han superado las dinámicas de acumulación nacional, aunque éstas no desaparecen. Las dinámicas más rentables y más sensibles, por ejemplo precios de mercancías globales —petróleo, café, armas, ‘micro-chips’, etc., o los mercados de capitales, se ubican mayormente en la *globalidad* económica. La importancia de la productividad y la competitividad, entonces, se proyecta dentro de la globalización y reta al estado como *locus* del poder de decisión (Cerny 1990, 2000; Strange, 2000; Korten, 2001).

Similarmente, la globalización profundiza las dinámicas de “integración y fragmentación” (Clark, 1997) en esferas distintas pero ligadas: el mercado laboral global; los “archipiélagos” de las instalaciones e islots de la producción transnacionalizada (Greider, 1997); la formación de regímenes supra-nacionales de la finanza (Helleiner, 1994; Soederberg, 2002); los esfuerzos para avanzar el “libre comercio” con la Organización Mundial de Comercio (OMC). Como he señalado en la sección anterior, las dinámicas globales y globalizantes de la economía capitalista, especialmente en sus dimensiones más ‘neoliberalizadas’, exhiben unos extremos de polarización. Las crisis financieras no respetan fronteras ni una secuencia de “políticas sabias

y conformes” a nivel nacional que obedecen a “las reglas del juego”. La volatilidad de los mercados bursátiles y de capitales pueden azotar a las economías “nacionales”, como recientemente ha sido el caso de Argentina, previamente vistas como exitosas, o el conjunto de dinámicas nacionales y globales pueden producir una recesión prolongada e histórica como la de Japón. La volatilidad y la impredecibilidad se convierten en la vulnerabilidad y la inseguridad.

Estas últimas características han ensanchado las brechas y distancias entre y dentro de países, sociedades y clases sociales en la economía capitalista global y globalizante. Producen y/o profundizan los extremos de lujo y miseria, dejando cada vez más jerarquizada y *‘apartheid-izada’* la sociedad humana a nivel planetaria. Muchos estados disponen de muy pocos recursos para enfrentar la polarización socio-económica, interna y transnacionalizada. Muchas poblaciones se encuentran por su penuria en una situación de sobrevivencia cruda, sin posibilidades y expectativas de salir del “reino de la necesidad” hacia “el reino de la escogencia”. Si en las eras de acumulación nacional e internacional la dinámica del crecimiento capitalista fue mayormente inclusivo e incluyente (por supuesto con altas dosis de explotación, mala distribución y desigualdad), en cierta medida la dinámica de acumulación global excluye y designa a mucha población y hasta estados de “sobrante”: ni se requiere su fuerza laboral, porque les falta capacitación y productividad, ni se requiere sus recursos naturales, porque ya no son rentables o son sustituibles, ni se los considera como consumidores, porque no disponen de suficientes ingresos.

Este conjunto de facetas de la globalización capitalista afecta a los estados de manera contradictoria. De un lado, el estado mantiene su papel central en crear y mantener las condiciones para “la reproducción expandida” de capital, al grado que se conforme al modelo neoliberal del “estado competitivo” (Cerny, 2000). Al otro lado, el requisito neoliberal de des-regulación milita en contra del papel histórico del estado de representar los intereses de la sociedad civil en favor de regular al capital, mucho menos la redistribución del socialismo o de la democracia social. Mientras más las polarizaciones de la globalización capitalista neoliberal produzcan vulnerabilidades y peligros socio-políticos, menos capaces serán los estados de mitigar los impactos nefastos. Muchos estados se encuentran en una suerte de

“crisis de legitimidad y capacidad”: han tenido un rol central en empujar “el primer movimiento” de acumulación acelerada y desregulada del capitalismo global, pero no disponen de las capacidades ahora que muchos sectores de la sociedad civil empiecen a exigir “un segundo movimiento” para regular y controlar los extremos y polarizaciones de la misma acumulación.¹⁸ Mientras, actores non-estatales (empresas transnacionales, organizaciones financieras, bancos, organizaciones non-gubernamentales, mercenarios, *inter alia*) a veces disponen de más poder.

Un camino seguido por muchos estados en los últimos años es el de la regionalización (con los casos bien conocidos de la Unión Europea, el TLCAN de América del Norte, y el MERCOSUR, entre otros). La regionalización no garantiza la estabilidad, la ausencia de conflictos entre socios, o la seguridad; pero sí forma parte del entorno de la seguridad en el contexto de la globalización. Lo que representa fundamentalmente el fenómeno de la regionalización es lo que subyace y se difunde en cada dimensión de la globalización: las relaciones dialécticas entre las esferas políticas y económicas de una sociedad global en formación. Cuando se habla de la seguridad en tal contexto, entonces, no queda otra que hablar de la seguridad como entorno global y globalizante. A fin de cuentas, analíticamente nos conviene no separar esas esferas (se evidenció en la caída de los mercados bursátiles después del atentado contra el World Trade Center el 11 de septiembre de 2001).

Finalmente, en este recorrido rápido de los componentes emergentes de índole globalo-económico, cabe señalar dos facetas entrelazadas de la globalización capitalista actual que son el enfoque de una perspectiva en crecimiento en mucho del movimiento llamado “globalifóbico”. Por un lado se perfila una “secuencia-moneteria en mutación” (McMurtry, 1999) en la cual el dinero como “mercancía en sí” y medio de especulación ha desplazado sus demás funciones (como medio de cambio, medio de adquirir bienes de consumo, y financiamiento de producción concreta). En esta forma, “el capital en su forma de cáncer” (McMurtry, 1999) no es capaz de respetar “la comuna civil” (*civil commons*) y las expectativas de ciudadanos que el estado proteja a la sociedad ante las depredaciones y los vaivenes del capital, ni los límites y la integridad de la naturaleza. Su ‘ceguera social y ecológica’ lo convierte en una amenaza, una fuente de la inseguridad.

¿Hegemonía ‘Lite’?

Si de una variedad de perspectivas (Greider, 1997; Korten, 2001; Amin, 1997; Strange, 2000) se puede declarar la hegemonía del capital globalizante dentro del entorno de la seguridad global, la primacía de los Estados Unidos es menos definitiva. La supremacía militar de los Estados Unidos parece incuestionable e incontestable. Sin embargo, su vulnerabilidad se subrayó en los atentados de septiembre 2001, y en otros incidentes en años recientes. Las mismas autoridades y expertas (Buzan and Herring, 1998 y Klare, 2001, por ejemplo) demuestran que los Estados Unidos no puede controlar los muchos ‘régimenes’ globales de armas y así la adquisición de toda la gama de armas por muchos actores (legítimos, criminales, terroristas, estados aliados y rivales). Tampoco posee los medios y la disposición política de proyectar su fuerza militar siempre dónde, cómo y cuándo quiera, ni tiene la capacidad de proyectar múltiples expediciones pesadas a la vez (por ejemplo una invasión a Iraq mientras intervenga para parar un nuevo genocidio en África, y con un calentamiento en los Balcanes de Europa sud-este, mucho menos controlar la situación Israel/Palestina).

La manera ortodoxa de calcular el papel hegemónico de los Estados Unidos en el entorno de la seguridad global suele enfocar en sus capacidades, a) enfrentar y aplastar unilateralmente a las amenazas a la seguridad ‘colectiva’ de la comunidad internacional de estados, b) influir a sus aliados y otras potencias enfrentar multilateralmente a las amenazas y c) cargar la mayor responsabilidad para el crecimiento continuo y estable de la economía global. Algunas veces no se distingue entre los intereses de los Estados Unidos y los intereses colectivos; se presume una simetría, o se dice abiertamente (como lo dijo el Presidente George W. Bush): “o están con nosotros, o están con los terroristas”. El poder de los Estados Unidos, entonces, reside en sus armas, su voluntad política de usarlas; reside en su capacidad de ejercer otras presiones políticas y económicas; y reside en cierta hegemonización de los discursos de la seguridad.

En el medio-siglo después de la Segunda Guerra Mundial, la proyección estadounidense de la fuerza por costumbre se limitó. Casos de invasiones y despliegues de ejércitos y armadas gigantescas (Korea, Vietnam, Guerra del Golfo) eran pocos. Se prefirieron “*Low Intensity Conflict*” (‘Conflictos de baja intensidad’), contra-insur-

gencia, ‘estados-clientes’ y dictaduras anti-comunistas, operaciones clandestinas, programas de entrenamiento militar/policíaca, cadenas de alianzas político-militares, etc. Al lado de los gastos pesados en el arsenal nuclear y los sistemas sofisticados para sus propias fuerzas armadas, aquellas actividades y compromisos rindieron mucho a costos relativamente bajos. La ironía fue que muchos inocentes, el progreso social y la misma democracia, más allá de los ‘enemigos’ blancos de esas políticas y estrategias de seguridad nacional a costos relativamente bajos, sí pagaron mucho.

Se ha complicado el mundo pos-Guerra Fría para los estrategias de Washington. Y mientras hay indicaciones de que Estados Unidos tenga la voluntad y los medios para desplegar una macro-estrategia de hegemonía militar dentro del entorno de la seguridad, es todavía temprano concluir que ése sea el camino. Además, quedan muchos factores y actores que inciden: aliados, procesos de regionalización, vulnerabilidad económica de los Estados Unidos en los campos del déficit fiscal, de las deudas públicas y privadas, del valor del dólar, de la delincuencia de empresas ‘líder’ (Enron, World.com, et al), de la voluntad y capacidad del consumidor estadounidense común y corriente. Finalmente, se debe considerar la probabilidad que en el entorno actual de la seguridad, igual como en el último, las actuaciones del hegemon también pueden crear la inseguridad, y no solamente para sus enemigos, sino para muchos inocentes, para aliados y para sus propios ciudadanos.

Los componentes coyunturales del entorno de la seguridad global

En esta sección se comenta la concepción, el discurso y la práctica de la seguridad global en el contexto y atmósferas de los eventos 9-11. No es de sorprenderse que ese atentado haya dominado el universo de los componentes coyunturales, dada la exposición hasta este punto, con su enfoque en la hegemonía ‘mediatizada’ de los Estados Unidos. Efectivamente el dominio significativo de 9-11 barre, opaca o disminuye la importancia en el entorno de la seguridad global unas situaciones y circunstancias variadas, desde la crisis HIV (especialmente en África) y las guerras complejas del cinturón africano Sudan-Congo-Angola,

hasta el enfrentamiento nuclear India-Pakistán y el recrudecimiento del conflicto Israel-Palestina.

Lo que salta a la vista, al contemplar el discurso y la práctica de la seguridad en el año transcurrido, es el cuasi-dominio, más la unidimensionalidad del discurso oficial de los Estados Unidos. De repente, casi sin referencia histórica y a pesar de desconocimientos oficiales, se demonizó toda una tradición religiosa compleja (Islam), se tildó un país de ‘terrorista’ (Afganistán) y se anunció el derecho unilateral de ‘remover’ regímenes políticos que no se pronunciaron anti-terroristas. La inseguridad se identificó con el terrorismo y la concepción ‘realista’ del mundo se atrincheró con un nombramiento simple y tranquilizador del ‘enemigo’. A la vez, la concepción y el discurso de la seguridad movilizó las pasiones y el patriotismo de la gran mayoría de ciudadanos estadounidenses. La seguridad saltó a la prioridad de las políticas públicas del gobierno estadounidense, desató gastos masivos, concentró poderes ejecutivos y colocó un presidente de aceptación popular tibia en la cima de la popularidad y legitimidad. Parafraseando un lema de la revolución cubana, “dentro de la campaña contra el terrorismo, todo es posible; afuera de esa campaña, todo es el enemigo”.

“Desde ahora absolutamente todo ha cambiado”: tal frase apócrifa capta el elemento de *hubris* presente en el discurso sobre la seguridad ocasionado por la coyuntura desatada por 9-11. En cierta medida es entendible, en un mundo con una sola potencia genuinamente ‘globalista’ en sus intereses y capacidades (aún con toda la vacilación de sus élites políticos y de sus ciudadanos frente al mundo), que se le ‘permitió’ desplegar tal discurso y las prácticas relacionadas: vigilancia fortalecida de fronteras, aeropuertos y eventos como los Juegos Olímpicos en Salt Lake City y 4 de Julio de 2002, nombramiento de un ministro de “defensa *Homeland*”, la campaña militar para remover el Talibán del poder en Afganistán y perseguir Al Qaeda. ¿Quién iba negarle al hegemón su rabia, su dolor y su afán de venganza? ¿De todos modos, cuál influencia tendría comentarios críticos en la coyuntura? Por el momento, la apariencia era que los intereses nacionales de los Estados Unidos igualaron a los intereses globales y universales.

Las coyunturas pueden ser determinantes para un buen espacio de tiempo, pero más frecuentemente se rebasan o por otros momentos dramáticos, o por los componentes estructurales de un entorno. Las

políticas surgidas de coyunturas tienden a ser unidimensionales, les faltan sutileza y flexibilidad, y dependen de consensos y asociaciones *ad hoc*. Además, conllevan riesgos. En esta coyuntura, por ejemplo, se puede ver la restricción de derechos civiles y la concentración de poder ejecutivo en los Estados Unidos, la enajenación de muchos árabes y musulmanes, y una cultura popular estadounidense de ultra-patriotismo, intervencionismo y chauvinismo. La tentación de pronunciar en términos sencillos (y machistas) sobre las relaciones internacionales y de seguir “soluciones” militares y violentas a problemas tildadas de “amenazas a la seguridad” o relacionados con “el terrorismo” es preocupante. Se ha manifestado la coyuntura más cabalmente en la invasión y ocupación de Irak en 2003.

Conclusión

En este ensayo se ha querido sentar unos horizontes y panoramas amplios al considerar el tema de la seguridad. Se concentró en el concepto del “entorno de la seguridad global” y se lo presentó de multi-facético y dinámico. La perspectiva desarrollada al tratar los componentes inmanentes, estructurales, emergentes y coyunturales del entorno de la seguridad global, combina las tradiciones de análisis de relaciones internacionales con otras de la politología: el realismo, la economía política internacional, la economía política crítica y materialista. Esa perspectiva sintética se identifica de ‘crítica y ecléctica’ y se presta al análisis de la globalización y al entorno actual de la seguridad global.

NOTAS

1. Ver, por ejemplo, Noam Chomsky, 1991; David Held, 1995; Daniele Archibugi and David Held, 1995; Jones, 1999.
2. Michel Foucault (1972, 1998), por ejemplo.
3. Por supuesto, la tradición hegeliana-marxista sigue esa línea; además Karl Polanyi (1957) y Fernand Braudel (1980) son ejemplares non-marxistas.

4. Vale reconocer que otras corrientes de pensamiento (moderno pero anti-liberal) celebran los valores promovidos por la inseguridad: obediencia, valentía, pasión, guerrerismo, solidaridad del grupo, etc. Sobresale el pensamiento fascista, por supuesto. Ver al controvertido pensamiento de Carl Schmitt (1985).
5. Ver la teorización del sociólogo norteamericano Lewis Coser (1956).
6. Ver Smith (1986), Carr (1946) y Dunne and Schmidt (2001).
7. Ver, por ejemplo, Alker and Hurwitz (1980), Rapaport (1960).
8. La frase de Hedley Bull (1977), “La Sociedad anárquica” capta cabalmente esta concepción.
9. Hay cierta expresión de esa dualidad en el modelo “dilema de los prisioneros” y formas más sofisticadas de “game theory”.
10. Tomado de la película que postula la creación de una crisis internacional ficticia por una administración estadounidense para desviar la atención pública y política de unas actuaciones personales escandalosas del presidente.
11. Algunos bromistas decían que ser superpotencia era “nunca tener que disculparse”.
12. Se habla actualmente del estatus de ‘hiper-potencia’ de los Estados Unidos.
13. Hace una generación, el historiador estadounidense Stephen Ambrose (1976) caracterizó la historia diplomática de los Estados Unidos como “*rise to globalism*” (ascensión al globalismo).
14. Ver, por ejemplo, *Jane’s Defense Weekly* (London) y *World Development Report* (New York:United Nations/Oxford University Press, 2002).
15. Las conocidas obras de Samuel Huntington (1997) y Benjamin Barber (1995) extienden la argumentación y la preocupación sobre las dimensiones culturales del universo de conflictos actuales y futuros.
16. Ver la ampliación sobre el tema en Ryan (1970), especialmente su capítulo 8 “Wholes, Parts, Purposes and Functions”, pp.172-196.
17. Ver Judson (2002) para una ampliación.
18. El lenguaje y la conceptualización del “movimiento doble” son de Karl Polanyi (1957).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abiew, Francis Kofi (1998). "Assessing Humanitarian Intervention in the post-Cold War period: Sources of Consensus", *International Relations*, Vol 14, August 1998:61-90.
- Alker, Hayward and R. Hurwitz (1980). *Resolving Prisoner's Dilemmas*. Cambridge: American Political Science Association.
- Ambrose, Stephen (1976). *Rise to Globalism. American Foreign Policy, 1938-1976*. Rev. ed. New York: Penguin.
- Amin, Samir (1997). *Capitalism in the Age of Globalization. The Management of Contemporary Society*. London: Zed Books.
- Archibugi, Daniele and David Held, eds. (1995). *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order*. Cambridge: Blackwell/Polity Press.
- Ayoob, Mohammed (1995). *The Third World Security Predicament. State Making, Regional Conflict and the International System*. Boulder: Lynne Rienner.
- Baldwin, David, ed. (1993). *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press.
- Barber, Benjamin (1995). *Jihad Versus McWorld. How Globalism and Tribalism are Reshaping the World*. New York: Times Books.
- Beaud, Michel (1981). *Histoire du capitalisme 1500-1980*. Paris: Editions du Seuil.
- Bernard, Mitchell (1999). "East Asia's Tumbling Dominoes: Financial Crises and the Myth of the Regional Model", en Leo Panitch and Colin Leys, eds. *Global Capitalism Versus Democracy*. Socialist Register. New York: Monthly Review Press, 1999:178-208.
- Blum, William (2000). *Rogue State. A Guide to the World's Only Superpower*. Monroe, Maine: Common Courage Press.
- Braudel, Fernand (1980). *On History*. Trans. Sarah Matthew. Chicago: University of Chicago Press.
- Brogan, Patrick (1990). *The Fighting Never Stopped. A Comprehensive Guide to World Conflict Since 1945*. New York: Vintage.

- Brooks, Stephen G. and William C. Wohlforth (2002). "American Primacy in Perspective", *Foreign Affairs*, Vol.81, No.4, July/August 2002:20-33.
- Brzezinski, Zbigniew (1997). *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. New York: Basic Books.
- Bull, Hedley (1977). *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*. London: Macmillan.
- Burch, Kurt and Robert A. Denemark, eds. (1997). *Constituting International Political Economy*. Boulder: Lynne Rienner.
- Burke, Edmund (1999). *The Portable Edmund Burke*. Ed. Isaac Krammich. New York: Penguin.
- Buzan, Barry and Eric Herring (1998). *The Arms Dynamic in World Politics*. Boulder: Lynne Rienner.
- Buzan, Barry, Ole Waever and Jaap de Wilde (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner.
- Carr, E.H. (1946). *The Twenty Years' Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*. London: Macmillan.
- Cerny, Philip (1990). *The Changing Architecture of Politics: Structure, Agency and the Future of the State*. London: Sage.
- Cerny, Philip (2000). "Political Globalization and the Competition State", en Richard Stubbs y Geoffrey Underhill, eds. *Political Economy and the Changing Global Order*. 2da ed. Don Mills, Ontario: Oxford University Press.
- Chomsky, Noam (1991). *Deterring Democracy*. London: Verso.
- Chossudovsky, Michel (1997). *The Globalisation of Poverty: Impacts of the IMF and World Bank Reforms*. Penang, Malaysia: Third World Network.
- Clark, Ian (1997). *Globalization and Fragmentation: International Relations in the Twentieth Century*. Oxford: Oxford University Press.
- Clark, Ian (1999). *Globalization and International Relations Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Cooper, Robert (2002). "The Postmodern State", en *Reordering the World: The Long Term Implications of September 11th*. London: Foreign Policy Centre, March 2002.

- Coser, Lewis (1956). *The Functions of Social Conflict*. Glencoe: The Free Press.
- Cox, Robert (1987). *Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History*. New York: Columbia University Press.
- Cox, Robert (1995). "Critical Political Economy", en Bjorn Hettne, ed. *International Political Economy. Understanding Global Disorder*. London: Zed Books.
- De Rivero, Osvaldo (2001). *The Myth of Development. The Non-Viable Economies of the 21st Century*. London/New York: Zed Books.
- Dunne, Tim and Brian C. Schmidt (2001). "Realism", en John Baylis and Steve Smith, eds. *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. 2da. ed. New York: Oxford University Press.
- Evans, Tony, ed. (1998). *Human Rights Fifty Years On: A Reappraisal*. New York: Manchester University Press.
- Foucault, Michel (1972). *The Archaeology of Knowledge*. New York: Harper Colophon.
- Foucault, Michel (1998). *Essential Works of Foucault 1954-1984. Volume 2: Aesthetics, Method and Epistemology*, ed. James D. Faubion. New York: The New Press.
- Gill, Stephen, ed. (1993). *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gramsci, Antonio (1971). *Selections from the Prison Notebooks*, ed. and trans. Quintin Hoare and Geoffrey H. Smith. New York: International Publishers.
- Greider, William (1997). *One World, Ready or Not: The Manic Logic of Global Capitalism*. New York: Penguin Press.
- Held, David (1995). *Democracy and the Global Order*. Stanford: Stanford University Press.
- Held, David et al. (1999). *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Cambridge: Polity Press.
- Helleiner, Eric (1994). *States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca: Cornell University Press.

- Hobbes, Thomas (1968). *Leviathan*. Ed. C.B. Macpherson. Harmondsworth: Penguin Books.
- Hobsbawm, Eric (1997). *The Age of Extremes. The Short Twentieth Century 1914-1991*. London: Michael Joseph.
- Holsti, K.J. (1995). *International Politics. A Framework for Analysis*. 7a. ed. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Hoogvelt, Ankie (2001). *Globalization and the Postcolonial World. The New Political Economy of Development*. 2nd ed. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Huntington, Samuel (1997). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Touchstone.
- Ignatieff, Michael (1998). *The Warrior's Honor: Ethnic War and the Modern Conscience*. Toronto: Viking Press.
- Jane's Defense Weekly. *Jane's Defense Weekly*. London, 1982-presente.
- Jones, Richard Wyn (1999). *Security, Strategy and Critical Theory*. Boulder: Lynne Rienner.
- Judson, Fred (2002). "La Política económica exterior de Canadá desde una perspectiva de la economía política", *Comercio Exterior*, Vol.52, No.2, Febrero 2002: 158-168.
- Kaldor, Mary (1999). *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Stanford: Stanford University Press.
- Kaplan, Robert (2000). *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post-Cold War World*. New York: Random House.
- Keohane, Robert (1986). *Neorealism and its Critics*. New York: Columbia University Press.
- Kissinger, Henry (2001). *Does America Need a Foreign Policy? Towards a Diplomacy for the Twenty-First Century*. New York: Simon and Schuster.
- Klare, Michael (2001). "The New Geography of Conflict", *Foreign Affairs*, Vol.80, No.3, May/June 2001: 49-61.
- Klare, Michael with Daniel C. Thomas (1994). *World Security: Challenges for a New Century*. 2nd ed. New York: St. Martin's Press.
- Knight, W. Andy (2000). *A Changing United Nations: Multilateral Evo-*

- lution and the Quest for Global Governance. London: Macmillan/Palgrave Press.
- Korany, Bahgat et al. (1986). How Foreign Policy Decisions are Made in the Third World. A Comparative Analysis. Boulder: Westview.
- Korten, David. C. (2001). When Corporations Rule the World. 2da ed. Bloomfield, Connecticut: Kumarian Press.
- Larsen, Jeffrey A., ed. (2002). Arms Control: Cooperative Security in a Changing Environment. Boulder: Lynne Rienner.
- Machiavelli, Niccolo (1977). The Prince: A New Translation, Backgrounds, Interpretation. Ed. and Trans. Robert M. Adams. New York: Norton.
- Marx, Karl and Friedrich Engels (1972). The Marx-Engels Reader, ed. Robert C. Tucker, New York: Norton.
- McMurtry, John (1999). The Cancer Stage of Capitalism. London: Pluto Press.
- Onuf, Nicholas (1989). A World of our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations. Columbia: University of South Carolina Press.
- Patrick, Stewart and Shepard Forman, eds. (2002). Multilateralism and US Foreign Policy: Ambivalent Engagement. Boulder: Westview Press.
- Petras, James and Henry Veltmeyer (2001). Globalization Unmasked: Imperialism in the 21st Century. Halifax, Canada: Fernwood Books.
- Polanyi, Karl (1957). The Great Transformation. Boston: Beacon Press, 1957 [1944].
- Rapaport, Anatol (1960). Fights, Games and Debates. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Rousseau, Jean-Jacques (1964). A Discourse on the Origins of Inequality. New York: St. Martin's Press.
- Ryan, Alan (1970). The Philosophy of the Social Sciences. London: Macmillan.
- Schmitt, Carl (1985). Political Theory: Four Chapters on the Concept of Sovereignty. Trans. George Schwab. Cambridge: MIT Press.
- Shawcross, William (2000). Deliver Us From Evil: Peacekeepers, Warlords and a World of Endless Conflict. New York: Simon and Schuster.

- Smith, Michael Joseph (1986). *Realist Thought from Weber to Kissinger*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- Smith, Steve (2001). "Reflectivist and Constructivist Approaches to International Theory", in Baylis and Smith, eds. *The Globalization of World Politics*. 2a ed. New York: Oxford University Press.
- Snow, Donald (1993). *Distant Thunder. Third World Conflict and the New International Order*. New York: St. Martin's Press.
- Soederberg, Susanne (2002). "The New International Financial Architecture: Imposed Leadership and Emerging Markets", *Socialist Register*, Leo Panitch and Colin Leys, eds. London: Merlin Press.
- Strange, Susan (1994). *States and Markets*. 2da ed. London: Pinter.
- Strange, Susan (2000). "World Order, Non-State Actors and the Global Casino: The Retreat of the State?", en Richard Stubbs y Geoffrey Underhill, eds. *Political Economy and the Changing Global Order*. 2da ed. Don Mills, Ontario: Oxford University Press.
- Thomas, Caroline (1987). *In Search of Security. The Third World in International Relations*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.
- United Nations (2002). *World Development Report 2002*. New York: Oxford University Press.
- Wallerstein, Immanuel (1974). *The Modern World System*. New York: Academic Press.
- Weber, Max (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Free Press.
- Williams, William A. (1972). *The Tragedy of American Diplomacy*. 2a ed. New York: Dell Publishing.

RESUMEN

**El entorno de la seguridad global:
Sus componentes y contextos**

Las posturas epistemológicas de las tradiciones críticas y materialistas comparten con ciertas corrientes pos-modernistas una determinación de concebir los objetos de análisis siempre en sus contextos o entornos. Insisten en ubicar cualquier realidad política, momento, proceso, evento o dinámica en relaciones enredadas. Buscan identificar una totalidad a la cual el objeto de análisis pertenece. Tienden a dar relieve a los componentes del entorno. Y prestan atención a las dinámicas internas del fenómeno-objeto y como aquellas responden a las dinámicas internas de los componentes del entorno, tanto más se enfocan en las relaciones entre esos componentes. En fin, quieren ver las cosas “en su conjunto”. Comparto esa postura epistemológica, llamada “holismo materialista”*, al tratar el tema de la seguridad.

Se pueden denotar cuatro ‘racimos’ de componentes de un paradigma analítico aplicable a la seguridad y su contexto actual. Estos son: los inmanentes, los estructurales, los emergentes y los coyunturales. Los componentes no corresponden estrictamente a unas categorías fijas y definidas; se tienden a traslapar, es decir, exhiben su carácter relacional dentro del conjunto.

En esta ponencia se quiere sentar unos horizontes y panoramas amplios al considerar el tema de la seguridad. Se concentra en el concepto del “entorno de la seguridad global” y se lo presenta como multi-facético y dinámico. La perspectiva desarrollada al tratar los componentes inmanentes, estructurales, emergentes y coyunturales del entorno de la seguridad global, combina las tradiciones de análisis de relaciones internacionales con otras de la politología: el realismo, la economía política internacional, la economía política crítica y materialista. Esa perspectiva sintética se identifica de ‘crítica y ecléctica’ y se presta al análisis de la globalización y al entorno actual de la seguridad global.

* Por supuesto, la tradición hegeliana-marxista sigue esa línea; además Karl Polanyi (1957) y Fernand Braudel (1980) son ejemplos no-marxistas.

ABSTRACT
The Global Security Environment:
Its components and contexts

The epistemological positions of critical and materialist traditions and certain postmodernist trends share the perspective of situating objects of analysis within their historical contexts or environments. They insist on analyzing the cross links of any political reality, moment, process, event or dynamics. They try to identify the object of analysis as a part of a whole entity. They tend to focus on the components of the environment. Also, they pay special attention to the internal dynamics of the object/phenomenon and to how these respond to the internal dynamics of the components of the environment, focusing on the links among these components. To sum up, they intend to analyze things “as a whole”. I share this epistemological perspective called “materialistic holism”^{*} when addressing the issue of security.

Four “clusters” of components of an analytical paradigm applicable to security and its current environment may be identified. These are: the immanent, the structural, the emerging and the circumstantial ones. These components are not strictly divided into static and defined categories; rather, they tend to overlap or, in other words, they show their relational character within the cluster.

The purpose of this presentation is to develop broad horizons and deep perspectives on the issue of security. It focuses on the concept of “global security environment” which is presented as a multifaceted and dynamic concept. The perspective presented when addressing the immanent, structural, emerging and circumstantial components of the global security environment combines the traditions of international relations analysis with other political science traditions: realism, international political economy, critical and materialist political economy. This synthetic perspective is identified as “critical and eclectic” and is suitable for analyzing the globalization and the current environment of global security.

^{*} *Of course, the Hegelian/Marxist tradition follows that line; also Karl Polanyi (1957) and Fernand Braudel (1980) are other Non-Marxist examples.*

SUMÁRIO

**O entorno da segurança global:
seus componentes e contextos**

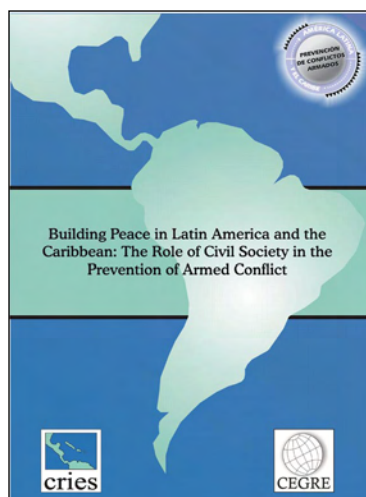
As posturas epistemológicas das tradições críticas e materialistas compartilham com certas correntes pós-modernistas uma determinação de conceber os objetos de análise sempre em seus contextos ou entornos. Insistem em situar qualquer realidade política, momento, processo, evento ou dinâmica em relações imbricadas. Procuram identificar uma totalidade à qual o objeto de análise pertence e tendem a salientar os componentes do entorno. Voltam a atenção para as dinâmicas internas do fenômeno-objeto, procurando saber como estas respondem às dinâmicas internas dos componentes do entorno, sobretudo quando enfocam as relações entre esses componentes. Enfim, querem ver as coisas “em seu conjunto”. Compartilho essa postura epistemológica, denominada “holismo materialista”*, ao tratar o tema da segurança.

É possível apontar quatro conjuntos de componentes de um paradigma analítico aplicável à segurança e seu contexto atual. São estes: os inerentes, os estruturais, os emergentes e os conjunturais. Os componentes não correspondem estritamente a certas categorias fixas e definidas; tendem a imbricar-se, isto é, exibem seu caráter relacional dentro do conjunto.

Este artigo pretende fixar alguns horizontes e panoramas amplos ao considerar o tema da segurança. Concentra-se no conceito do “entorno da segurança global”, apresentando-o como multifacetado e dinâmico. A perspectiva desenvolvida ao tratar os componentes inerentes, estruturais, emergentes e conjunturais do entorno da segurança global combina as tradições de análise de relações internacionais com outras da ciência política: o realismo, a economia política internacional, a economia política crítica e materialista. Essa perspectiva sintética é identificada como ‘crítica e eclética’ e presta-se à análise da globalização e ao entorno atual da segurança global.

** Evidentemente, a tradição hegeliana-marxista segue essa linha; além disso, Karl Polanyi (1957) e Fernand Braudel (1980) são exemplos não-marxistas.*

Building Peace in Latin America and the Caribbean: The Role of Civil Society in the Prevention of Armed Conflict



This recent publication by the Regional Coordination for Economic and Social Research (CRIES) and the Centre for Global and Regional Studies (CEGRE) presents the progress of the Program: “The Role of Civil Society in the Prevention of Conflict in Latin America and the Caribbean”.

This global initiative was launched by the European Centre for Conflict Prevention (ECCP) and is currently being developed in Latin America and the Caribbean by the Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES - Regional Coordination for Economic and Social Research) and the Foro de Diplomacia Ciudadana (FDC - Citizen’s Diplomacy Forum).

It was designed as a global association where each region is represented at the Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC). Within this environment, regions share recent conflict experiences and define the conflict prevention and peace promotion strategies for each region.

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)
Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina
Teléfono: (54 11) 4372-8351 info@cries.org - www.cries.org



Links for Life. Opportunities for More Effective Civil Society Engagement with the UN System

John W. Foster

This paper provides background for the development of recommendations regarding interaction between the UN and civil society to enhance action for conflict prevention. It was finalized at the end of May, 2004 for use in events considering civil society and conflict prevention.

An earlier version was prepared for the preparatory process for the International Conference “The Role of Civil Society and NGOs in the Prevention of Armed Conflict” planned for the UN in 2005.¹

The original version was presented at a Seminar on Civil Society-UN Interaction for the Prevention of Armed Conflict (New York, February, 2004).

“We must be intensely aware of the changes in the international security environment. The challenges to peace and security today are predominantly global. While they are not necessarily or entirely new, they take place in a new context and have far-reaching effects. They require complex and collective responses, which are possible only if the web of multilateral institutions is adequately developed, and properly used.”²

Kofi Annan. September 6, 2003.

Introduction

As the nature of conflict has changed, governmental and civilian interest has grown in civilian conflict prevention, peace building and the importance of civil society organizations (among them NGOs) in that process. Civil society organizations can be instrumental to the prevention of conflict and to building political support for global action to support prevention.

There are, as UN Secretary General Kofi Annan pointed out at the inception of the 2003 session of the General Assembly, both “hard” threats to peace and “soft” threats like poverty, child mortality and HIV/AIDS. Prevention of conflict involves action against both types of threats, and Annan noted that the soft threats affect most of the people of the world and, therefore, “we should focus on those essential threats.”

Conflict prevention occurs, not so much in multilateral meetings in New York or Geneva, but on the ground, in specific situations with differing variables and time lines. However, multilateral institutions can assist in setting the framework for conflict prevention, resolution as well as recovery, and can influence the direction and scope of resources and personnel made available for the effort.

This paper concentrates primarily on the multilateral level, but should be considered in concert with studies of response and strategy at the national and regional level.

Despite the late 20th Century promise of a peace dividend, and the commitments of governments for a new millennium, the global context has become, if anything, more difficult. The Secretary-General

noted that the international system has been “shaken” and that the consensus that allowed the virtually unanimous endorsement of the Millennium Declaration and its vision may no longer exist. Addressing a UN-sponsored civil society consultation in September, 2003, the former Argentine Chancellor Dante Caputo summarized the global scene following the invasion of Iraq. The invasion alienated the ambition of an international system of democratic rights, revealing that economic and military powers dominate international relations. That power is concentrated in the G-8 and the “G-1”. We are experiencing a conjunction between globalization and the revival of imperialism. In this context, Caputo suggested, we must fight to transform the UN from a relationship among states to a genuine system of relationships between nations. In this context a central question would be **how to accomplish a joint effort to regain the legitimacy of the UN as a global governance system and to hinder the humiliation of this system by one powerful actor?**³

The potential and future of multilateralism is in question. At the same time conflicts and wars are, by some governments, increasingly viewed through the lens of response to terrorism. The predominant response—whether to civil or regional conflict or terrorism—has been military. Military and security budgets escalate. The fight against poverty, disease and environmental ruin languishes.⁴

Seldom have we known as much about the roots of conflict (and the contexts which encourage terrorism). From the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, through the International Commission on Intervention and State Sovereignty and the Commission on Human Security the links between peace and development, respect for human rights and care of the environment have been re-iterated. The recent irreconcilable differences in the Security Council over Iraq, among other factors, have led the Secretary-General to commission a further study (see below) on current challenges and issues of security and the reform of the international system.

The challenge and opportunity for civilian networks (and allies in government and multilateral institutions) to re-frame and re-tool their approach is considerable, but a great deal of research and expertise is available. Further, experience regarding effective strategies and tactics for accomplishing change at a multilateral, or regional, level is considerable.

This paper concentrates on examples and lessons from a variety of multilateral processes. It utilizes the reflections of civil society organizations as well as official bodies. However, the dynamic relationship between process, policy content and objectives for change must be kept constantly in mind.

Processes may be defined by the institution or the issue in question. However, one of the findings from some recent processes (the land-mines treaty process, for example) is that success may mean breaking out of an institutional box. Another learning is that alliances across often formally separated sectors may be essential to success. The specificity and difference defining particular conflicts must of course be kept in mind when any “lessons” from external experience are reviewed.

Finally, there is the simple possibility that the change objective may be transformative rather than incremental in nature, and that what is desired is a different or new institutional arrangement, a transformed distribution of power.

Multilateral Theatres: The United Nations

Recent history and context

“...the nature of conflict has shifted. We see fewer inter-state wars and more civil wars. And we observe the growing importance of non-state actors in both fomenting and prevent conflict. Even within societies rent by internal divisions, there are always people working for peace on the ground.

The Secretary-General’s appeal for NGOs to hold an international conference to discuss their role in the prevention of armed conflict comes as a golden opportunity for the Conflict Prevention community to consolidate its rapid development.”⁵

The potentially central role of civil society organizations is cited by the Secretary General of the UN in his report **Prevention of Armed Conflict**, which, in para. 143 cites the following contributions of NGOs:

- Non-violent avenues for addressing the root causes of conflict at an early stage
- Important means of conducting track II diplomacy
- Studies of early warning and response opportunities
- Advocates in raising the international consciousness of particular situations and in helping to shape public opinion.

To these are added the contributions of academic and research institutes, and collaborative efforts between UN bodies and a variety of NGOs in various sectors, including UNIFEM and the Department of Disarmament Affairs. The success of such processes as the Land-Mines Convention (Ottawa, 1997) is one of the significant results of collaboration. The Secretary-General further notes the importance of encouraging the cooperation of the private sector in prevention of conflict, welcoming the Security Council initiative to “name and shame” individuals and business that break sanction or contribute to conflicts.

The contribution of civil society is essential, as well, to the accomplishment of these objectives, as noted by the General Assembly in its **Declaration and Programme of Action on a Culture of Peace** (General Assembly res. 53/243)

Women’s essential role in peace and security was recognized on October 31, 2000 by the Security Council in **Resolution 1325** (see below), which provides a “comprehensive framework within which women’s protection and their role in peace processes can be addressed.”⁶

A number of these and many other elements of efforts for a more peaceful world are agreed to in **Security Council Resolution 1366** (30/8/01). The resolution specifically highlights the role of women in conflict prevention, requesting greater attention to gender perspectives in the “implementation of peacekeeping and peace-building mandates as well as in conflict prevention efforts.” It also recognizes, in its preamble, the “role of non-governmental organizations, civil society actors and the private sector in the prevention of armed conflict.”

The Secretary-General’s report builds on themes established in his Millennium Report “We the peoples...” to the 2000 General Assembly, and on commitments made by Heads of State and Governments in

the **United Nations Millennium Declaration** (res. 55/2 of the General Assembly, 8/9/00, particularly paras. 8, 9, 10).⁷

The planned 2005 Conference on Civil Society and Conflict Prevention, organized in response to Recommendation 27 of the SG's report on **The Prevention of Armed Conflict**, will be situated in the midst of a UN calendar that includes:

- reviews of the implementation of the Financing for Development Conference and progress to the accomplishment of the Millennium Development Goals
- 10-year reviews of the Beijing Women's Conference and the Cairo Population Conference.

Opportunities for policy linkage and coalition-building in advance of these events are many.

Recognizing the limits of the UN's capacity to implement the intentions of its Charter and to encourage governments to honour and implement their commitments in such agreements as the Millennium Declaration, as well as challenges which has emerged with the new century, the Secretary-General announced (23/9/03) the formation of a **High-Level Panel on Threats, Challenges and Change** with a focus on security threats, peace and reform of the international system.⁸ The panel will focus on policy issues including not only terrorism and weaponry but also such non-military threats to human security as famine, poverty and disease. The panel could offer an opportunity for civil society input and for constructive dialogue. Further, its work and report should contribute to the success of the 2005 Conference. (a section on the panel's work can be found later in this paper).

United Nations Experience with Civil Society: under review, The Cardoso Panel of Eminent Persons

With regard to the overall context of civil society and its roles with the UN, it will be useful to monitor, and possibly to respond to, the report of the **Panel of Eminent Persons on United Nations Relations with Civil Society**, headed by Brazilian ex-President F.H.

Cardoso. The report is expected in May, 2004. Conflict prevention networks may have submitted evidence and recommendations to the panel, and some have had the opportunity to participate in regional and specialized consultations.⁹ It will be important to review its findings in terms of further implications for civil society-UN relations in general, and this pre-Conference process and 2005 Conference and resulting recommendations for action, in particular.¹⁰

In establishing the ground for its work, the panel published a Background Paper with an “inventory” of existing practices in UN-CSO relations. This inventory examines the evolution of practices, the importance of the decade of conferences in the 1990s, formal and informal relationships, examples of innovative practices and a future-oriented survey of major challenges, concerns, problems and discrepancies. The paper also includes a summary of recommendations made to date by various “key actors”.

Examples of engagement

The paper’s survey of innovation includes a series of diverse examples:

- **The Commission on Sustainable Development (CSD)** with its agreed framework of “Major Groups”, nine defined constituencies who participate, not merely observe ongoing processes. Following the Johannesburg Summit on Sustainable Development (2002) provisions for Sustainable Development Partnerships (multi-stakeholder coalitions with a public commitment to achieving specified sustainable development targets) has been added. It should be noted that the extensive engagement of various sectors of civil society is in part due to sustained lobbying and substantive engagement by CSOs organized in the CSD Steering Committee over a number of years.
- **The Commission on Human Rights (CHR)** which invites and receives confidential reports from various CS actors; has, in some cases, optional protocols which permit individual access on human rights violations. “NGO participation in the CHR is well defined, strongly regulated, and highly politicized. Nevertheless, the engagement is an example of direct inputs by

civil society into the implementation and monitoring of significant international instruments.” There is a 50 year history of engagement by such organizations as Amnesty International and the International Commission of Jurists as well as a host of specific sectoral and national human rights organizations. The development of human rights organizations and networks in the Americas and their increasingly effective advocacy has been analyzed effectively by American scholars.¹¹

- **The Office for the Coordinator of Humanitarian Affairs (OCHA)** has involved the leaders of five NGOs in its Inter-Agency Standing Committee since 1991. This body meets quarterly to make policy recommendations on humanitarian issues and emergencies. In part this is a recognition of the importance of on the ground cooperation between non-profit and governmental agencies and of the situational intelligence and accumulated experience of the operational NGOs.
- **UNAIDS**, set up to coordinate the work of the various UN agencies on HIV/AIDS is the first UN organization to include non-governmental actors in its governance structure. Five NGO representatives join 22 governments and 8 UN agencies in its Programme Coordinating Body. Associations of people living with HIV/AIDS are represented. The Global Alliance for Vaccines and Immunization (GAVI) is a collaborative partnership involving and even wider range of organizations.
- **UNDP** has established a “policy of engagement” including an ongoing UNDP-CSO Advisory Committee which connects with the agency at a senior management level, and which includes conflict prevention and peace-building in its consultative agenda. UNDP is moving to establish local and regional CSO advisory committees as a regular feature of its approach.¹²
- **ECOSOC’s Permanent Forum for Indigenous Issues** has half of its 16 members appointed by the President of ECOSOC on the basis of nominations from indigenous peoples’ organizations.

To this list might be added the Global Environment Facility and the UN’s Global Compact which involve non-governmental actors in several ways, largely advisory to either inter-agency, state and Secretariat decision-makers.

Despite these zones of innovation, some of the principal organs of the United Nations remain relatively “underdeveloped” in their relations with civil society actors.

Zones of challenge

The **General Assembly** has heard from CSOs and developed procedures for accreditation and engagement in the context of preparation and celebration of World Summits and Conferences since 1993. These procedures have continued in “Plus 5” events. Only in 2003 did it develop in a regular Assembly session, an “inter-active” dialogue on the follow-up to the Monterrey Financing for Development Conference. Some civil society networks have undertaken renewed interest in the potential of the General Assembly in at least two dimensions. One is the possibility of using the Assembly and its General Committee—a group of 28—as a central body to coordinate international business, and bring greater ‘clout’ to the economic, environmental and social agendas so instrumental in creating a world secure for its all its inhabitants.¹³ The *other* is the potential for utilizing the General Assembly, through its capacity to resolve to act “United for Peace” as an agent for conflict prevention or resolution with a broader base than the Security Council. For those concerned with bringing greater democracy to international governance, both these ideas, neither of which require difficult Charter amendment, are worthy exploration.

The **Security Council** has been the scene of some limited advances—relatively limited but positive—relevant to conflict prevention.

It has invited CSOs to brief it on several occasions. These briefings have, however, been labelled as “informal” and held outside the regular meeting room, in a practice which has come to be known as the “**Arria Formula**”. These meetings can be initiated by one or more ambassadors of member states. To be effective they need to attract high level participation, to have the capacity to involve people from the field and to have sufficient time for preparation that CSOs and others can be effective participants.

Much work remains to be done and NGO coalitions and working groups have been developing and proposing recommendations for reform for some time.¹⁴

The NGO Working Group on the Security Council—a continuing New York-based body—has initiated as many as 30 smaller meetings per year between CSOs and individual ambassadors, officials of foreign ministries or high-level UN personnel. As it describes itself “the Working Group does not claim to be representative in any formal sense, but it does have powerful legitimacy, since it contains many of the largest and most effective international NGOs working at UN Headquarters in such fields as humanitarian relief, human rights, global governance, women’s rights, disarmament and the like. Four WG member organizations have won the Nobel Peace Prize.”¹⁵

1325

Perhaps the most significant Security Council-related experience is that which brought about Resolution 1325 which deals with women, peace and security (October 31, 2000). This path-breaking resolution officially endorses the inclusion of civil society groups, notably women, in peace processes and the implementation of peace agreements,¹⁶ was the result in good part of the efforts of a relatively small but persistent coalition, the working group on Women and Peace and Security. As two participants described the process: “Under the Namibian Presidency [of the Security Council], the Coalition, working closely with the Division for the Advancement of Women (DAW) and UNIFEM towards the open session, or Arria Formula, helped to identify and bring the experiences and expertise of civil society into the sacred realm of the Security Council.”¹⁷

Having achieved Resolution 1325, organizations and networks can utilize the implementation of the resolution to open a variety of further doors, and as participants have put it “use those words and those stacks of papers to jam the doors permanently open.”¹⁸

The Cardoso panel’s Background Paper admits that some important successes have been achieved outside the UN, pointing to work on HIV/AIDS, the Jubilee 2000 anti-debt initiative, achievements in lobbying the World Bank on accountability and the evolution of the World Social Forum.

The Paper credits civil society “pioneers” in developing new partnerships and models of participation, resulting in a shared sense of ownership. It cites the following **factors contributing to success**:

- Providing timely information to civil society about the inter-governmental process
- Aiming for meaningful interaction and dialogue, not just public relations
- Emphasizing both informal and formal interaction for learning and trust building
- Acknowledging the diversity of civil society and seeing benefit in bringing this diversity into the inter-governmental decision making process.
- Working with and respecting self-organized mechanisms of civil society
- Interpreting flexibly UN rules on participation and making them better understood by civil society
- Developing an attitude of openness within the secretariat staff
- Allocating human and financial resources for enhancing participation
- Encouraging secretariat staff and leadership to interact with civil society directly and listen seriously to their ideas, experiences and criticisms
- Seeing participation as an enhancement of the inter-governmental process.

Additional examples and lessons learned are presented below (p.16)

Cardoso and beyond

Where is the Cardoso panel likely to lead? The Cardoso panel report (hereafter “the report”) is not public at time of writing, however interviews with the panel secretariat and the contributions of panel member Birgitta Dahl (Sweden) to the Dublin European Conference on the Role of Civil Society in the Prevention of Armed Conflict provide some sense of what the recommendations may be.¹⁹

Birgitta Dahl, in Dublin in April, outlined the challenges the panel

had faced and sketched the orientation of its recommendations. She noted that the panel argues for three paradigm shifts:

- From an institutional focus and culture which is essentially inter-state, to a much more inclusive and flexible approach emphasizing multi-stakeholder, inter-constituency and networking initiatives, extending well beyond the UN's history as a convening forum.
- A greater focus on country-level alliances and coalitions responsible for implementing the MDGs and much else, with UN country-level facilitation. The object is to "get things done"
- Addressing "democratic deficits", for example reversing the perceived marginalization of parliaments, moving beyond the dominance of foreign relations in the executive power within states. The panel will attempt to find a way to engage parliamentarians more directly in the UN, to give them a voice.

In overall terms, the panel's report will take an approach that emphasizes inclusion, which focuses on accessibility and transparency in global governance, with clearer roles for civil society and easier access for citizens in general. Opening the UN to greater recognition of global public opinion as it makes decisions follows.

To do this means that the UN's major formal structures need to be opened up, and that processes which both attract high-level participation and informal exchanges, roundtables, hearings and other initiatives (see Financing for Development, below). The panel has heard a good deal about global policy networks and will try to place the UN in their midst. The positive experience of the Land Mines Treaty, the exercise of civil society pressure and public opinion eliciting a response to AIDS and opposing war are examples on which civil society organizations concerned with conflict prevention can utilize to their benefit in shaping engagement with the UN.

An emphasis on partnerships for responding effectively to global challenges will be a thread running through the report. The proving ground for new partnerships is likely to be efforts to achieve the Millennium Development Goals but not only that. The UN should be seen, the panel is likely to say, as a body which promotes and catalyzes new partnerships.

Conflict prevention civil society organizations will be interested in the extent to which the panel recommends changes in the practices of the Security Council. It is likely that the recommendations will concentrate on what can be done to strengthen the informal practices, the Arria formula engagements, etc.

As Birgitta Dahl noted at the Dublin conference, the panel will respond to what it perceives as a global “democratic deficit” and recommend strengthening the global role of parliamentarians by establishing the equivalent of global “parliamentary committees” on key global challenges.

To these ends the panel will seek some organizational changes, aiming to establish a cross-institutional entry point and accreditation procedure lodged with the General Assembly. It will seek a specific high-level officer, under the Secretary-General to coordinate UN relations not only with civil society organizations, but parliamentarians, business and others. It will also recommend this sort of strengthened liaison role at country level, stimulating and enabling multi-sectoral dialogue.

Some initial reflections

The likely release of the panel’s report in mid-2004 should be an occasion for close scrutiny and active response by civil society organizations seeking to engage with the UN in conflict prevention. Such panel reports, unless taken up by interested constituencies and finding some lead UN agencies and support in some key national ministries, can, we know from experience, simply fall “stillborn from the press” and gather dust.

If civil society organizations with a conflict prevention mandate want an expanded hearing in UN bodies, the recommendations of the Cardoso panel provide an occasion which should not be missed, a moment to engage allies, inside and outside government and the UN itself, in considering ways to enhance engagement with civil society in policy, decision-making, implementation and evaluation.

The idea that a global inter-parliamentary committee focused on conflict prevention may be one way of translating the general proposal

of the panel into a useful mechanism for advancing the civil society conflict prevention agenda. Clearly the panel's initiative regarding parliamentary collaboration is likely to face a good deal of resistance, so why not attempt to build support for at least one test case?

Clearly, partnership can be an important element in responding to global challenges whether in environment, development or prevention of conflict. It must be noted that there is a great deal of ambiguity and "looseness" in much of the discussion of partnership in UN circles. As Ann Zammitt points out in her useful and wide-ranging study of UN-Business Partnerships "if a common approach to partnerships does exist, it seems to be 'anything goes'. For example, there is little evidence to show that progress has been made on finding "a common understanding for the scope and modalities of partnerships to be developed as part of the outcomes of the World Summit on Sustainable Development".²⁰

Clarity about the different nature of various types of "partner" organizations, their objectives, interests and resources is key. Clarity of the relative power of different partners is as important in UN relations as in gender relations. Zammitt argues that the current variety of UN-business partnerships are unlikely to make a significant contribution to development and may actually "be counterproductive". She puts the emphasis on the transcendence of appropriate development objectives and promotes a strategy of clear social and economic goals, a development-centred economic framework, within which partnerships may be defined.

Groups seeking to develop new partnership arrangements with the United Nations for conflict prevention should benefit from Zammitt's emphasis on the development context, the need for clarity in roles and expectations and her detailing of the diverse ways in which one sector—private business—has exercised extensive influence in diverse aspects of the UN family.

The Cardoso panel report will be unlikely to advance matters if its recommendations are perceived to embody only the interests of northern CSOs. It is incumbent on southern organizations to engage with the proposals and evaluate the extent to which their interests and objectives are embodied or served in its recommendations, and campaign accordingly.

Also consider...

Two further comments regarding institutional relations with the United Nations at the global level emerge.

While a number of departments, agencies, funds and programmes have established regular ongoing mechanisms for liaison with CSOs, including participation in programme decision making, advice to senior management, consultations, roundtables and hearings, it would appear that **a regular ongoing mechanism for relations between conflict prevention CSOs and the Department of Political Affairs is yet to be developed.** If this is, in fact, the case, a dialogue to develop a mutually-effective format or practice should be initiated.

CSOs, particularly those dealing with development, economic and social issues have long made effective and productive use of the services of the **United Nations Non-Government Liaison Service (NGLS).** Their advice on a number of the issues of CSO-UN relations is valuable, their liaison and support an element in the effectiveness of many non-governmental initiatives at the United Nations.²¹

Linking Conflict Prevention and Development

Civil Society preventing and confronting conflict

The basis for linkage and coalition building does not need to be invented. The Secretary-General's **Prevention...** report, like his Millennium Report engages a series of sectoral issues including food security, health, gender, development assistance, human rights and political action. The role of civil society in a number of these is affirmed.

More recently the report of the Commission on Human Security **Human Security Now** (New York, 2003) examines such factors as migration, economic security, health and education as essential to protection and empowerment for human security.²² Again, the potential for civil society contributions are cited. Close connection with populations, advocacy for policy change regarding poverty and inequality, education and other development programs, combating

disease, seeking fair trade...all can build security. “Promoting human security within a framework of protection and empowerment requires an enhanced role for civil society supported by more resources,” the report declares, “A global initiative for human security is dependent on how well the international community mobilizes and harnesses the energy, commitment and creativity of the NGO sector and other social actors.” The Commission looks forward to a “**global alliance**” of public, private and civil actors, developing norms, integrated activities and monitoring progress and performance. Such a loose alliance would bring together groups working “for peace, governance, human rights, humanitarian assistance, development, poverty reduction and other freedoms that pertain to human security.” It cites funding initiatives aimed at promoting human security. The Commission looks forward to a “core group” that “would link disparate human security actors in a strong global alliance around the United Nations and the Bretton Woods organizations” which would seek to ensure adequate resources for human security.

The importance of the link between economic justice and the prevention of conflict has been further documented in the 2002 report of the World Bank **Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy**.²³ The report emphasizes the importance of designing development strategies appropriate to potential conflict situations. Further, measures at the level of global economic policy frameworks may also be key. The economic crashes in such countries as Indonesia in the late 1990s are disastrous in themselves and may heighten the risk of conflict. Conflicts over the control of natural resources, their development and “rents” from that development as well as associated corruption are frequent today. Measures that increase public transparency and scrutiny of natural resource revenues may, for example, contribute to reduction of tension. The Bank’s report cites as precedents for international action the Kimberley process on regulation of the diamonds trade, the OECD-wide criminalization of the bribery of government officials and the international ban on anti-personnel landmines. The first and third of these are also examples of the fundamental role of civil society organizations and initiatives is raising the priority of particular problems and contributing to the intellectual and political development of responses.

The Millennium Development Goals: opportunities and limitations

The MDGs offer a number of occasions/opportunities at the national level and in multilateral institutional calendars for raising issues of concern to conflict prevention networks and inviting linkages with related issues and networks concerned with them.

The development of analysis in accessible terms of the relationships between the problems and challenges addressed by the goals and agenda for conflict prevention is an early priority. Much of this exists, but efforts to distil and popularize and to make economical linkages with ongoing discussions of the Goals and the MDG campaign are a priority.

The Goals can and should be unpacked in conflict prevention terms:

- **Poverty**, and its constituents including inequitable access to land, resources, employment and other sources of security is fundamental.
- **Disease, particularly HIV/AIDS** is contributing to current failure of state services, economic insecurity and fear.
- **Environmental degradation** contributes to struggles over resources, migration, etc.
- **Resources for development: Grotesque levels of military expenditure** are a cancerous enemy of investment in basic human services and economic development that provide the basis for security.

This labour is relevant and opportune, and can be done with reference to the ongoing calendar of MDG-related events at the multilateral level. Groups and networks at the national level are already engaged, to some extent, in such enterprises, but can be encouraged and supported by international networks.

At the same time, plans for the development of an international event in 2005 dealing with conflict prevention need to take into account the results of the increasing body of research and evidence arising from the implementation of the MDGs, by multilateral bodies

like the World Bank and UNDP, by the Millennium Project and by CSOs, and bring that forward in the agenda and considerations of the 2005 conference.

There is a clear limitation in the linkage with the MDGs that has to do with lack of direct reference to peace and conflict prevention. As the World Bank report further notes, “reducing the global incidence of civil war is not included as a Millennium Development Goal”. Here the **Millennium Declaration** is an essential frame of reference. Additional reference can be made where necessary to other relevant international commitments through the UN back to the Charter itself.

Policy linkage

To date, two orientations to MDG monitoring and evaluation have developed among civil society organizations.

The first parallels efforts by the Secretary-General and the UN itself, that is to **apply indicators and targets and measure country performance against the Goals**. This effort has already resulted in detailed evaluations right down to the level of municipal governments in the Philippines. It has also resulted in the development of additional or more refined indicators in such areas as gender. The international Social Watch network is developing a report on progress for publication 2005. A wide variety of CSOs are involved in these efforts, although they may be uneven in depth or adequacy, country by country.

In an address to an MDG seminar coincident with the High-Level Segment of the General Assembly in October, 2003, TWN leader Martin Khor, emphasized the importance of the **context of economic conditions and policy** for the success of efforts for the MDGs.²⁴ Governments may have the best will in the world, but if commodity prices for major exports plunge, they will have few resources to apply and the situation of their citizens may plunge as well. Further, the bias of policy implemented by multilateral economic institutions through loan conditionalities and international commercial agreements may such as to weaken the ability of states to plan and successfully implement strategies for economic and social development. For example, the priority placed on debt service payment and/or reduction may lead to a

radical reduction of state expenditure at a moment when civil conflict or potential conflict requires greater state intervention. Thus research and evaluation on the relationship of macroeconomic policy conditions and their implications for MDG progress and related contributions to the prevention of conflict is useful.

A natural extension of these approaches is to elicit self-evaluation by governments, particularly those of wealthy nations. Denmark and presently Sweden have moved to evaluation (and make public) their own performance in the light of the MDGs. Developing country governments (many if not all) have responded with reports on progress to and through the UNDP. In some cases governments and/or the UNDP may invited CSO participation in monitoring, evaluation and reporting processes, and efforts to encourage this must be pursued.

Governments have been and are unlikely to undertake public evaluations of the macroeconomic policies that condition the context. The process of reporting, review and evaluation in the UN offers slightly greater opportunity. Reports by the Secretary-General can (but do not necessarily) include critical evaluation. An examination of the existing annual reports on the MDGS, the targets and indicators included, might be used as a basis for developing recommendations and advocacy for more adequate coverage of linkage issues in upcoming reports, particularly that for 2005.

Building Initiatives

Changing processes, the United Nations and innovation over time

“Strengthening civil society’s engagement with the UN isn’t just about better implementation of UN policies and programs. It is about how to attune the UN to the needs and aspirations of ordinary people, how to perceive more sharply the challenges to be tackled, how to generate the political will and public support for meeting these challenges.”

*Fernando Henrique Cardoso*²⁵

The UN's role as a convenor, not only of states, but of mixed groups of state and non-state actors has been increasingly strategic. It has succeeded in setting enough processes in motion that it has met increasing resistance by some states.

The more than 150 world conferences held in the last three decades of the 20th Century were characterized by an increasingly extensive and active engagement of civil society organizations. The World Summits of the 1990s Vienna, Rio, Cairo, Beijing, Copenhagen, etc., were each characterized by a large presence of civil society representatives. Whether as participants in parallel CSO forums, observers and lobbyists at inter-state conferences or increasingly as members of state delegations, CSO representatives have exerted significant influence.²⁶

These global conference processes have resulted not only in declarations and programmes of action. They have provoked, for example:

- **new international agreements:** the environmental treaties which emerged as a result of the Rio "Earth Summit".
- **ongoing CSO formations to lobby follow-up processes:** – the NGO Steering Committee to the Commission on Sustainable Development, following the Rio "Earth Summit" and the International Facilitating Group on Financing for Development (IFG) following the Monterrey conference.²⁷
- **the creation of new international institutions:** the establishment of the United Nations Environmental Program (UNEP) following the UN Conference on the Human Environment (Stockholm, 1972) and the formation of UNIFEM, created in response to the 1975 World Women's conference (Mexico City).

CSOs concerned with follow-up processes have involved a variety of mechanisms and techniques. Among the most common are:

- The formation of an ongoing civil society mechanisms to monitor implementation of conference agreements at the national or multilateral level, including the organization of

either an ad hoc or continuing group or committee, with or without funding and staff, to pursue follow-up processes and organize occasions for broad international CSO engagement. The NGO Steering Committee relating to the Commission on Sustainable Development facilitated participation of NGOs in ongoing UN processes, acted as lobbyists, sought to minimize obstacles to greater participation by CSOs in the UN and negotiated the shape of multi-stakeholder dialogues accompanying UN follow-up processes.²⁸

- Engaging in evaluation of national and/or multilateral implementation through publication of occasional or regular “report-cards” on performance. Perhaps the most developed of these mechanisms is the Social Watch, which has published annual evaluations of Copenhagen Summit Social Development and Beijing Women’s Conference implementation since 1995. These reports are prepared primarily by diverse national level “platforms” or coalitions of CSOs who examine their own government’s performance, and by a central secretariat which solicits overview evaluations of the multilateral scene. More than fifty country platforms participate. Reports are now published in seven languages and utilized by participants in lobbying at both national and multilateral levels.²⁹ Women’s organizations, like the Women’s Environment and Development Organization (WEDO) have undertaken similar evaluations on a more limited basis. The publication of reports and evaluations may serve to increase the sophistication and effectiveness of participating groups, but is not seen as an end in itself, but as the basis for ongoing advocacy and alternative policy development.
- Participation in governance, policy and implementation management has emerged in some institutional follow-up processes. For example when UNAIDS was created in 1996 with the mandate of coordinating the efforts of seven international agencies responding to the pandemic, its oversight body, the Program Co-ordinating Board (PCB) was constituted with tripartite membership: co-sponsoring official agencies, donor and recipient country representatives and CSO representatives (in this case specifically including people living with HIV/AIDS (PLWHAs)).³⁰

- National engagement by coalitions, often sectorally defined (environment, women, social development, human rights) has led to a variety of national consultative mechanisms related to policy dialogue. With regard to national participation in multilateral negotiations, some governments —Brazil, Canada, Norway, Philippines— have, with regard to some if not all negotiations, included CSO representatives in their official delegations, as observer or advisory members in most cases.

Financing for Development: a recent relevant process

The process of development and follow-up to the Monterrey Conference on Financing for Development offers several suggestive aspects in the context of the development of the proposed conference on conflict prevention in 2005. The Monterrey “Consensus” recognizes “that peace and development are mutually reinforcing”. “Upholding the Charter of the United Nations and building upon the values of the Millennium Declaration” it states, “we commit ourselves to promoting national and global economic systems based on the principles of justice, equity, democracy, participation, transparency, accountability and inclusion.”³¹

With regard to **UN-CSO relations**, the development of the conference was characterized by predominantly positive relations between the institution and the CSOs. One contributing factor was the disposition of the section of the UN Secretariat responsible for the project, and their commitment to CSO engagement and participation. This posture was supported by specialized and sympathetic liaison staff and the collaboration of the UN-NGLS. This official capacity was paralleled by a relatively open international CSO umbrella committee which was developed out of the large caucus of NGOs which had self-identified by participating in preparatory processes. This CSO body has reformulated for continuing follow-up as the International Facilitating Group for Financing for Development (IFG).

From the point of view of **policy development** three elements (two of which were new) were important.

- A **CSO conference**, held, in this case, before rather than para-

lled to the official event. This Global Forum offered a series of tracks for in depth discussion and preparation on issues on the FFD agenda. Relevant UN, IMF, World Bank and other institutional, academic and NGO experts contributed extensively to the success of the event. A synthetic drafting process based on the various tracks or “tents” as they were called, developed a declaration of position at the conclusion of the event. Such Forums have in one form or another been characteristic of virtually all of the major UN conferences of the 1990s.

- **Policy hearings:** relatively early in the process the Secretariat collaborated with CSOs (an in a parallel process with the private sector) in organizing policy hearings at the UN. These were open to all delegates. CSOs were encouraged to present a limited number of in-depth policy proposals related to the overall agenda. These were presented in day-long hearings at the UN, were entered in official records of the preparatory process and a version edited by UN staff was later published as a book. This opportunity challenged CSOs to move beyond exhortation and ‘laundry-lists’ of proposals, toward proposals in depth. It encouraged collaboration between CSOs and academics and research institutes. It raised the level of debate, and the capacity of a number of CSOs to engage in depth. It also encouraged collaboration on priorities by the CSOs.
- **Roundtables:** within the conference itself, in fact taking almost two days of its deliberations, multi-stakeholder roundtables were chaired by government and multilateral leaders (such as Koehler of the IMF and Mbeki of South Africa) to address broad policy issues. Government ministers attending the conference took part, as did a number of high level officials of multilateral institutions. A limited number of CSOs and private sector representatives took part in each session. This in turn not only offered the opportunity to insert and engage on particular policy proposals, but encouraged a level of coherence and collaboration among the CSOs participation. The CSO umbrella group that had organized the Global Forum, was engaged by the UN Secretariat in nominating the CSO participants in the roundtables. It also managed a process whereby participants in the roundtables discussed their priorities and focused their proposals prior to participation.

With regard to ongoing work, the Financing for Development process offers a number of opportunities that parallel and overlap those relating to the MDGs in particular. Each spring, in concert with the Bank/Fund meetings in Washington, the ECOSOC holds a **high level meeting** with representatives of the Bank, the Fund and the WTO. It is encouraged that Ministers (largely of Finance and/or Development) who attend the Washington meetings, also participate in New York. These high level meetings include multi-stakeholder roundtables on subjects relevant to the implementation of the FFD “consensus”. CSOs, via the IFG and with the collaboration of UN-NGLS and the Secretariat, nominate participants and take part in preparation for the roundtables. Preliminary hearings have also been held offering another opportunity to present analysis and proposals through the ECOSOC.³²

The FFD process has also involved **General Assembly review**, inaugurated in October, 2003, in a High-Level segment, which included hearings for CSOs and the private sector, roundtables and a full day of “informal interactive dialogue” in the General Assembly, in which both private sector and CSO representatives had the opportunity (albeit relatively limited) to speak. Some evidence of their suggestions appears in the official reports of the meeting and an overlap in CSO priorities and those embodied in a draft resolution by the delegation of St. Lucia can be seen.

From the point of view of UN-CSO relations this latter format is notable as it engages CSOs, which still lack official **accreditation** to the General Assembly, in the process of deliberations of the regular session of the GA, albeit in “informal interactive dialogue”. Nevertheless, these sessions, together with ongoing relations and advocacy with delegates in GA committees, permit the advancement of substantive proposals. For example, an “expert group” organized by the IFG with the support of the Friedrich Ebert Stiftung, developed a policy paper on the **reform of global governance institutions**. This paper was circulated to delegations, lodged on the UN FFD web-site, circulated during debate, the focus of an afternoon seminar open to delegates, officials and CSOS and was utilized as the basis for several interventions in hearings and roundtables.³³

Johannesburg and the “plus tens”

Events reviewing the implementation of the commitments made by the global conferences of the 1990s, so-called +5s and +10s have been rather mixed in terms of achievement or frustration. The Geneva 2000 Special Session reviewing the results of the Copenhagen Summit on Social Development (WSSD 1995) lacked the high-level clout and relatively clear commitment against poverty that was exhibited at Copenhagen.

The ten year conference reviewing commitments made at the Earth Summit (Rio de Janeiro, 1992), held as the World Summit on Sustainable Development (Johannesburg, 2002) noted the ongoing gaps between developed and developing populations and the continuing suffering of the environment, as well as the costs and benefits of accelerating globalization. The entrenchment of disparities is a present danger. Its political declaration includes brief reference to the threat of armed conflict and the illicit trade in arms, among a number of severe dangers. Its plan of implementation notes that “peace, security, stability and respect for human rights and fundamental freedoms, including the right to development, as well as respect for cultural diversity, are essential for achieving sustainable development and ensuring that sustainable development benefits all.” The plan is extensive and detailed and touches on many areas closely related to the origins of or avoidance of conflict: resources, land, environmental security, health, trade, poverty. The potential links are not, by and large, drawn out, but the possibility of linking conflict prevention themes and the plan of implementation in detail remains.³⁴ As pointed out above, the follow-up processes to Rio and Johannesburg embody a more elaborate and diverse approach to civil society engagement, through a series of “Major Groups”. The Johannesburg conference also committed countries to strengthening the ongoing Commission on Sustainable Development, which has a long history of CSO engagement.

The Beijing Platform for Action will celebrate 10 years in 2005. The UN Division for the Advancement of Women (UNDAW) is coordinating the development of a Global Review of Beijing + 10 in 2005. With regional economic commissions the DAW has planned a series of regional meetings to solicit perspectives on implementation, achievements and obstacles.³⁵ The 2005 meeting of the Commis-

sion on the Status of Women could be a key site for engagement of women's networks and the process to the 2005 Conflict Prevention Conference.

Negotiating new agreements

One of the chief claims to influence by CSOs in recent years has been their contribution to the negotiation of new international agreements and the creation of the political climate in which they can be ratified and implemented.

The creation of new international agreements can often follow rather tortuous pathways, meaning that the art of evading blocks and resistances is an extremely valuable resource.

The story of the negotiation of the **Cartagena Protocol on Biosafety**, which entered into force on September 11, 2003 extends for more than a decade. The call for such an agreement began during negotiations for the Convention on Biological Diversity (CBD) in the late 1980s.

The first step was a weak clause in the Convention calling for an examination of the need for a protocol on trans-boundary movement of living modified organisms. This led to a declaration of a Panel of Experts established by UNEP that such a protocol be negotiated, in spite of clear opposition by the United States. There were attempts to bury the issue, but public pressure increased. The "south" wanted an agreement, the US was opposed. Research bodies and academics played key roles supporting southern delegations with information and well chosen inputs. CSOs played an "awakening role" as the negotiations continued, reinforcing public support for an agreement, publicizing the case for an agreement and the concerns of southern delegations. Supportive CSOs played a "tremendous" role in offsetting the disruptive interventions of the US who wanted to scuttle the agreement. They networked and distributed information, they provided financial and material support for events and workshop, they even helped some delegates from poor or small countries to travel to key negotiation venues. The alliance of southern, particularly African, representatives and CSOs also had to face increase corporate involve-

ment in the negotiations and nasty propaganda against the agreement and those favouring it.

The Biosafety Protocol was agreed in Montreal in January, 2000.³⁶ Again CSOs were in the halls, on the streets and in the press. It still took a further three and a half years to gain the support of 50 parties (countries) for the Protocol, permitting its coming into force.³⁷

The story of the Protocol illustrates the importance of alliance-building between elements of governments and CSOs sharing a common concern or objective, bridging North-South gaps, utilizing the access to information and resources which each has. It also indicates the importance of persistence and patience, utilizing a variety of institutional bodies and channels over a decade or more and of perseverance in the face of powerful state and corporate interests.

These lessons are well-known in many conflict prevention and peace networks who share the history of the construction of the campaign to ban antipersonnel mines and the resultant Ottawa Treaty as well as the negotiation of the Rome Treaty and the establishment of the International Criminal Court.

The establishment of the Court itself is not the only factor to be kept in mind, but the quality and content of the agreements which established it. Within the overall campaign many “battles” over particular issues—such as child soldiers, the rights of women and gender related crimes—had to be engaged. The role of CSO networks with specialized knowledge and concern operating in alliance over time was essential. One evaluation of the campaign lists at least nine separate elements in the mandate and operation of the court which was advocated by civil society and recognized in the agreement.

The magic which resulted in the new institution involved many elements. “The able leadership of the Chair of the Committee of the Whole, the Chair of the Drafting Committee and the President of the Plenary Assembly, the synergy, dynamism and focussed advocacy efforts of NGOs mobilise within the CICC [Coalition for an International Criminal Court] and the quiet diplomatic efforts of the like-minded States helped stir a rather complex and difficult negotiation process to fruition.”³⁸

Reflecting on the international Campaign to Ban Antipersonnel Mines, Stephen Goose of Human Rights Watch notes that such efforts are part of a “new diplomacy” which focuses on norm building, the rules of the game so to speak. In this new enterprise “partnership pays”—CSOs working with UN agencies, international humanitarian bodies, sympathetic governments, etc.—at both a strategic and a tactical level. It can mean breaching traditional adversarial postures and building working alliances between government/non-government actors. The formation of a core group of like-minded governments dedicated to the particular project is essential.

While CSOs can and must play an instrumental role in building public support and mobilizing it, CSOs also need to be “**inside**” the **process** as well. In the case of the land-mines effort, the International Campaign to Ban Landmines (ICBL) was given a formal seat at the table in all the diplomatic meetings leading up to and during the actual negotiations. Goose argues that “**non-traditional diplomacy can work.**” It meant taking the land-mines negotiations out of their traditional site and into a more “ad hoc” locus. In the case of these negotiations, **consensus was rejected**, negotiators refused to allow one country to hold up others. They strove for consensus and a vote never occurred, with a rule requiring two-thirds majority to make changes in the text. The CSOs and the core group of governments worked very hard to ensure **geographic diversity** and gain a sense of ownership of the process in each region.³⁹

Lessons learned...

A brief study of the campaign to ban antipersonnel mines outlines extremely useful lessons regarding coalition-building and campaigning.

- International context and timing really matter.
- CSOs gain credibility if they can provide expertise and documentation based on experience and research.
- Articulate your goals and message clearly and simply.
- Focus on human impact, whether costs or benefits or both.
- Maintain a flexible structure.
- Be inclusive and diverse.

- Speak with one voice.
- Importance of core leadership and committed workers.
- Clear and consistent communication is an irreplaceable element of success.
- Organizational expertise as well as issue expertise is important.
- Always have an action plan and deadlines.
- Utilize all forums to promote your message.
- Always follow-up and follow-through.⁴⁰

While CSOs have learned a good deal in the past decade, governments may also have learned lessons, not all positive for the next phase of agreement and institution building for peace. They may seek no repeat of achievements like the ICC or the Mine Ban Treaty. “It is clear that many governments still do not feel comfortable with increased citizen involvement in defining national and international security and in seeking new ways to result global problems.” Nevertheless these campaigns indicate the potential for small and middle powers working with civil society and moving agreements which historic speed.⁴¹

The Panyarachun High-Level Panel

The announcement of a **High-Level Panel to Study Global Security and Reform of the International System** could offer a fresh opportunity for presentation of concerns, key examples and policy recommendations from civil society organizations. The Panel will be headed by former Thailand Prime Minister, Anand Panyarachun and will have 16 members.

Mandate

The panel responds to two inter-related sets of issues: the consequences of “9/11” including counter-terrorism, the doctrine of pre-emptive intervention, the concept of humanitarian intervention and human security; and the place of the UN in an era with the emergence of one super power, its “enforcement” action without the sanction of the Security Council and the spread of globalization.

The terms of reference focus the panel on the “field of peace and

security”. However the field is to be “broadly interpreted”, “that is, it should extend its analysis and recommendations to other issues and institutions, including economic and social, to the extent that they have a direct bearing on future threats to peace and security.

The panel will meet every two months until its report in November, 2004. IT is supported by a small secretariat and a resource network of 30 scholars.

The panel faces a number of challenges, some of them institutional:

- The Security Council has expanded into areas not foreseen in the UN Charter, without change to the basis of its membership.
- The General Assembly has lost direction and authority.
- ECOSOC was envisaged as an economic and social equivalent to the Security Council but is not effective operationally.
- While the International Atomic Energy Agency deals with nuclear matters there is no equivalent agency on biological weapons. While the MDGs address development issues, there is no equivalent framework for nation building in post-conflict situations.

The panel must also deal with “threats” as experienced today, for example:

- Infectious diseases
- Poverty
- Environmental degradation
- Migration

The panel must evaluate not only the threats but the existing policies and mechanisms to deal with them, and recommend change.

Such a broad mandate touches a broad potential spectrum of civil society bodies.⁴²

Engagement

Unfortunately the terms of reference make no explicit reference

to civil society. The panel is not unique in this respect. The Zedillo panel preparatory to the Monterrey Conference, while including at least one civil society leader in its makeup (which the Panyarachun panel does not) made no efforts, despite requests for consultation from NGOs, to engage civil society input. The Cardoso panel on UN-Civil Society relations has been, as is required by its mandate, an exception, as has the ILO's high-level Commission on the Social Dimensions of Globalization.

Given the purview outlined in its mandate, the Panyarachun panel must touch on many of the issues linking conflict prevention, peace and development outlined above. It is thus incumbent on those preparing the 2005 Conference to seek some form of engagement, as soon as possible.

Advice, Influence and Decision-Making

If the likely thrusts of the Cardoso high-level panel are accepted, we are likely to see greater experimentation with involvement of civil society and other sectors in UN processes. Much of this is liable to build on the examples we have outlined above: Financing for Development, Sustainable Development and, perhaps, the Global Compact.

The emphasis is likely to be on participatory processes of presentation, exchange, debate, multi-stakeholder forums. This, of course, raises questions of impact and accountability. Even if the UN is able to attract a higher level and more diverse clientele, what is to guarantee that it won't simply be an enhanced "talk shop"? What standards of behavior, what measures of impact should be applied? Here, again, Ann Zammit's review of the recent experience with business partnerships raises vital questions and makes at least some initial suggestions.

Certainly, based on experience on the civil society side, several initial elements which might contribute to success can be put forward:

- Changes in the reporting of roundtables and hearings to provide greater specificity and detail.
- Regular monitoring and review of the passage of recommen-

dations and proposals through the UN system, and the extend of their impact on decisions, agreements and, even, treaties.

- Support for, including financial support for, inter-CSO bodies who act as facilitators and networkers with regard to particular ongoing processes like the Financing for Development or Sustainable Development efforts, and for agencies like the Non-Government Liaison Service who facilitate institutional/non-institutional information, communication and engagement.
- Further experiments with CSO representation in full capacity on decision-making bodies in the UN family.

These processes largely deal with advice and substantive input into deliberative processes in the UN, but not with direct engagement in decision-making, the ability to propose agenda, to vote or abstain from voting, to direct funds.

It should be noted that a number of CSOs have been more directly involved (still largely in an advisory capacity) as members appointed to the official delegations of their countries in conference and commission sessions. This is a practice not restricted to northern governments like Norway or Germany, but in which governments like those of the Philippines or Brazil have taken part.

As pointed out above, there are a few limited instances where civil society organizations are directly and officially engaged in decision-making structures of UN agencies. One of the clearest examples is UNAIDS.

Where this has occurred there are a number of factors which may have contributed, many of which have been outlined in cases described above and considered by the Cardoso panel. For instance:

- There may be a moral case for inclusion, as for example, the presence of representatives of People Living With HIV/AIDS (PLWAs) in the top programme group of UNAIDS.
- There may be a rationale in inclusion based on education, engagement or involvement in implementation of the constituent groups, as for example in the presence of leading business and a few international labour representatives in the Secretary-General's Advisory Council to the Global Compact.

- There may be a perceived need for the sort of information and intelligence which groups with grass-roots linkages can provide to programme implementation or granting of funds.

Where advisory processes or engagement in decision-making have been advanced, it is usually because of a catalytic combination of elements outlined in some of the cases described in this paper. For example:

- The existence or development of a clear interlocutor or centre within the institution which seeks linkage on a continuing basis with the relevant CSOs and the development of a facilitating coalition or umbrella on the CSO side, which is democratic enough to be sustained by the diversity of CSOs engaged in the issues or process.
- At least a few sympathetic members of country delegations who will pursue liaison and support engagement and transparency.
- Careful leadership and persistence in cultivating officials, political leadership with UN bodies, delegations in building an effective relationship and mutual trust.
- Sufficient funds, whether provided by government agencies, foundations, CSOs or UN liaison or official bodies to sustain a continued presence and facilitate equitable regional and gender representation in ongoing processes.
- A process within CSO constituency bodies (whether through orientation and preparatory sessions, assemblies or councils, etc.) to discuss and build consensus on at least lead common objectives and priorities.

With regard to the details of representation through official channels and utilization of existing processes, the Non-Governmental Liaison Service of the United Nations (NGLS) has recently published a brief and very useful guide to

Intergovernmental Negotiations and Decision Making at the United Nations.⁴³

Other Theatres

Regional dynamics

Issues arising from regional conflict prevention experiences are explored in other papers in the preparatory process for the 2005 Conference. Testimony presented to the Cardoso panel indicates that relationships between the UN and CSOs on regional terrain is extremely uneven and in need to review and re-development.

- Asian CSOs indicated that “the engagement of CS with **UN country offices** is often an experience of frustration”. It has been noted that there “is no standardization at the moment about how UN missions should engage with civil society in the field.” This can mean that the tone of relations is very personality driven.
- US CSOs noted that there are both good and bad practices with UN “**transitional**” missions such as those in Kosovo and East Timor. The key representative in East Timor was seen as a “champion of engaging civil society”. The UN in Kosovo is seen as “very closed. Many groups are having difficulty gaining access to the UN, and feel intimidated by UN staff not to raise challenges.”
- In the process of preparing **country reports** on the implementation of the Millennium Development Goals for UNDP, civil society in some countries feels invited and engaged, in others it is marginalized.

The consultative process has elicited recommendations for enhancement of relations as well as listing some problems and irritants. For example:

- UN central NGO focal point personnel suggest more effective retention and circulation of best practices regarding participation.
- Asian CSOs envision a much more active role for regional UN bodies, facilitating NGO accreditation, implementing multi-stakeholder dialogues at the regional and national levels, facilitating government/CS dialogue through creation of legitimate interactive space, facilitating NGO/CS registration processes at

the national level, within a rights framework involving freedom of association.

- New York-based NGO leaders suggest the creation of NGO focal points in regional economic commissions or similar UN offices “with adequate staffing and other resources to play an effective facilitating role”
- Latin American CSOs note that the ““millennium goals” can be used as an important framework to activate the relationship at the national level and advance both the coordination between the different UN bodies and ties to civil society.”⁴⁴ UNDP as well as national and regional CSOs have already organized regional and sub-regional consultations on the MDGs, and the pattern is likely to be elaborated in 2004-2005. These venues can offer a very useful locale for deepening and consolidating links between development, gender, environment and peace-building agendas.

Recommendations arising from the consultations suggest broad initiatives which could enhance regional and national climates. The idea of a UN role in defending and enhancing freedom of association, the rights of civil society organizations, for example by appointing a Special Rapporteur on participation rights, etc. The idea of a CS advocate at the top of the UN hierarchy, as well as the provision of more resources for capacity building for effective participation, for travel necessary to participation, and greater support for the UN Non-Governmental Liaison Service (NGLS) are all cited as positive steps.⁴⁵

Regional Economic Commissions, potential for enhanced relations

Although participation in the regional commissions currently requires ECOSOC NGO accreditation, some innovation is occurring.

The Economic Commission for Europe (ECE) developed the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, much of which was drafted by environment and development NGOs with the consent of governments. Civil society actors are formally part of monitoring and implementation of the Convention.⁴⁶

The World Banks, Conflict and Prevention: Intimately involved

“...unless the politics of peace are allowed to reshape economic policy, both will fail. That is, the soundness of policies can be judged only in light of the political economy of peace. ...The broad outlines of a peace-friendly agenda at the IFIs [International Financial Institutions] are clear. The costs of violent conflict, and the benefits of its prevention, should be brought into the decision-making calculus. ...the incentive structure at the IFIs should be amended to support conflict prevention and peacebuilding.

If the IFIs are to invest wisely in peace, they must reconstruct themselves.”⁴⁷

The increased interest of the World Bank in conflict prevention, its conflict analysis tools, the relationship of its analysis to ongoing processes like Poverty Reduction Strategy Papers and Country Assistance Strategies, together with its complex history of relations with civil society organizations all weigh in favour of close examination and engagement by CSOs concerned with conflict prevention at a number of levels.

The World Bank views conflict and development as intimately

connected, as it states, “poverty is both a cause and a consequence of conflict.”⁴⁸ The impact of the policies and resource use of the World Bank and the International Monetary Fund and the creation or prevention of instability is a rich subject for debate. The World Bank is also extensively involved in post-conflict reconstruction (a significant part of its original mandate) in such situations as Afghanistan, the Great Lakes and Iraq.⁴⁹

The World Bank has developed a Unit responsible for Conflict Prevention and Reconstruction within its Social Development Department. The Unit recently changed its name from “Post-Conflict” to “Conflict prevention and Reconstruction” a suggestive move. The World Bank has established partnerships with a variety of United Nations programmes, with the African and Asian development banks, with regional organizations like ASEAN, ECOWAS and the OAS, and a number of NGOs and Research Centres. It has established a Conflict Prevention and Post-Conflict Reconstruction Network.

The range of World Bank activities relating to conflict prevention is extensive, and too diverse to be analyzed in this paper. Recently the World Bank undertook an initiative which was focused on one of the key areas of causation of conflict, that of resource extraction – oil, gas and mining. This initiative provides a useful case study of the strengths and weaknesses of the World Banks current engagement.

The Extractive Industries Review (EIR): A case in point⁵⁰

The contribution of competition for control of natural resources, the income from their use and the distribution of benefits is one of the key roots of conflict in many regions. The World Bank recognized the strategic importance of the sector and in 2000 launched an Extractive Industries Review to examine its own role in extractive industries, in consultation with key “stakeholders”. Dr. Emil Salim, former Indonesian Minister of the Environment was invited to head the review. The mandate of the review set it in the context of the World Bank’s mission for poverty alleviation and the promotion of sustainable development. The final report of the EIR was completed in December, 2003.

The involvement of the World Bank in oil, gas and mining is extensive. It involves, for example, a large loan to the pipeline that will bring oil from Azerbaijan to the Mediterranean coast of Turkey and the development of oil fields in southern Chad and a pipeline to loading facilities in Cameroon.

From the EIR's report ('Towards a Better Balance', December 2003):

"Increased investments have not necessarily helped the poor; in fact, oftentimes the environment and the poor have been further threatened by the expansion of a country's extractive industries sector."

"The World Bank Group does not appear to be set up to effectively facilitate and promote poverty alleviation through sustainable development in extractive industries in the countries it assists."⁵¹

EIR has culminated the consultation process by presenting World Bank President James Wolfensohn with a letter and the final report, titled "Striking a Better Balance: The Extractive Industries Review" on January 15, 2004. The global review was completed in two and half years with active engagements from representatives of the civil society, industry, government and academia. The Review's final recommendations are derived from extensive field study and skilled research and the team was also willing to listen to many witnesses of grave human and ecological consequences of misguided World Bank projects, programs, and activities.

The EIR report includes a valuable assessment of the many controversial issues that surround extractive industry projects—including human rights abuses, corruption and governance issues, social upheaval, environmental pollution, and poor economic performance. The EIR addresses these interrelated issues by proposing a series of recommendations that are structurally and substantively related. It argues that there is still a role for the World Bank in the extractive industries but only if its interventions allow these industries to contribute to poverty alleviation through sustainable development and only if certain conditions, namely human rights standards, pro-poor

public and corporate governance and much more effective social and environmental policies, are present. The EIR also found that support for coal and oil projects, as well as projects in critical natural habitats and areas of conflict does not contribute to the World Bank's key mandate of poverty alleviation, and therefore recommended that the World Bank Group phase out financing these types of projects and reallocate funds towards renewable energy.⁵²

There has been a worldwide response to the Review, ranging from the Government of Peru, to the US Department of Treasury and many groups around the world. Numerous civil society organizations have embraced the draft report, arguing that it adequately represents the views of many civil society participants in the regional consultations which were carried out during its compilation, as well as reflecting the inputs of the communities most affected by the extractive industries' projects. Religious leaders (the Religious Working Group on the World Bank and IMF)⁵³, as well as Nobel Prize laureates such as Archbishop Desmond Tutu and Rigoberta Menchu Tum have recently added their voices in urging the World Bank to follow up and agree to the recommendations put forward by the EIR draft report. Other organizations that are urging the report's adoption are American Rivers, the Center for International Environmental Law, EarthWorks/Mineral Policy Centre, Environmental Defense, Friends of the Earth, the National Wildlife Federation, World Wildlife fund, World Vision, the Sierra Club and many more. They urged that the work of the World Bank and the IMF must be held accountable to human rights standards, must be implemented with the people's full consent and knowledge of the process.⁵⁴

The CEE Bankwatch Network has also urged the adoption of the report arguing that the report also has application for the EBRD, primarily as several of the projects examined were partly financed by the EBRD, but also because it looks in great detail at the issue of sustainable development, which is part of the EBRD's mandate. The Network argues that the implementation of its recommendations will be a first step in the evolution of the World Bank and other RDBs into institutions that prioritize people.⁵⁵ They also recommend that the EBRD look into some of the key areas put forward in the report, such as the issue of access to information, revenue sharing, human rights standards, labour standards, establishment of no-go zones etc.

However, a recently leaked report from the World Bank Group, available at <http://www.bankwatch.org/index.html>, examines all the recommendations put forward by the EIR and shows that the World Bank Group management intends to ignore a number of key recommendations proposed by the Extractive Industries Review.⁵⁶ NGO fears that the World Bank did not organise the stakeholder consultation process in good faith would appear to be confirmed.⁵⁷

In building a broader and more comprehensive coalition for conflict prevention and the 2005 Conference, the engagement of CSOs who focus on International Financial Institutions, many of which are Washington-based, should be an instrumental step.

Approaches for 2005

This initial contextual survey suggests some possible steps forward:

- Consolidation for organizational and popular use of policy linkage and analysis.
- Development of desired policy initiatives at the multilateral level, together with a marshalling of relevant studies and examples.
- Development of a two-way inter-action with other existing policy streams, injecting and linking conflict prevention concerns and objectives, and strengthening developmental, social and environmental elements in conflict prevention processes.
- Concentration on the development of specific objectives for action at the multilateral level, leading to proposals for commitments to be advanced with governments and their leaders in 2005.
- The possibility of developing a resolution on conflict prevention and the role of Civil Society in conflict prevention and peace-building could be developed through the Conference in 2005, through advocacy with governments and ultimately approved via the Security Council on the pattern of 1325.
- The issue of resources for diplomacy (both inter-state and track II), political analysis (and intelligence) and the roles of special representatives and other UN instrumentalities should be an essential part of strategies and proposals.

Preliminary recommendations:

- The question of whether and to what extent to utilize opportunities for linkage between the global preparations for the Civil Society and Conflict Prevention Conference and the Millennium Declaration and Development Goals (MDGs) is an important strategic option which should be discussed and decided by conflict prevention networks.
- The author suggests that reference to the Millennium Declaration should be carefully integrated in linkage between the conflict prevention and MDG agendas in order to both honour the broader commitments of 2000 and to enhance emphasis on conflict prevention, peace and human rights. Ongoing efforts to link the achievement of peace and development are essential.
- Conflict prevention networks should utilize existing opportunities to a) establish linkages and b) inject analyses and policy recommendations, including those developed through the Financing for Development process, in particular the spring high-level ECOSOC-BWI-WTO meetings and related events (hearings, etc.) and the periodic reviews of FFD by the General Assembly. Such initiatives should begin early in 2004 at the latest.
- Utilizing experiences and models drawn from other departments and agencies efforts should be undertaken to develop an ongoing regular liaison mechanism between the Department of Political Affairs and conflict prevention CSOs.
- Immediate action to seek commitment to, formats for and time-tabling of inter-action with the Secretary-General's High Level Panel on Reform.
- Consideration of the report of the Cardoso High Level Panel on Civil Society-UN relations (expected May, 2004) for any implications for the research report and conference planning.
- Plans for 2005 should include links between the projected conflict prevention conference and developing plans for General Assembly review of progress on the Millennium Goals and possible events dealing with global governance and human security.
- Engagement with multilateral financial institutions and regio-

nal banks should be integrated into plans leading to the world conference, and links with CSOs who focus on interaction with those institutions should be established as soon as possible.

NOTAS

1. See explanatory material on the UN engagement, conference and preparatory process in ECCP, *Conflict Prevention Newsletter*, 5:2. and 6:2. Utrecht, ECCP, December, 2002 and November, 2003. see also various updates at www.euconflict.org
2. Wurst, Jim (2003). "Annan Links Fulfilling Millennium Goals to Greater Security" U.N. Wire, Monday, September 8.
3. Zarco Mera, Carlos (2003). *In Search of Mechanisms to Strengthen the Relationship between the Civil Society and the United Nations (UN): Summary of the Latin American Summit on the 2nd of September, 2003*. www.un.org/reform/consultation-list.htm See also the remarks of former UN Secretary-General Boutros Boutros-Ghali, that "the international community has taken notice of the fact that American power is accompanied very naturally by the desire to use it, whether or not it is in violation of international law and the United Nations Charter." Boutros-Ghali, Boutros. "Democratise Globalisation before Globalisation Denatures Democracy."
4. The "west" is about to fail its target in the fight against poverty, UK Chancellor Gordon Brown has warned. "Brown and Bono call for doubling of aid cash" *The Guardian Weekly*. London. February 19-25, 2004 p. 1.
5. "Rationale", *Conflict Prevention Newsletter*. 5:2. ECCP, Utrecht. December, 2002.
6. Felicity Hill, "The Elusive Role of Women in Early Warning and Conflict Prevention".
7. See www.un.org/millenniumgoals/index.html and a variety of links including MDG Net available through www.undg.org. MDG imple-

- mentation country reports at www.undp.org/mdg/countryreports.html. See also *We the peoples...* 2004, a report on civil society engagement with the MDGs, via www.wfuna.org
8. See “Secretary-General Names High-level Panel to Study Global Security Threats, and Recommend necessary Changes” UN Press Release SG/A/857 04/11/2003 www.un.org/News/Press/docs/2003/sga857.doc.htm
 9. See for example the reports of consultations meetings and briefings undertaken by the panel at www.un.org/reform/consultation-list.htm. A great variety of procedural proposals are contained in these consultation documents as well as blunt concerns regarding access, lack of corporate memory and fuzziness of UN policy and practice in such areas as dealing with the private sector.
 10. See “UN System and Civil Society —an inventory and analysis of practices” May, 2003 and various other background documents at www.un.org/reform/panel.htm
 11. Keck, Margaret E. and Kathryn Sikkink (1998). *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, Cornell University Press.
 12. See, for example, UNDP (2001). *UNDP and Civil Society Organizations: A policy of engagement*, New York, UNDP. www.undp.org/cso
 13. Martens, Jens (2003). *The Future of Multilateralism after Monterrey and Johannesburg*. Dialogue on Globalization. Occasional Paper No. 10. Berlin, Friedrich Ebert Stiftung, October.
 14. For a summary of recent meetings see *Special Meetings between NGOs and Security Council Members*, www.globalpolicy.org/security/mtgsetc/brieindx.htm
 15. NGO Working Group on the Security Council: *Information Statement*. (July, 2003) www.globalpolicy.org/security/ngowkgrp/statements/current.htm also interview with John Clark, staff head, High-Level Panel, New York, February 13, 2004.
 16. Pohlman-Doumbouya, Sara and Felicity Hill (2001). *Womens International League for Peace and Freedom, “Women and Peace in the United Nations”, New Routes: A Journal of Peace Research and Action*. 6:3. www.peacewomen.org/un/UN1325/WomenandPeaceinUN.html.

The Coalition included Amnesty International, The Hague Appeal for Peace, International Alert, International Peace Research Association, the Women's Commission for Refugee Women and Children, and the Women's International League for Peace and Freedom.

17. Poehlman-Doumbouya (2001).
18. See for example, WILPF, *Implementing the United Nations Security Council Resolution on Women, Peace and Security*. A document dealing specifically with gender and early warning systems. www.peacewomen.org/resources/Early_Warning/Implementing1325.html
19. Birgitta Dahl (2004), panel member and former speaker of the Swedish Parliament was both a plenary speaker and working session resource person at the Dublin Conference, March 31-April 2.
20. Ann Zammitt (2003). *Development at Risk: Rethinking UN-Business Partnerships*, A Joint Publication by The South Centre and UNRISD. Geneva.
21. See for example NGLS, *United Nations System: A Guide for NGOs*. 10th Edition, Geneva and New York, January, 2003 ngls@unctad.org (Geneva), ngls@un.org (New York).
22. Commission on Human Security (2003). *Human Security Now: Protecting and Empowering People*. www.humansecurity-chs.org
23. World Bank (2003). *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. <http://econ.worldbank.org/pr/CivilWarPRR/>
24. Khor, Martin (2003). *Bridging the Global Economic Divide: Proposals for Millennium Development Goal 8 on Global Partnership for Development*. Penang. TWN.
25. *Keynote Speech by Fernando Henrique Cardoso, Chair of the Panel on UN-Civil Society Relations, at the DPI-NGO Annual Conference*. New York, 8 September, 2003. www.un.org/reform/speech2.htm
26. For an overview of this history see, for example, Foster, John W. and Anita Anand, eds., (1999) *Whose World is it Anyway?: Civil Society, the United Nations and the multilateral future*. Ottawa, UNAC, see also Schechter, Michael G. (2001). *United Nations-Sponsored World Conferences: Focus on Impact and Follow-Up*. Washington, Brookings Institute Press. The United Nations Research Institute on Social Development (UNRISD) is currently undertaking research on the World

- Summits of the 1990s and civil society engagement, including case studies in six countries, examination of impact on global activism and a study on preparatory and follow-up processes. www.unrisd.org.
27. The Montreal International Forum (FIM) has published a series of case studies of such developments, see, for example, Lavoie, Mario, ed (1999). *Civil Society Engaging Multilateral Institutions: At the Crossroads*. Montreal, FIM or McCarthy, Maureen (2001). *Turning U.N. Agreements into Action: The Role of Civil Society in the Monitoring and Implementation of Multilateral Agreements*. Montreal, FIM. www.fimcivilsociety.org a very brief inventory of “modes of CSO influence in the UN is available at www.un.org/reform/pdfs/modes.htm
 28. Howell, Megan (1999). “The NGO Steering Committee and Multi-stakeholder Participation at the UN Commission on Sustainable Development” in Lavoie, Mario, ed, *Civil Society Engaging Multilateral Institutions: At the Crossroads*. Montreal, FIM.
 29. Social Watch (2003). *The Poor and the Market: Social Watch Report 2003*. Montevideo, ITeM. www.socialwatch.org
 30. Altman, Dennis (1999). “UNAIDS: NGOs on Board and on the Board” in Lavoie, Mario, ed, *Civil Society Engaging Multilateral Institutions: At the Crossroads*. Montreal, FIM.
 31. The “Monterrey Consensus” (A/CONF.198/11) can be found at www.un.org/esa/ffd/
 32. The continuing Financing for Development office within the UN Department of Economic and Social Affairs maintains a useful web-site which includes sub-sections for civil society and private sector statements. See www.un.org/esa/ffd/
 33. Adaba, Gemma et al. *A Political Agenda for the Reform of Global Governance*. Found as Outcome Paper of the IFG Working Group on Global Governance at www.un.org/esa/ffd/1003-hearing-CS-statem.htm
 34. United Nations (2002). *Report of the World Summit on Sustainable Development*. Johannesburg, South Africa, 26 August-4 September 2002. A/CONF.199/20.
 35. See, for example, www.wedo.org/protect/htm
 36. Egziabher, Tewolde Berhan Gebre (2000). “Civil Society and the

Cartegena Protocol on Biosafety” in Brown, Patricia and Alex Simard, eds., *Promoting Human Security: Civil Society Influence*. Montreal, FIM. www.fimcivilsociety.org

37. www.biodiv.org/biosafety/default.aspx
38. Almeida, Iris (1999). “Civil Society and the Establishment of the International Criminal Court” in Lavoie, Mario, ed, *Civil Society Engaging Multilateral Institutions: At the Crossroads*. Montreal, FIM.
39. Goose, Stephen (2000). “The Campaign to Ban Antipersonnel Mines – Potential Lessons” in Brown, Patricia and Alex Simard, eds., *Promoting Human Security: Civil Society Influence*. Montreal, FIM. www.fimcivilsociety.org A more critical view of the land mines process can be found in Chapnick, Adam (2003). “The Ottawa process revisited: Aggressive unilateralism in the post-Cold War world”, *International Journal*, (Ottawa, Summer).
40. Based on Goose, Stephen (2000).
41. Goose, Stephen (2000).
42. Memo from Pera Wells (2004). WFUNA, based on a briefing by Sir Kieran Prendergast of the High-Level Panel. Feb.20.
43. UN Non-Governmental Liaison Service with Gretchen Sidhu (2003). *Intergovernmental Negotiations and Decision Making at the United Nations*. New York and Geneva, United Nations.
44. The proposals mentioned above are drawn from those recorded in summaries of consultations available in *Consultation meetings and Briefings held by the Cardoso Panel*. www.un.org/reform/consultation-list.htm
45. Ibid.
46. *UN System and Civil Society-An Inventory and Analysis of Practices. Background paper for the Secretary-General’s Panel of Eminent Persons on United Nations Relations with Civil Society*. May, 2003. www.un.org/reform/pdfs/tlp9.htm
47. Boyce, James K. (1998). “Aid for Peace: Can international financial institutions help prevent conflict?” *World Policy Journal*. 15:2. New York, Summer.
48. “Post Conflict” The World Bank DevNews Media Center. <http://>

web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0, content MDK: 20042303~menu...

49. See for example, World Bank (2002). "Conflict, Peacebuilding and Development Cooperation: The World Bank Agenda" Background Note, The World Bank, Washington, October.
50. This case study was prepared by Mejlina Modanu of Carleton University and the North-South Institute, Ottawa, Canada.
51. From the EIR website at www.eireview.org
52. "World Bank rejects recommendations of external review", News Release, February 9, 2004, available at <http://www.halifaxinitiative.org/index.php/Home/529>
53. <http://eireview.info/doc/pressrelease.pdf>
54. Also available on the EIR website.
55. *Letter to the EBRD EDs on the EIR implications for the Banks' internal policies and operations* (January 26, 2004), available at <http://www.bankwatch.org/>
56. The Halifax Initiative claims that some of the recommendations that the World Bank aims to ignore include obtaining prior informed consent of local communities affected by extractive projects as a precondition for financing, phasing out lending in support of oil and coal and to focus its scarce development resources for renewable energy, ensuring the establishment of indigenous peoples' land rights as a condition for project finance and many more. (<http://www.halifaxinitiative.org/index.php/Home/529>)
57. www.bankwatch.org/index.html. See also the Halifax Initiative News Release.

ABSTRACT

Links for life. Opportunities for More Effective Civil Society Engagement with the UN System

This paper begins with an examination of the recent expanding debate regarding conflict prevention and the increasing profile of civil society in the development of effective responses to the potential for conflict. It continues by examining recent activity at the level of multilateral organizations, principally the United Nations, in interaction with civil society groups, and of lessons that can be drawn from that experience.

The paper examines potential linkages between conflict prevention objectives and the current multilateral focus on the Millennium Declaration and the Millennium Development Goals (MDGs). It provides a brief examination of the role of multilateral and regional banks in the field. The paper concludes with a few initial recommendations for those concerned with civil society effectiveness in contributing to conflict prevention.

RESUMEN

Vínculos de vida. Oportunidades para una participación más efectiva de la Sociedad Civil en el sistema de la ONU

Este documento comienza con un análisis del debate recientemente en expansión respecto de la prevención de conflictos y la creciente participación de la sociedad civil en el desarrollo de respuestas efectivas al potencial de conflictos. Luego analiza las actividades recientes de las organizaciones multilaterales, principalmente las de la Organización de las Naciones Unidas en interacción con agrupaciones de la sociedad civil y las lecciones que surgen de dicha experiencia.

Asimismo, se analizan las posibles vinculaciones entre los objetivos de prevención de conflictos y el actual enfoque multilateral en la Declaración del Milenio y en los Objetivos de Desarrollo de la ONU para el Milenio (MDG). Asimismo, se analiza brevemente el rol de los bancos multilaterales y regionales en este campo. Finalmente, se elaboran algunas recomendaciones preliminares para aquellos inte-

resados en lograr una contribución efectiva de la sociedad civil en la prevención de conflictos.

SUMÁRIO

Associações para a vida. Oportunidades para um engajamento mais efetivo da Sociedade Civil com o Sistema das Nações Unidas

Este artigo começa com um exame do prolongado debate recente sobre a prevenção do conflito e o crescente perfil da sociedade civil no desenvolvimento de respostas efetivas ao potencial para o conflito. O texto continua com o exame da recente atividade no plano das organizações multilaterais, especialmente as Nações Unidas, em interação com grupos da sociedade civil, e das lições que podem resultar dessa experiência.

O trabalho examina as vinculações potenciais entre objetivos de prevenção e o atual foco multilateral presente na Declaração do Milênio e nas Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDGs). Isto nos proporciona um breve exame sobre o papel dos bancos multilaterais e regionais no tema. O artigo conclui com algumas recomendações iniciais para aqueles que se preocupam com a efetividade da contribuição da sociedade civil na prevenção de conflitos.

“Comarcas Vulnerables: Riesgos y desastres naturales en Centroamérica y el Caribe”

Presentación

Ética y Política

Desastres y desarrollo: Hacia un entendimiento de las formas de construcción social de un desastre: El caso del Huracán Mitch en Centroamérica
Allan Lavell

Vulnerabilidad, gestión de riesgo y gobernabilidad en el Gran Caribe
Armando Fernández

Fundamentos éticos de la gestión del riesgo
Gustavo Wilches-Chaux

Estudios Regionales

Centroamérica: Una Región de múltiples amenazas y alta vulnerabilidad
Angel María Ibarra

Expansión de las ciudades en Centroamérica y generación de riesgos urbanos
Mario Lungo

La construcción de proyectos de infraestructura multinacionales en Centroamérica y sus consecuencias en la generación de riesgos
Hernando Monge Grandados

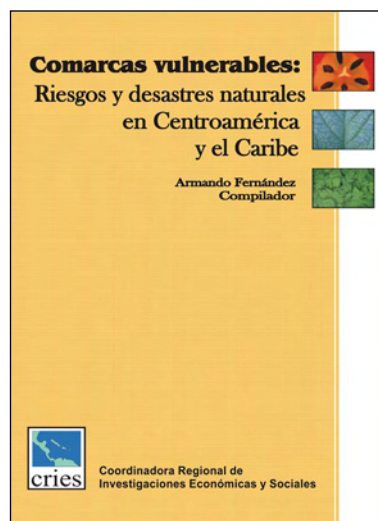
Estudios de casos

Mujeres, vulnerabilidad y desastre: El caso de Montserrat
Judith Soares

Naturaleza vs. Desarrollismo: El caso Vargas en Venezuela
Antonio De Lisio

Autores

Resúmen biográfico



Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina

Teléfono: (54 11) 4372-8351 info@cries.org - www.cries.org



La prevención internacional de conflictos: Tendencias y riesgos a nivel global y hemisférico

Socorro Ramírez

Ya nadie discute el que los estados no son los únicos actores internacionales. El reconocimiento de la acción internacional de una amplia gama de expresiones de la llamada sociedad civil, que no se reduce a las organizaciones no gubernamentales (ONG), es también un hecho muy habitual. En cambio, la definición del sentido de esa participación social, en este caso en la prevención de conflictos, no es tan evidente. Sin embargo, es una necesidad contextualizar esa participación en la evolución conceptual y de mecanismos en torno a prevenir la guerra y lograr la paz que ocurre al interior de la Organización de Naciones Unidas (ONU) o de la Organización de Estados Americanos (OEA). Es mucho más urgente abordar esa discusión en cuanto Naciones Unidas ha invitado a la sociedad civil a participar en la prevención de conflictos. Es por tanto indispensable reflexionar acerca de cómo se plantea

el tema a su interior y por parte de la potencia unipolar que a veces recurre a la ONU y otras veces actúa por fuera de ella, así como analizar qué encrucijadas encierran las tendencias que al respecto se han ido configurando, algunas de las cuales entrañan preocupantes riesgos. Además, es una necesidad analizar las distintas modalidades que para prevenir los conflictos o su agravamiento han venido impulsando la OEA y las entidades subregionales de integración. Todo este esfuerzo es preciso adelantarlo con el fin de que la participación de la sociedad civil latinoamericana y caribeña ayude a consolidar una perspectiva concertada y multilateral en la definición de los asuntos que provocan o alimentan los conflictos y las mejores formas de prevenirlos o resolverlos. A esa discusión quiero contribuir en este artículo que empieza por preguntarse por el proceso de redefiniciones y acciones en torno a la prevención de conflictos y a la aclimatación o la imposición de la paz en el marco de la ONU. Luego, analiza algunos momentos claves en que el carácter preventivo de la acción o intervención internacional ha tomado una dimensión multilateral o unilateral.¹ Después se detiene en la evolución de mecanismos formales de prevención en el ámbito hemisférico. Finalmente, aborda experiencias concretas en las que se han puesto de presente mecanismos informales de prevención de conflictos y de su agudización.

ONU: bases para una nueva doctrina

Luego de la parálisis de la ONU por el conflicto bipolar que le impidió cumplir plenamente el papel que tenía asignado,² desde su fundación en 1945, cual es la preservación de la paz y la seguridad, una vez terminada la Guerra Fría se abrió un periodo de enormes expectativas, que pronto se fueron diluyendo. De nuevo, desde mediados de los años noventa se hizo evidente una gran presión dirigida a subordinar las posibilidades de actuación de la Organización mundial en la prevención o resolución de conflictos, a los intereses de las grandes potencias.

En efecto, tan pronto arrancó la Posguerra Fría, Naciones Unidas recibió decenas de solicitudes de diversos sectores gubernamentales y no gubernamentales para prevenir el agravamiento de conflictos internos. La atención a tales demandas obligó a la ONU a ampliar su campo de acción en el mantenimiento de la paz y la prevención de

conflictos, hasta tal punto que debió comprometerse en la mediación o la verificación de procesos de negociación entre actores enfrentados militarmente. Esta actividad pacificadora fue tomada como símbolo de la renovación onusiana la cual sería objeto de varios reconocimientos. En 1988, los Cascos Azules recibieron el premio Nobel de Paz; en 1990, con ocasión del conflicto que envolvió a Irak y Kuwait, tras la invasión del primero al segundo, el presidente George Bush señaló a Naciones Unidas como la piedra angular sobre la cual debería girar su propuesta de “nuevo orden mundial”; y en 1993, la ONU alcanzó el punto más alto del envío de misiones de paz en su historia. En ese nuevo esquema de seguridad, era de esperar que las acciones de intervención unilateral dieran paso a mecanismos multilaterales y a un manejo colectivo de los asuntos de la paz, a través de Naciones Unidas. Por eso comenzó a tomar forma la readecuación conceptual y de mecanismos de intervención iniciada por Boutros Boutros-Galhi³ y continuada por Kofi Annan.⁴ Tal evolución ha ido acuñando conceptos como diplomacia preventiva, despliegue preventivo y desarme preventivo funciones que ahora desempeña el Consejo de Seguridad que se ocupa de los derechos humanos, las acciones humanitarias, la imposición o la consolidación de la paz y el posconflicto a través de misiones de *peacekeeping* o *peace enforcement*.⁵ El Consejo asocia a esta función a otros órganos del sistema de Naciones Unidas, pero las acciones preventivas pueden ser realizadas también por personas y organizaciones no gubernamentales.⁶

Como parte de esa readecuación se han ido acuñando conceptos como el contemplado en la resolución 43/131 de 1988 del Consejo de Seguridad, que hablaba de un “deber de asistencia” humanitaria para atender las víctimas de catástrofes naturales el cual debía ser ejercido por las ONG y facilitado por los estados. O como el establecido por la resolución 45/100 de 1990 con la creación al interior de los países de *couloirs d'urgence* destinados a facilitar la llegada de ayuda médica y alimenticia a las poblaciones afectadas. Al año siguiente, la resolución 688 de 1991, expedida como parte de las acciones en la guerra del golfo reconoció la ya antigua persecución a los Kurdos y exigió al gobierno de Saddam Hussein de Irak que permitiera la acción humanitaria.⁷ Francia, al promover la resolución mostró cómo la comunidad internacional no podía seguir tomando el respeto a la soberanía de las naciones como pretexto para su pasividad ante la violación de los derechos humanos y

propuso, inscribir la nueva doctrina en la legislación internacional bajo la forma de “derecho de injerencia humanitaria”. En conformidad con él, se podría hacer excepción de la soberanía estatal en situaciones de urgencia en las que el concepto mismo de humanidad se encontrara directamente amenazado,⁸ o para evitar la reversión de un país democrático al autoritarismo.⁹

La adaptación de conceptos y del sistema onusiano para hacerle frente a la prevención de conflictos que alteren la seguridad y la paz tuvo un nuevo impulso en la cumbre del Milenio en la cual los jefes de estado urgieron la reforma de las operaciones de paz. En su informe a la cumbre,¹⁰ como lo había hecho ya ante el Consejo de Seguridad en julio de 2000, el Secretario de la ONU pidió estrategias más eficaces de prevención de conflictos, a largo y a corto plazo. Con ese fin, desde marzo de 2000, el Secretario había conformado un grupo que, el 17 de agosto de 2000, entregó su informe —conocido como Brahimi por el excanciller de Argelia que lo dirigió— el cual con un tono autocrítico profundiza las tendencias cambiantes en las concepciones y los mecanismos de prevención de conflictos y de operaciones de paz. El informe plantea que para que las iniciativas preventivas reduzcan la tensión y eviten los conflictos, el Secretario General necesita un apoyo político firme y sostenido y la Organización requiere capacidad de demostrar una fuerza convincente, que aunque por sí sola no crea la paz, puede generar un espacio para construirla o si es necesario para imponerla. Tres recomendaciones políticas y estratégicas presenta el informe Brahimi. Ante todo, llama a fortalecer las medidas preventivas y a conformar misiones de determinación de los hechos en las zonas de tensión para apoyar la prevención de crisis. Luego, señala que una vez desplegadas las operaciones el personal debe poder desempeñar su mandato y las unidades militares deben ser capaces de defenderse a sí mismas incluso con la fuerza. Finalmente, propone un cambio en la doctrina del uso de la policía civil e insiste en un enfoque de equipo en la promoción del imperio de la ley, el respeto de los derechos humanos y la necesidad de ayudar a las comunidades que salen de un conflicto a lograr la reconciliación nacional.¹¹

Más tarde, en diciembre de 2001, la “Comisión internacional sobre intervención y soberanía de los estados”, conformada a pedido del gobierno canadiense,¹² recogió una década de discusiones de la ONU

al respecto y acuñó el concepto de “responsabilidad de proteger”. Este implica el uso, incluso, de medidas coercitivas y hasta militares contra un estado que no quiera o no pueda defender a sus ciudadanos de graves daños derivados de la guerra civil, la insurrección, la represión ejercida por el mismo estado, el colapso de las estructuras estatales o la “depuración étnica” a gran escala. Es decir, acepta la injerencia contra un estado negligente o incapaz de cumplir con las obligaciones que conlleva la soberanía en cuanto a la protección de la población, y le endosa esa responsabilidad a la comunidad internacional, que, al asumirla pasa por encima del principio de no intervención. El informe plantea tres responsabilidades específicas que debería asumir la comunidad internacional en caso de que el estado implicado no quiera o no pueda atenderlas: la de prevenir las causas profundas de la situación crítica que afronta una determinada población; la de reaccionar ante el estado en cuestión con medidas coercitivas, sancionatorias o incluso, en casos extremos, con la intervención militar; y la de reconstruir el país con el fin de ayudar a la recuperación, reconciliación y eliminación de las causas que llevaron a la intervención. Cuatro son los principios en los que debe basarse la intervención militar según el informe: 1) que la intención sea “correcta”, esto es, que vaya dirigida a evitar el sufrimiento humano; 2) que se trate del último recurso, luego de haber intentado inútilmente las demás opciones; 3) que los medios utilizados sean proporcionales a la situación, para que la escala, duración e intensidad de la intervención militar sea la mínima necesaria para la protección humana; 4) que sean razonables las posibilidades de evitar el sufrimiento y que la intervención no sea peor que la inacción. En cuanto a quién puede autorizar una intervención militar con fines de protección humana el informe sobre intervención y soberanía plantea que lo más adecuado es un acuerdo multilateral, no necesariamente respaldado por los estados sino por las víctimas y la opinión pública regional, y que el órgano más adecuado para decidir es el Consejo de Seguridad de la ONU, a condición de que funcione mejor que antes. Así, el Consejo y el Secretario General podrían tomar la iniciativa de una intervención militar o los partidarios de la misma deberían pedir la autorización del Consejo antes de emprenderla. Si el Consejo rechaza o no examina la propuesta de intervención militar, quedarían tres vías: la convocatoria a un período extraordinario de la Asamblea de la ONU para que examine el proyecto; la intervención de una organización regional que pertenezca a la jurisdicción del caso en cuestión, que

podría pedir la autorización con posterioridad; o la intervención de estados interesados, que podrían recurrir a otros medios para atender la gravedad de la situación. De esta manera, el informe intenta recoger algunos de los cuestionamientos que se plantearon a lo largo de los años noventa sobre la evolución de las motivaciones y modalidades de la intervención humanitaria, aunque no resuelve muchas de las encrucijadas que se han puesto de relieve a lo largo de la discusión al respecto.¹³

Pese a esta evolución conceptual o tal vez por ella y por resultados de su aplicación, la euforia y la expectativa de la Posguerra Fría dio paso desde mediados de los noventa a la cautela y el temor. La cautela comenzó ante los conceptos de “deber de asistencia” y “derecho de injerencia” y siguió con los de “responsabilidad de proteger” que sin ser aceptados por la mayor parte de la comunidad internacional ni reconocidos por el derecho internacional, empezaron a alimentar la acción multilateral o de los órganos de Naciones Unidas. El temor surgió ante el hecho de que las operaciones lanzadas bien fuera como estrategias preventivas o como acciones humanitarias empezaron a usar la fuerza para imponer la paz, y unas obtuvieron muy pobres resultados y las otras generaron funestas consecuencias, como se puso de presente en los casos más extremos. Primero en 1993, el de Somalia, con la acción preventiva y humanitaria que Estados Unidos denominó “Devolver la Esperanza” y que estaba dirigida a frenar la violencia y el hambre; y luego, el bloqueo de Haití en defensa de la democracia y en contra de la migración, en el mismo año. El temor se acrecentó cuando las grandes potencias empezaron a apelar a esos conceptos para tratar de legitimar su actuación unilateral en la prevención o enfrentamiento de los conflictos.

El temor mayor se ha manifestado en países llamados en desarrollo que han denunciado que más que concertación sobre la necesidad de una evolución conceptual y de una actualización de los mecanismos de prevención de conflictos y de operaciones de paz se asiste a la consolidación de tendencias preocupantes de una nueva forma de intervención¹⁴ en conflictos intraestatales. Cuatro han sido los ejes de mayor preocupación de los estados del llamado mundo en desarrollo. Primero, la ampliación de la intervención del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas —sitio de las grandes potencias que

cuentan con veto y único órgano con capacidad sancionatoria— de disputas interestatales a conflictos intraestatales, en detrimento de la Asamblea General en la que cada país tiene un voto, independiente de su tamaño y población. Segundo, el que no se ha acordado una reforma de la carta de la ONU sino que muchos de sus postulados se van modificando por la vía de comisiones *ad hoc* que acuñan nuevos conceptos y modalidades y de documentos del Secretario General que los recogen y los ponen en marcha. Tercero, la dilución, en esa evolución, del reconocimiento a la soberanía de los estados y a la no intervención en sus asuntos internos dado que autoriza la injerencia con acuerdo o sin aceptación del gobierno del respectivo país. Cuarto, que en aplicación de esas concepciones se ha producido la ocupación del espacio soberano de distintas naciones, se ha subyugado a su población o interferido sus decisiones internas ya no como en la Guerra Fría por razones ideológicas sino bajo otras motivaciones y modalidades que se ejercen con la cooperación de los estados afectados, al margen suyo o incluso a su despecho.¹⁵

Otras críticas surgidas desde el comienzo de esta evolución han provenido de juristas que han sostenido que la defensa de los derechos humanos no justifica el recurso a la fuerza armada,¹⁶ que nada que se parezca a un “derecho de injerencia” ha sido creado por un proceso normativo regular.¹⁷ Otros señalan que así el derecho internacional no se haya expresado al respecto, en la práctica, se ha aceptado que el Consejo de Seguridad se ocupe de los derechos humanos en el marco de las misiones de paz que pueden involucrar el uso de la fuerza.¹⁸ Al mismo tiempo, se ha insistido en que sólo una acción humanitaria concertada y decidida en el marco de la ONU podría garantizar hasta cierto punto la seguridad de sus fines y evitar su desviación hacia empresas poco nobles.¹⁹ Para obviar estos peligros, hay quien ha propuesto que se restrinja tal “derecho de injerencia” y que sólo lo ejerzan las ONG.²⁰ Otros se han mostrado mucho más reservados y se plantean numerosas preguntas al respecto: ¿Cómo conciliar el “derecho de injerencia” con la actual estructura de la comunidad internacional? ¿Cómo evitar que su resultado sea el de una injerencia unilateral al servicio de los intereses políticos de las grandes potencias? ¿No estará más bien en juego la voluntad de los estados poderosos de mantener su hegemonía, frente a la aspiración de los pueblos pequeños y débiles que buscan salir de la alineación política y económica, realizando por

fin su derecho a la soberanía? Puesto que las grandes potencias —habitualmente más preocupadas por favorecer sus intereses que por hacer respetar los derechos fundamentales— son las únicas que cuentan con la capacidad necesaria para ejercer ese “derecho”, ¿no serían los países débiles los terrenos privilegiados de esas injerencias?²¹ Unos más²² han expresado el temor de que la llamada injerencia humanitaria permita que un estado se atribuya individualmente el derecho a imponer a otros, y por la fuerza, su acción preventiva a nombre de causas planetarias, lo que conlleva muchos peligros para la seguridad internacional. Para varios analistas,²³ aunque la protección de los derechos humanos contribuye a prevenir la alteración de la paz y la estabilidad en el nivel doméstico, no se puede presuponer que la intervención sea siempre la mejor manera de garantizarla, pues la relación entre la paz y la situación internacional o nacional es de gran complejidad y requiere de una consideración cuidadosa en cada caso. Diplomáticos de países del Norte han mostrado que la asistencia humanitaria causa mucho temor en varios países, en especial en los que se encuentran en vías de desarrollo, por sus eventuales consecuencias en materia de soberanía, teniendo en cuenta que podría ser utilizada políticamente como una suerte de “caballo de Troya” contra ellos, y han pedido que estos cuestionamientos sean tenidos en cuenta en el Consejo de Seguridad y en la comunidad internacional.²⁴

Varias ONG relacionadas con esta temática también se han referido a los alcances y peligros de este cambio de motivaciones de la prevención o intervención en conflictos que ha puesto en primer plano la injerencia humanitaria. Médicos Sin Fronteras, por ejemplo, que presta ayuda a las víctimas de conflictos y catástrofes en el libro Poblaciones en peligro, muestra cómo en algunos casos dicha injerencia es necesaria y vital para la supervivencia de millones de personas, pero cuando se basa sólo en la mala conciencia o en los intereses de los países ricos y se acompaña de una intervención militar, puede agravar los problemas y convertirse en un ejemplo del intervencionismo imperial o colonial. La “humanitarización” de los conflictos —continúa— corre también el riesgo de eliminar los responsables internacionales o nacionales y mostrar sólo a las víctimas, de reemplazar el análisis del pasado, el presente y las opciones del futuro por la “generosidad” de las grandes potencias que así esconden sus propios intereses para lo cual, a veces cuando les conviene, actúan a nombre de la ONU. Señalan, además,

que si no se realiza en un contexto de profunda transformación de las relaciones económicas, la acción humanitaria queda reducida a un esfuerzo por ocultar la falta de actuación política frente a los múltiples problemas de los países más pobres.²⁵

Compartiendo buena parte de los argumentos señalados hay que decir, sin embargo, que en las resistencias de muchos gobiernos de países en desarrollo a esta imprescindible evolución de los conceptos que estuvieron en la base de la Carta fundadora de la ONU pero que ya no se corresponden con las realidades mundiales actuales, se expresan posiciones contradictorias. Por un lado está su aferramiento a los principios de no intervención para impedir de manera legítima la acción de los más fuertes sobre los más débiles. Pero por otro lado está el interés de muchos gobiernos del Sur de impedir la vigilancia internacional sobre su actuación arbitraria y en ocasiones violenta contra los ciudadanos de su país. El que esta evolución conceptual no se haya traducido en un ajuste concertado de la Carta de la ONU sino que se haya incorporado a la acción de los órganos multilaterales y a la práctica de las grandes potencias se debe no sólo a una estrategia de las grandes potencias de esquivar la construcción de consensos sino también a que la resistencia a ultranza de muchos gobiernos de países del Sur hace aún más lentas e improductivas las negociaciones diplomáticas en momentos en que conseguir un consenso internacional al respecto se ha hecho más difícil que en la época bipolar.

Muchos sectores de países en desarrollo desconocen que la mayor intervención de las grandes potencias en asuntos internos no siempre depende sólo de su proyecto o voluntad política sino del proceso de reestructuración de las sociedades y de redefinición de los estados, impulsado por la progresiva transnacionalización, interdependencia y globalización. De hecho, los imperativos económicos y tecnológicos presionan a la integración regional y obligan a los estados a redefinir su papel y, a buena parte de ellos, a ceder o compartir parte de su soberanía en asociaciones interestatales o supranacionales. También las sociedades se han vuelto más interdependientes e interconectados material y moralmente y han aumentado las demandas de una mayor implicación recíproca internacional a expensas de la soberanía estatal. Por encima de las fronteras nacionales, entes privados de muy diverso orden como empresas, iglesias, ONG, organizaciones sociales, indi-

viduos aislados e incluso redes delictivas se convierten en actores de primer orden en las relaciones internacionales. Al margen, o incluso en contra de los estados, los ciudadanos tejen y multiplican sus nexos recíprocos y reclaman intervención hasta en asuntos relacionados con la seguridad o la paz.

Por lo demás, la penetración de lo foráneo no siempre es producto de una imposición. Una cierta “colonización” recíproca entre individuos y naciones hace parte natural de la convivencia social e internacional. La comunicación y el intercambio tienden a generalizar los usos y las costumbres de los pueblos. Está en marcha una acelerada globalización de los patrones de consumo, de las formas de organización social y política y de los modos de pensar, que tienden a borrar muchas fronteras entre las naciones. En consecuencia, hoy resulta más difícil que nunca hacer una división tajante entre los asuntos de “dentro” y los de “fuera” y mantener incólume la idea de una autodeterminación absoluta sobre las cuestiones internas. Es también comprensible y necesario que las entidades estatales o no gubernamentales busquen hacer frente común para prevenir los conflictos que surgen de nuevos retos que atentan contra su seguridad individual y colectiva y que son de carácter transnacional. Asuntos como el deterioro ambiental, el terrorismo, el contrabando de armas, la delincuencia electrónica, el problema de las drogas y delitos conexos desbordan la capacidad de control de los estados individuales y requieren de la cooperación e intervención internacional concertada. Así, un nacionalismo contra toda forma de prevención o cooperación internacional frente a peligros comunes no sólo es ilusorio sino anacrónico. Pero también todo intento de imponer la prevención o salida de conflictos internos de manera unilateral o sólo a partir de los intereses de las grandes potencias, resulta inaceptable.

Prevención e intervención: multilateral o unilateral

Durante la Guerra Fría la intervención para prevenir o para buscarle salidas a un conflicto fue un privilegio de las dos superpotencias o de las naciones delegadas por ellas en casos específicos. En cambio, al inicio de la Posguerra Fría, la prevención o intervención para hacerle frente a los conflictos tendió a ser multilateral. Unas veces fue impul-

sada por medio de la ONU sobre la base de un acuerdo del Consejo de Seguridad y aplicando las nuevas concepciones en evolución. Otras veces fue realizada por fuera de ella aunque apelando a los nuevos conceptos acuñados en el marco onusiano. Por eso, la tendencia a la multilateralización de la acción preventiva o de la intervención frente a conflictos no necesariamente es sinónimo de mayor actuación de Naciones Unidas ni elimina del todo la acción unilateral. Por esto, también, a pesar de la reactivación de varios de organismos de la ONU, las potencias del Norte y algunos países del Sur miran aún con desconfianza a ese foro internacional.

Para las grandes potencias la ONU es apenas un medio que puede ser útil para algunas cuestiones relacionadas con la prevención de conflictos o puede carecer de relevancia para ciertas negociaciones y crisis internas. Así, a diferencia de lo ocurrido en momentos claves de la Guerra Fría cuando la disputa bipolar fue aprovechada por el llamado Tercer Mundo para usar sus mayorías numéricas y obtener algunas concesiones expresados, por ejemplo en resoluciones a favor del desarrollo y la no intervención, en la Posguerra Fría las grandes potencias guiaron la evolución de las concepciones que alimentan las acciones de carácter preventivo, las injerencias humanitarias o las intervenciones para imponer la paz aunque no siempre confían en la eficacia de la Organización mundial. Luego, han seleccionado la intervención de Naciones Unidas de acuerdo con el sentido de la acción preventiva o de la intervención y según estén o no involucradas las grandes potencias en el respectivo conflicto. Por eso, a veces, la ONU ha sido convertida en bombero de guerras sin fin (Sahara Occidental, Chipre, ex Yugoslavia) y en instrumento que libera a las grandes potencias de su gestión. Otras veces se la ha dejado de lado porque se trata de negociaciones centrales de cuestiones de seguridad (reducción de armas nucleares y convencionales entre Estados Unidos y la antigua URSS) o porque se trata de conflictos en los que está involucrada una u otra potencia (algunas de las antiguas repúblicas soviéticas).²⁶

En otras ocasiones, han preferido una intervención preventiva o sancionatoria de carácter multilateral pero no a través de la ONU sino de coaliciones *ad hoc* con el apoyo de diversas potencias que asumen los costos financieros, políticos, humanos y militares de la regulación mundial de los conflictos —como fue el caso de la Guerra del Golfo.

Desde comienzos de los noventa, el presidente de la Unión Europea Occidental (UEO) sugirió que organizaciones como la UEO o la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN) deberían poder intervenir sin una autorización explícita del Consejo de Seguridad, y pidió que se les confiriera a ambos organismos amplios mandatos a fin de actuar para prevenir o resolver crisis internas. El secretario de la OTAN planteó puntos similares en una conferencia de seguridad celebrada en Munich, cuando pidió una especie de cheque en blanco para la utilización de la fuerza militar.²⁷ Así lo hizo la OTAN, dejando al margen a Naciones Unidas y con la oposición en el Consejo de Seguridad de Rusia y China, cuando decidió actuar por su cuenta y bombardear Kosovo. En esa intervención, la OTAN desbordaba sus propios límites y por primera vez intervenía —por presuntas razones humanitarias— en la situación interna de un país que, por lo demás, no pertenecía al Tratado. De esta forma, al lanzar sus acciones preventivas o sus intervenciones frente a conflictos al margen de la ONU y del Consejo de Seguridad, las grandes naciones occidentales despojan de relevancia a estas instancias globales y las reducen a la categoría de un instrumento más, entre otros, a disposición de las potencias y, en particular, de Estados Unidos.

Es lo ocurrido con las tres últimas administraciones estadounidenses que para prevenir o frenar conflictos han optado por intervenir directamente o de manera concertada con otras potencias y naciones con o sin aval de la ONU, según la conveniencia del momento. George Bush,²⁸ padre, ordenó la operación denominada “Justa Causa”, que condujo a la invasión norteamericana de Panamá, en 1989, para detener a su gobernante acusado de vinculación con el narcotráfico. Luego vino la guerra del Golfo, en 1991, lanzada como “Tormenta en el desierto” paradójicamente en “defensa de la soberanía” de Kuwait invadida por Irak; para la cual Washington recabó el apoyo político y militar de la comunidad europea, así como el respaldo financiero de Japón, Alemania y Arabia Saudita, y el aval de Naciones Unidas. Clinton fue aún más explícito sobre si apelar o no a Naciones Unidas para prevenir o resolver conflictos. En su discurso ante Naciones Unidas, en septiembre de 1993, prefirió hablar de responsabilidades compartidas, aunque aclaró: *“juntos cuando podamos, solos cuando debamos”*.²⁹ George W. Bush, ha estado más dispuesto a provocar intervenciones unilaterales que a construir un sistema de gestión colectiva de la seguridad internacional

o regional, así sea bajo el liderazgo estadounidense. Así lo muestra la doctrina de defensa que presentó su gobierno luego de los atentados del 11 de septiembre y la retaliación contra Afganistán. Más recientemente, la “guerra preventiva” lanzada unilateralmente por Estados Unidos con el apoyo de Gran Bretaña y España y de una coalición de unos treinta miembros (de los 190 que tiene Naciones Unidas), y que condujo, en 2003, a la invasión de Irak, supuestamente con el fin de forzar la eliminación de armas de destrucción masiva y “liberar” al pueblo iraquí de Saddam Hussein.³⁰ En esta última ocasión, al no poder inclinar a la ONU en la dirección esperada, Estados Unidos hizo caso omiso de la posición de la mayoría incluso del Consejo de Seguridad y de sus aliados de la OTAN y la Unión Europea. Washington trató de usar las resoluciones de Naciones Unidas para legitimar la intervención y cubrir otros intereses, como el control del petróleo y la ampliación de su hegemonía en una zona crucial, y luego por la imposibilidad de estabilizar la situación en Irak, ha recurrido a Naciones Unidas para que juegue un papel limitado a las prioridades estadounidenses.

La desconfianza y el uso funcional de Naciones Unidas no es un problema sólo del Norte. También para sectores importantes de los países del Sur, la ONU ha dejado de ser el centro de las disputas jurídicas entre las superpotencias y el espacio privilegiado para librar la batalla por el desarrollo, y ha pasado, paulatinamente, a ser identificada con la intervención del Consejo de Seguridad o de las organizaciones regionales en los asuntos internos de los estados en favor de los temas definidos como agenda internacional. Más que concertación sobre esos temas lo que en muchas ocasiones perciben diversos sectores del mundo en desarrollo es un interés de las grandes potencias de ajustar a los gobiernos del Sur a las prioridades de la agenda internacional. La mayoría de países del Sur no cuestionan el reconocimiento de la existencia de asuntos de carácter supranacional como el deterioro ambiental, las migraciones incontroladas, los múltiples problemas relacionados con las drogas y el terrorismo o su explosiva mezcla. Sin duda, todos ellos constituyen retos que rebasan las fronteras de las naciones y deben ser prevenidos o enfrentados por la comunidad mundial, relativizando incluso, si fuera necesario, la soberanía de las naciones.

El peligro que perciben proviene de que la selección de los temas es profundamente unilateral. De hecho, porque afectan los intereses de

las grandes potencias, en la agenda internacional de hoy no aparecen ciertos problemas de primera importancia cuya prevención o control es indispensable para evitar los conflictos o frenar las perturbaciones a la seguridad mundial. Es el caso, sobre todo, de la industria y el tráfico de armamentos. Sin las armas o con una producción y comercio de las mismas severamente controlado, todas las demás formas del delito que hoy aquejan al mundo perderían su capacidad desestabilizadora. Sin embargo, el tema está casi por completo ausente de la agenda preventiva internacional, porque las economías de cuatro de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad —Estados Unidos, Rusia, Francia y Gran Bretaña— dependen estrechamente de la industria armamentista. Existe preocupación por el desarme nuclear y el control de armas en la medida en que distintas naciones del antiguo Tercer Mundo han entrado en el negocio y han comenzado a desarrollar armamento nuclear. Pero, entretanto, continúa la producción y el enorme flujo de armas convencionales destinadas a alimentar los conflictos en los países del Sur, y sus principales abastecedores son los mismos miembros permanentes del Consejo de Seguridad, y frente a ello no hay acciones preventivas ni de paz.

Otros peligros adicionales tampoco cuentan con acciones preventivas. Estos provienen de que Naciones Unidas no sea el marco en el que se acuerden tratamientos comunes para retos comunes y que éstos se definan solo desde el ángulo exclusivo de los intereses de las grandes potencias encubriendo su propia responsabilidad, inculcando a países más débiles e imponiendo una perspectiva unilateral y arbitraria en el tratamiento de esos asuntos globales. Así, por ejemplo, los países desarrollados, Estados Unidos, en particular, ven el problema de las drogas como derivado casi exclusivamente de la oferta que se genera en algunas naciones del Sur. En consecuencia para prevenirlo o enfrentarlo imponen nuevas guerras por delegación contra campesinos productores, recolectores y traficantes; entre tanto, el consumo crece en los propios países industrializados, no se presta atención a los precursores químicos que ellos mismos exportan, se pasa por alto el hecho de que la casi totalidad de los dineros generados por el tráfico de drogas se obtiene en sus propias calles, queda en manos de sus propias organizaciones delictivas y se deposita en sus sistemas financieros. Algo similar ocurre con relación a la prevención de conflictos ambientales, los países industrializados desestiman su larga dilapidación de los

recursos del planeta y la contaminación ambiental que su modelo de consumo genera; reclaman, en cambio, acción frente a la destrucción de los bosques y al agotamiento de las aguas por parte de las poblaciones marginadas del mundo que luchan por sobrevivir. Frente a los problemas poblacionales prevén medidas de control de emigrantes económicos pero no para enfrentar tanto el desequilibrio entre las economías opulentas del Norte y la miseria de algunos países del Sur, como las barreras y condiciones de privilegio en el mercado mundial, los cuales generan desempleo, miseria y éxodos masivos en las regiones más pobres. Las naciones industrializadas de Occidente tienden a imponer su propia concepción de democracia a pueblos y culturas que no la comparten, desconociendo que los valores fundamentales de un orden social arraigan en las tradiciones de cada población y en la historia interna de su país; y a considerar la violación de los derechos humanos como un problema exclusivo de los países del Sur y no suelen reconocer dichas violaciones en su propio suelo.

Un nuevo peligro se ha manifestado con las condenables acciones terroristas contra Nueva York y Washington del 11 de septiembre, pero también con la respuesta estadounidense que puso como prioridad global la guerra contra el terrorismo anulando la concertación de acciones preventivas y de medidas destinadas a enfrentar las nuevas manifestaciones de ese flagelo. Aunque Naciones Unidas adoptó resoluciones al respecto cada estado tiene su propia versión del problema y muestra interés en que se denomine terrorismo a lo que le conviene desde un punto de vista nacional o regional.³¹ Estados Unidos, con el fin de lograr la consolidación de su poder global, ha asumido el terrorismo no sobre la base de una concertación multilateral sino a través de sus estrategias particulares, lo que genera tendencias preocupantes para la prevención de conflictos. Ante todo, sin considerar los factores estructurales y coyunturales que favorecen la emergencia del terrorismo, la respuesta norteamericana ha estado centrada en la conformación de alianzas militares entre estados para atacar a otros estados, real o supuestamente vinculados con organizaciones terroristas, bombardearlos e invadirlos como hizo con Afganistán e Irak. De los argumentos aducidos por Washington ha estado por completo ausente cualquier consideración sobre los efectos excluyentes que ha traído consigo la globalización para vastas regiones del mundo y para amplios sectores sociales, o acerca de las consecuencias que se han derivado de las

presiones ejercidas sobre los países “en desarrollo” para que abran indiscriminadamente sus economías y se tornen competitivos, así sea a costa del empleo, del recorte de los servicios sociales básicos de salud y educación, del consiguiente retraso en el desarrollo de la población y del estímulo que todos estos procesos generan a la emigración masiva de su población o a su vinculación a diversos tráfico ilegales orientados a satisfacer la demanda de los países ricos. Tampoco han tenido cabida reflexiones acerca de las reacciones que suscita el apoyo incondicional de Estados Unidos a Israel, la imposición unilateral y extraterritorial de las leyes estadounidenses contra todos aquellos a quienes considera disfuncionales, la ausencia de ámbitos multilaterales eficaces y de regímenes internacionales para el manejo concertado de asuntos planetarios. Por el contrario, para someter gobiernos y pueblos a sus perspectivas sobre lo que define como prioridad global, Estados Unidos utiliza una panoplia de recursos de poder. Amenaza a los países aliados y chantajea a naciones amigas. A los países más necesitados de apoyo les condicionan el comercio y la cooperación internacional a una colaboración “voluntaria” con las estrategias pacificadoras. A los gobiernos “díscolos” o a los pueblos opositores los somete al aislamiento o incluso a la ocupación militar. En fin, entorpece o elude acuerdos y compromisos multilaterales, socava instituciones de cooperación mundial o regímenes internacionales que pueden regular asuntos planetarios.

No obstante la unilateralidad de la potencia global, el mundo no está sólo dividido entre una gran potencia que impone y naciones débiles que se someten. La superpotencia y su unilateralismo se ve confrontado, poco a poco, en su propio suelo y a escala internacional por una sociedad civil movilizada que confronta sus decisiones. Además, de alguna manera, a través de las múltiples cumbres, conferencias y asambleas mundiales que se realizaron en los años noventa, se han venido suscitando debates y negociaciones a favor de una concertación de la agenda global y ha sido posible llegar, en algunos temas, a ciertos acuerdos y convenios. Estos son acumulados que sirven de base para la construcción de regímenes internacionales que regulen de manera concertada el manejo de muchos asuntos globales y le den un contenido menos unilateral a la prevención de conflictos.

Los mecanismos formales de prevención de conflictos en las Américas

En cuanto a la prevención de conflictos y de alteraciones a la seguridad hemisférica, la OEA ha contribuido a desarrollar instrumentos jurídicos como las convenciones interamericanas contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados; contra el terrorismo; contra el empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas terrestres antipersonales y a favor de su destrucción; contra el desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas y tóxicas, y por su eliminación; y contra las armas de destrucción masiva. A más de estas convenciones, a nivel hemisférico se ha creado una institucionalidad tanto para prevenir el mayor deterioro de los conflictos como para hacerle frente a las nuevas amenazas a la seguridad. De esa institucionalidad hacen parte, ante todo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos que han jugado un papel decisivo en la investigación, condena y sanción de violaciones a los derechos humanos por parte de los estados. En ocasiones esas entidades han atendido solicitudes de ciudadanos o de organizaciones sociales. Está, además, la comisión interamericana para el control del problema de las drogas ilícitas que ha tratado de buscar una comprensión multilateral del asunto para evitar en cierta forma las evaluaciones unilaterales. Están también, los comités interamericanos contra el terrorismo y para la reducción de desastres naturales. Sigue existiendo, sin embargo, una muy precaria coordinación entre éstas y otras instituciones hemisféricas y con los gobiernos de la región incluso frente a asuntos transnacionales, una falta de rendición de cuentas institucionales para evaluar su labor en el cumplimiento de los objetivos y las funciones encomendadas. La comisión de seguridad hemisférica está obligada a presentar periódicas revisiones dado que desarrolla a nivel de las Américas una labor de seguimiento a los acuerdos de las cumbres presidenciales y a las conferencias de ministros de defensa y ha demostrado apertura a la participación de la sociedad civil.

El otro instrumento hemisférico es el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) o tratado de Río de 1947, que en sus primeras décadas estuvo centrado en los diferendos territoriales y en el establecimiento de pactos de asistencia mutua.³² En las décadas

siguientes mantuvo su vigencia jurídica aunque su relevancia político-estratégica fue mínima. En 1975 su reforma no se puso en marcha porque sólo fue ratificado por ocho de los 21 países parte del tratado, y en 1982, cuando la guerra de las Malvinas, Argentina trató inútilmente de invocarlo. Este hecho generó un repudio político que contribuyó a una fuerte pérdida de legitimidad colectiva. Su decadencia se agudizó en los ochenta por su ausencia en momentos de crisis como la centro-americana para prevenir su agudización o para propiciar su solución pacífica aunque mantuvo los compromisos con la seguridad internacional de Costa Rica. En la Asamblea General de la OEA de 1990 se acordó la revisión del TIAR dado que aparecía como una obsolescencia de la Guerra Fría. Once años después, el 20 de septiembre de 2001 tras los atentados terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos, los miembros de la OEA al considerar esos hechos como un ataque contra todos los estados de las Américas, por propuesta de Brasil, resolvieron reactivar las consultas en el TIAR. Esa decisión no tuvo, sin embargo, consecuencias prácticas y un año después, México se retiró del TIAR. La conferencia especial de seguridad, de octubre de 2003, recomendó que la comisión de seguridad hemisférica evaluara el sentido del TIAR y del tratado americano de soluciones pacíficas, mejor conocido como Pacto de Bogotá, así como de otros instrumentos hemisféricos vigentes en materia de prevención de problemas de seguridad colectiva y de solución pacífica de controversias. Tal revisión debe ser hecha a partir de la consideración de las amenazas tradicionales interestatales, de las realidades actuales de seguridad hemisférica y de los nuevos problemas transnacionales de seguridad así como de los mecanismos para hacerles frente de manera cooperativa.

La aprobación de cartas democráticas ha sido otro instrumento que intenta en todas las subregiones y a nivel hemisférico generar mecanismos de prevención tanto de conflictos como de alteración de la institucionalidad democrática, como lo muestra el cuadro N° 1. En 1993, la OEA aprobó el “Compromiso de Santiago con la democracia y la renovación del sistema interamericano”, en el cual se reafirmaba la vigencia del Estado de derecho ante el intento de golpe en febrero de 1992 en Venezuela y el autogolpe de Alberto Fujimori, en abril de 1992, que impuso una institucionalidad que favorecía la concentración del poder en su persona. Por su parte, Mercosur junto con Bolivia y Chile, desde 1996, asumieron un compromiso democrático como con-

dición indispensable de la existencia y desarrollo del Mercosur, y luego aprobaron, en 1998, el Protocolo de Ushuaia por medio del cual los seis países reconocen que la vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y el desarrollo de los procesos de integración y que toda alteración del orden democrático es inaceptable para la continuidad del proceso de integración regional. El mismo año se produjo asimismo el “Compromiso andino por la democracia” con un sentido similar de precisar los compromisos institucionales de defensa del orden democrático. Más tarde, a nivel interamericano se dieron pasos para concretar de manera más explícita dicho compromiso democrático, en dos reuniones celebradas en Canadá: la Asamblea General de la OEA en Windsor, en 2000, y la cumbre de las Américas en Québec, en 2001. Finalmente, en junio de 2001, la Asamblea General de la OEA encomendó al consejo permanente su elaboración, el cual fue firmado en Lima el 11 de septiembre de 2001, en medio de la presión que creaban los ataques en Estados Unidos, razón por la cual las discrepancias que habían surgido al respecto fueron dejadas de lado. También los doce países suramericanos en las dos cumbres presidenciales aprobaron la “cláusula democrática”, como condición para la participación en futuros encuentros y para adelantar los proyectos de interconexión física y desarrollo transfronterizo.

CUADRO N° 1
Cartas democráticas americanas

Protocolo de Ushuaia 1998	Compromiso andino democrático, 1998	Carta democrática interamericana, 2001
En caso de ruptura del orden democrático en un estado los demás estados promoverán las consultas pertinentes entre sí y con el estado afectado.	Ante acontecimientos que puedan ser considerados como ruptura del orden democrático en un país miembro, los demás países miembros de la Comunidad Andina realizarán consultas entre sí y, de ser posible, con el país afectado para examinar la naturaleza de los mismos.	En caso de que en un estado miembro se produzca una alteración del orden democrático, cualquier estado miembro o el secretario general podrán solicitar la convocatoria del consejo permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente.
Cuando las consultas resultaren infructuosas, los demás estados partes considerarán la naturaleza y el alcance de las medidas a aplicar, teniendo en cuenta la gravedad de la situación existente.	Si el resultado de las consultas así lo estableciera, se convocará el consejo de ministros de relaciones exteriores, el cual determinará si los acontecimientos ocurridos constituyen una ruptura del orden democrático, en cuyo caso adoptará medidas pertinentes para propiciar su pronto restablecimiento.	Si las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas, el consejo permanente convocará sesiones de la asamblea general para que adopte las decisiones que estime apropiadas.
Dichas medidas abarcarán desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos.	Estas medidas conciernen especialmente a las relaciones y compromisos que se derivan del proceso de integración andino. Se aplicarán en razón de la gravedad y de la evolución de los acontecimientos políticos en el país afectado y comprenderán: la suspensión de la participación del país miembro en alguno de los órganos del sistema andino de integración; la suspensión de la participación en los proyectos de cooperación internacional que desarrollen los países miembros; la extensión de la suspensión a otros órganos del sistema, incluyendo la inhabilidad para acceder a facilidades o préstamos por parte de las instituciones financieras andinas; la suspensión de derechos derivados del Acuerdo de Cartagena y de la concertación de una acción externa en otros ámbitos; otras medidas y acciones que de conformidad con el derecho internacional se consideren pertinentes.	Cuando la asamblea general, constate que se ha producido la ruptura del orden democrático en un estado miembro, conforme a la Carta de la OEA tomará la decisión de suspender a dicho estado miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA. Adoptada la decisión de suspender a un gobierno, la Organización mantendrá sus gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia en el estado miembro afectado.

Cuadro comparativo de construcción propia a partir de www.comunidadandina.org, oea.org, mercosur.org.uy

La carta democrática interamericana, al igual que las aprobadas en la Comunidad Andina y en el Mercosur, sistematiza principios y normas de acción colectiva que, sin embargo, no se han puesto en marcha cuando ha estado en peligro la institucionalidad democrática de miembros de la OEA por ejemplo la de Venezuela o de Haití.

Con todo, la OEA ha jugado un activo papel en Venezuela y ha colocado el tema de seguridad y prevención de conflictos en eje central de la agenda multilateral hemisférica. Así aconteció en la asamblea de la OEA, en junio de 2003 en Santiago, que discutió sobre democracia y confianza ciudadana; en la conferencia especial de seguridad de la OEA, en octubre de ese mismo año en México, que adoptó un concepto de seguridad multidimensional que incluye amenazas tradicionales y nuevas;³³ y en la cumbre extraordinaria de las Américas, en enero de 2004, en Monterrey que confirmó algunas de las conclusiones de los anteriores espacios multilaterales. En todas esos eventos hemisféricos los gobiernos aceptaron que las soluciones a los principales problemas y demandas sociales de la región son los que aseguran el buen gobierno como forma de prevención y resolución de conflictos, estabilidad nacional y paz regional e internacional.

El caso de Haití merece una mención particular por cuanto, de nuevo, ha involucrado a la OEA y a la ONU y ha puesto a prueba, en varias ocasiones, las definiciones conceptuales y de mecanismos de prevención del agravamiento de conflictos, en las que la cláusula democrática, en particular, no juega una función sustancial. La más reciente ocasión se produjo, el 29 de febrero de 2004, cuando el Consejo de Seguridad de la ONU respondiendo a una solicitud formulada por el presidente Boniface Alexandre que acaba de ser instalado en lugar de Jean Bertrand Aristide autorizó, por resolución 1559, el envío a Haití, por segunda vez en diez años una nueva fuerza multinacional interina y su reemplazo a partir del 1 de junio por una misión internacional de estabilización cuyo mandato y duración de 60 días serían definidos posteriormente. Ya en 1994, la ONU había intervenido en Haití para reemplazar los 20.000 estadounidenses que habían desembarcado dos años antes como parte de la misión denominada “Restauración de la democracia”, tal como lo habían hecho en dos ocasiones anteriores.³⁴ En la primera misión los problemas de migración de haitianos a Estados Unidos fueron presentados como amenaza a la seguridad internacional,

en esta nueva misión, la crisis política de larga duración desencadenó acción internacional para prevenir la conversión de la violencia en una guerra civil o en un genocidio y para garantizar la seguridad y las condiciones de funcionamiento democrático del Estado.

Desde la crisis de 2000 luego de elecciones fraudulentas para el congreso y que llevaron a Aristide al poder, la OEA y la Caricom habían desarrollado diversas intervenciones tendientes a buscar una normalización política, evitar las violaciones de los derechos humanos, conseguir un compromiso entre el gobierno y la oposición, detener la crisis de gobernabilidad, garantizar el respeto del Estado de derecho y propiciar un mejoramiento de las condiciones de vida de la población. La OEA trató de promover negociaciones entre las dos partes en más de una veintena de visitas a Haití, su Consejo y su Asamblea adoptaron resoluciones que suscribió el gobierno haitiano y su Secretaría General recibió, en la cumbre de las Américas de 2001 en Québec, el mandato de darle seguimiento al caso. La degradación de la situación, a fines de 2003, luego de las manifestaciones masivas y de la irrupción de grupos irregulares armados, generó la solicitud de Francia de una nueva misión de la ONU en Haití de carácter humanitario o de mantenimiento de la paz. Sin embargo, al mismo tiempo, la comunidad internacional le renovó el apoyo a Aristide para que terminara su gobierno que debía ir hasta el 7 de febrero de 2006, e invitó a la oposición a suscribir un compromiso que incluía entre otros, la designación de un primer ministro de consenso. Esa solución no se logró y con el deterioro de la situación Aristide fue obligado a dejar el poder mientras la OEA y la embajada de Estados Unidos reconocían tanto la presidencia provisional de Boniface Alexandre quien estaba al frente de la Corte Suprema, como de un consejo de siete “sabios” quienes debían contribuir a la designación tanto por consenso de un primer ministro como de su gobierno.³⁵

El caso de Haití ha planteado serios interrogantes sobre el papel de las acciones preventivas y la intervención humanitaria así como en lo concerniente al uso de la fuerza en su desarrollo, la legalidad y legitimidad de tipo de intervenciones en conflictos internos. Al mismo tiempo ha suscitado una fuerte división regional dado que países como Venezuela y las islas caribeñas han cuestionado la legalidad de tal intervención mientras países del Cono Sur han participado de ella

y algunas ONG de Brasil, Argentina o Chile han aceptado responsabilidades al respecto. La presencia de esos países del Cono Sur ha sido argumentada como la necesidad de asumir una responsabilidad para tener credibilidad e influencia en el proceso de redefinición en la escogencia conceptual de mecanismos de prevención de conflictos y de preservación de la seguridad colectiva. La pregunta se ha referido a si Haití es una amenaza a la seguridad internacional y si sus problemas institucionales o de desarrollo, de construcción democrática y de resolución de la extrema pobreza pueden ser resueltos con una intervención externa; de hecho más de una década de intervenciones militares ponen de presente que la situación en lugar de mejorar se ha agravado. Surge también un interrogante sobre cómo garantizar un acompañamiento integral a la búsqueda de soluciones a los problemas de fondo de esa isla con el fin de prevenir el creciente agravamiento más que renovar la pretensión ya fallida en ocasiones anteriores de imponer por la fuerza la paz o la democracia.

A más de las cláusulas democráticas, como lo muestra el cuadro N° 2, se han venido generando otros instrumentos de prevención de conflictos como las llamadas zonas de paz. Mercosur, Bolivia y Chile, en 1998 al mismo tiempo que definieron la cláusula democrática, declararon su territorio como zona de paz con el compromiso, por parte de los seis países, de que la paz constituye otro elemento esencial para la continuidad y el desarrollo del proceso de integración regional. Los países andinos, mucho más vulnerables y con mayores limitaciones para afrontar las amenazas convencionales y no-convencionales provenientes de los entornos transnacionales, regionales y nacionales, una y otra vez han ratificado convenciones internacionales al respecto. Dos decisiones se destacan. El acuerdo en 1999 sobre una política exterior y de seguridad común y la definición en 2002 de una “Carta andina para la paz y la seguridad”. Está asimismo sobre la mesa la creación de la zona de paz suramericana, planteada en las cumbres de Brasilia y Guayaquil.

CUADRO N° 2
Decisiones suramericanas sobre prevención de alteraciones a la seguridad y zonas de paz

Fecha	Organismo	Medidas
26 de Mayo de 1989	Consejo presidencial andino	El manifiesto de Cartagena expresa el compromiso de no recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, ni a ningún tipo de coacción que pudiera afectar la integridad territorial, independencia o voluntad política de los vecinos; expresa también el compromiso de mantener la adhesión a la solución pacífica de controversias, la relación amistosa y pacífica de los pueblos, el fomento de la confianza que evite las tensiones fronterizas.
17 de Diciembre de 1989	Consejo presidencial andino	La declaración de Galápagos contiene las acciones que a continuación se señalan para establecer un clima de confianza, paz, seguridad y cooperación entre los países miembros. - Intercambiar información militar y realizar encuentros regulares entre fuerzas armadas. - Reconocer nuevas amenazas, como el terrorismo y el problema de las drogas sobre el cual se acuerda realizar acciones subregionales bajo el principio de responsabilidad compartida dado que es considerado la principal amenaza a la estabilidad de la subregión y a las posibilidades de crecimiento y desarrollo. - Establecer mecanismos de consulta, prevención y represión de los delitos de terrorismo, tráfico ilícito de armas, actos de piratería aérea y concertar estrategias comunes en los foros internacionales para obtener respaldo al respecto.
Julio de 1998	Encuentro presidencial del Mercosur, Bolivia y Chile	Protocolo de Ushuaia, declaración como zona de paz, libre de las armas de destrucción masiva, y acuerdo de: - fortalecer los mecanismos de consulta y cooperación sobre temas de seguridad y defensa y promover su progresiva articulación - realizar esfuerzos conjuntos en los foros internacionales sobre desarme y no proliferación nuclear.
25 de Mayo de 1999	Consejo de cancilleres andinos	La decisión 458 establece los lineamientos de la política exterior común y el compromiso de impulsar una política andina de seguridad que recoja los distintos acuerdos que a nivel hemisférico han firmado para prevenir el uso o la amenaza de uso de la fuerza, de armas nucleares, biológicas y químicas, así como para el desarrollo de medidas de confianza, prevención de conflictos y el fomento de una cultura de paz, especialmente en las zonas fronterizas. Esta política debe partir de un concepto amplio y transversal de seguridad democrática que potencie las capacidades de la región para elevar sus niveles de desarrollo y bienestar y coadyuve en la reducción de su vulnerabilidad interna y externa. Debe, además, estimular la cooperación en materia de defensa y limitación de armamentos, la concertación política para combatir el tráfico de drogas y el crimen organizado, la creación de una zona andina de paz, y el combate a la corrupción.

Fecha	Organismo	Medidas
Brasilia, 1 de Septiembre de 2000	Primera reunión presidencial suramericana	El comunicado de Brasilia, contiene siete ejes temáticos: la cooperación política en el fortalecimiento de la democracia y la seguridad, la lucha contra las drogas, la integración económica mediante el establecimiento de un área de libre comercio, la construcción de infraestructura para la integración y el avance conjunto hacia la sociedad de la información. Contiene también, las estrategias que a continuación se señalan para crear una zona de paz. - Obtener niveles crecientes de transparencia y entendimiento a través de la consulta, cooperación y fomento de la confianza. - Aplicar los instrumentos de desarme y no proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas. - Hacer de Suramérica un área libre de minas terrestres antipersonales. - Promover el diálogo y otros mecanismos pacíficos de solución de controversias. - Coordinar acciones y concertar estrategias comunes en el combate a nuevas amenazas a la seguridad y estabilidad de la región. - Intensificar la cooperación en la lucha contra el narcotráfico, el tráfico de armas y el crimen transnacional organizado. - Apoyar la comisión de seguridad hemisférica de la OEA. - Adoptar medidas de transparencia y limitación de gastos en adquisición de armamentos. - Ratificar las convenciones interamericanas sobre transparencia en adquisiciones de armas convencionales y contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados. - Cooperar en el desarrollo y capacitación tecnológica de las aplicaciones pacíficas de la energía nuclear. Participar en el registro de armas convencionales de la ONU y en la relatoría de gastos militares padronizados de la OEA.
24 de Junio de 2001	Consejo presidencial andino	El acta de Carabobo, encomienda a los cancilleres varias tareas. Elaborar los lineamientos para una política comunitaria de seguridad y fomento de la confianza y un estudio sobre la zona andina de paz. Coordinar con la secretaria general y el tribunal andino de justicia la cooperación judicial y policial a fin de fortalecer la seguridad ciudadana. Establecer un comité que ejecute el plan andino de cooperación para la lucha contra las drogas y delitos conexos y un grupo de alto nivel para la formulación de una carta andina sobre derechos humanos.
La Paz, 17 de Julio de 2001	Cancilleres CAN-Chile Mercosur	La reunión decide sentar las bases para la construcción de una zona de paz y cooperación teniendo en cuenta las realidades del subcontinente y la necesidad de emprender acciones de cooperación en la lucha contra el narcotráfico y los delitos conexos.

Fecha	Organismo	Medidas
17 de Julio de 2002	Consejo de cancilleres andinos	Los ministros de relaciones exteriores y defensa de los países andinos aprueban el compromiso de Lima con la “Carta andina para la paz y la seguridad”, limitación y control de gastos de defensa externa, que concreta los lineamientos de la política común andina de seguridad y establece: - acciones frente al terrorismo y al tráfico ilícito de armas y municiones; - reducción de gastos militares, control de armas convencionales; - proscripción del uso o amenaza del uso de la fuerza y del emplazamiento, fabricación, transporte y utilización de armas nucleares, biológicas, químicas y ensayos nucleares; - erradicación de minas antipersonales y aplicación de las medidas de fomento de la confianza.
Guayaquil 26 y 27 de Julio de 2002	Segunda cumbre de presidentes suramericanos	- Declara a Suramérica zona de paz y cooperación; - proscribe el uso o la amenaza del uso de la fuerza entre los estados, el emplazamiento, desarrollo, fabricación, posesión, despliegue, experimentación y utilización de todo tipo de armas de destrucción en masa, incluyendo las nucleares, químicas, biológicas y tóxicas; - establece un régimen gradual de erradicación total de minas antipersonales; - ratifica las recomendaciones de la ONU sobre armas pequeñas y ligeras; - exige limitación de gastos de defensa y transparencia en la adquisición de armamentos; -reitera su condena al terrorismo en todas sus formas y manifestaciones.
26 de Julio de 2002	Consejo presidencial andino	Firma en Guayaquil la carta andina de derechos humanos.

Cuadro de construcción propia a partir de las decisiones andinas, www.comunidadandina.org, mercosur.org.uy, econosur.com

Como lo muestra el cuadro N° 2, el problema no es de falta de instrumentos. Todo lo que es posible acordar o crear en materia de seguridad y paz se ha hecho en el ámbito andino, pero no funciona. Es claro que todos esos compromisos no alcanzan a ofrecer una comprensión integral de la seguridad y resultan limitados en cuanto a la definición de instrumentos efectivos para el establecimiento de la política común de seguridad, entre otras cosas porque están atravesados por fuertes contradicciones. Así, por ejemplo, estas definiciones hablan de la seguridad en un sentido multidimensional y unas veces se refieren a la seguridad humana, otras a la seguridad ciudadana y con

mucha frecuencia a la seguridad democrática sin establecer entre ellas claras diferencias. Pero al final, cuando de definir prioridades se trata, aparece el tradicional concepto de seguridad nacional. A las cartas o zonas de paz y seguridad les pasa lo que al “Tratado marco de seguridad democrática” en Centroamérica, que los objetivos y los principios van por un lado y los acuerdos de implementación por otro.³⁶

Así por ejemplo, tanto en sus contenidos como en su estructura organizativa la Carta andina refleja el predominio de una concepción centrada en la defensa. Privilegia los temas de control tanto de armamentos y presupuestos militares como la implementación de medidas de confianza mutua. Ninguna de sus partes se refiere específicamente a la seguridad ciudadana o al fortalecimiento de la democracia como tampoco al desarrollo y la integración. Si se observa su estructura organizativa —en primera instancia el consejo andino con los ministros de relaciones exteriores y defensa, luego un grupo de funcionarios quienes son los ejecutores de las medidas de confianza mutua y seguridad, después una unidad de la secretaría de la CAN que hace el seguimiento y la verificación— se ve con claridad cómo los actores contemplados continúan siendo meramente gubernamentales y militares. En ninguna parte la Carta andina menciona espacios que permitan una participación de actores no-estatales ni contempla la inclusión de la sociedad civil aunque sea en funciones de tipo consultivo.³⁷ Hay que tener en cuenta, sin embargo, que si bien existen una serie de compromisos establecidos en los instrumentos de prevención de conflictos y seguridad mencionados, en su falta de desarrollo también cuenta la naturaleza cambiante de los conflictos a nivel internacional, los agitados procesos en curso en cada país andino, así como la emergente violencia urbana y la que se articula con el crimen internacional organizado. Siguiendo en el caso andino lo que se observa es la permanencia de percepciones del vecino como amenaza, las hipótesis de conflicto de un país colindante sobre otro por la permanencia de diferendos limítrofes o de controversias sobre las mutuas repercusiones de las crisis internas y de la vinculación de unos y otros a flujos transnacionales que amenazan la seguridad. Tal vez por los conflictos internos y los contextos nacionales tan complejos las definiciones de las amenazas a la seguridad no se hacen en común sino de acuerdo con las conveniencias políticas de coyuntura de cada país. Debido a la incapacidad política de los gobiernos regionales para abocar agendas comunes cada uno busca la forma de aislarse e

intervenir lo menos posible o de trasladarle sus problemas al vecino. En el predominio de miradas y acciones exclusivamente nacionales es prácticamente imposible poner en marcha los acuerdos y mecanismos definidos en materia de desarrollo o de seguridad fronteriza.³⁸

Un poco diferente es la situación del Mercosur. Así, por ejemplo, superadas las hipótesis de conflicto entre países vecinos, se está desarrollando entre Argentina y Brasil así como con Chile una cooperación importante en materia de seguridad, que va desde el fomento de la confianza hasta la cooperación entre fuerzas militares y la coproducción de equipos. El Mercosur ha avanzado un poco más que los andinos en materia de seguridad cooperativa y en la puesta en marcha de mecanismos informales de prevención de conflicto como lo veremos enseguida.

Mecanismos informales de prevención de conflictos latinoamericanos

Dada la dificultad de la OEA para la actuación colectiva frente a crisis internas, en los años ochenta, gobiernos latinoamericanos intentaron generar una especie de “multilateralismo complejo”, es decir, crear una serie de espacios informales con un ritmo y modalidad distintos de las instancias tradicionales dedicado a abordar desde una perspectiva propia los problemas regionales. El primer caso lo instauró en 1983 el Grupo de Contadora que permitió a México, Colombia, Venezuela y Panamá actuar de manera conjunta con el fin de prevenir la agudización de conflictos entre países centroamericanos por la articulación de las confrontaciones nacionales que configuraban una crisis subregional. En 1985 a ese esfuerzo se asoció el Grupo de Apoyo —Brasil, Argentina, Chile y Perú.

Las labores conjuntas de Contadora y de su Grupo de Apoyo originaron un proceso de consulta, diálogo y concertación entre los distintos países que se fueron vinculando a ese esfuerzo intensivo de más de cuatro años, el cual generó muchas contribuciones, aunque la lectura de éstas sea contradictoria entre los países centroamericanos y los demás latinoamericanos. No obstante esas diferencias de apreciación, sobre Contadora hay que resaltar que ante todo, favoreció el primer

acercamiento entre países centroamericanos y el inicio de su diálogo lo que permitió luego que las cumbres presidenciales de Esquipulas ayudaran a concretar las negociaciones nacionales y entre vecinos y le dieran un impulso a la integración subregional. Además, generó una presión sobre Estados Unidos que negaba las causas endógenas de los conflictos centroamericanos y se implicó en ellos con su estrategia de contención del comunismo. Asimismo facilitó información sobre la situación lo que generó una fuerte opinión que mostraba el alto costo político de la escalada bélica, un mejor conocimiento de la situación y una conciencia internacional sobre la necesidad de lograr un acuerdo negociado. También, ayudó a concretar el apoyo internacional a una paz negociada en Centroamérica. Aunque hasta ahora no se ha repetido la experiencia de Contadora y su Grupo de Apoyo, que sería muy útil en el caso colombiano, en su momento sí generó un cierto proceso de aprendizaje que fomentó iniciativas colectivas de la región y la unificación de ambos grupos dio origen al Grupo de los Ocho que luego al vincular a todos los países suramericanos se transformó en Grupo de Río el cual se amplió después con los países centroamericanos y con delegados de las islas caribeñas.

El Grupo de Río, asumió desde 1988 un criterio de pertenencia atado al mantenimiento del sistema democrático de gobierno con el fin de prevenir sus alteraciones y de evitar los conflictos de ahí derivados, como sucedió con Panamá país al cual, pese a estar en el Grupo de Contadora se le negó el ingreso luego del fraude electoral. En 1993, el Grupo de Río ratificó lo acordado al respecto en el “Compromiso de Santiago con la democracia” aprobado por la OEA. En consecuencia, frente al autogolpe de Fujimori, el Grupo de Río suspendió la participación de Perú mientras no se llamara a nuevas elecciones. El escaso nivel de institucionalidad del Grupo, la falta de consensos concretos y de priorización de su actividad hizo inoperantes muchos de los acuerdos del Grupo de Río que debían ser canalizados a través de la institucionalidad regional existente en cada materia, con el fin de evitar la duplicación de funciones en el ámbito regional.

Por eso, pese a su dinamismo inicial, el Grupo de Río fue volviéndose un ente rutinario y ha servido más como espacio de discusión que como mecanismo para prevenir el agravamiento de crisis de gobernabilidad democrática.³⁹ De hecho fuera de comunicados sobre la necesidad

de preservar la democracia, el Grupo de Río no ha hecho una mayor contribución para prevenir la agudización de crisis latinoamericanas en que se ha visto afectada la gobernabilidad o la institucionalidad democrática. Así, por ejemplo con la pérdida de respaldo al gobierno de Alejandro Toledo y los amagos de crisis en Perú en el año 2000 se limitó a respaldar al presidente Toledo y su iniciativa de consultar a varios sectores para formar un gobierno de consenso. Ante los problemas bolivianos y su estallido en octubre de 2003 el Grupo de Río se limitó a expresar su preocupación por la situación y a pedir que se restaurara de inmediato la estabilidad y la paz social, y luego expresó su respaldo a la solución que encontró ese país. Ese mismo año, el Grupo de Río aprobó el consenso de Cuzco con un llamado a las guerrillas colombianas a un cese de fuego para buscar una negociación y renovó su preocupación por la gobernabilidad democrática. En enero de 2004 con el estallido de la crisis política y la salida de Aristide de Haití, el Grupo de Río se limitó a expresar su preocupación por la situación de violencia que se estaba generando en ese país. Su escasa actividad para abordar situaciones conflictivas y su falta de capacidad para prevenir la transformación de las crisis en graves conflictos han dejado sumido al Grupo de Río al borde de sus veinte años de existencia en un ámbito más retórico que real.

Algunos países suramericanos han actuado un poco más en la prevención de conflictos que el Grupo de Río. Así ha sucedido en la acción, en especial de Brasil y Argentina en crisis o conflictos de tres tipos. Primero, en el enfrentamiento armado entre Ecuador y Perú, en 1995, por el conflicto limítrofe en la cordillera del Cóndor cuando la rápida puesta en marcha de mecanismos previstos en el protocolo de Río de Janeiro de 1942 al que se acogían Ecuador y Perú evitó el escalamiento del conflicto. Por eso, luego de labores de buenos oficios por parte de Argentina, Brasil, Chile países garantes de ese tratado junto con Estados Unidos, el 17 de febrero de 1995 se firmó en Itamaraty un primer acuerdo de cese de hostilidades una vez que se produjo la declaratoria unilateral hecha por Perú y se convino el envío de una misión de observadores militares a la zona del conflicto; después, los cancilleres de Perú y Ecuador firmaron la declaración de Montevideo, que ratificó el acuerdo anterior y puso fin al conflicto. Segundo, las crisis de su socio Paraguay, en particular la de 1999, en la cual el resto de países integrantes del Mercosur tuvieron una activa participación

en la resolución de la inestabilidad generada por las violentas manifestaciones del 28 de marzo luego del asesinato del vicepresidente y que produjeron la renuncia del presidente Raúl Cubas y su asilo en Brasil, así como el asilo del general Lino Oviedo en Argentina acusado de ser el autor del asesinato. Estos asilos y la inmediata posesión del presidente del congreso fueron resultado de las gestiones de los demás miembros del Mercosur que no estaban dispuestos a permitir que uno de sus asociados se saliera del esquema democrático. Una condición tácita enmarcó ambos asilos: el Mercosur debía mantenerse como un conjunto de países vinculados no sólo por una comunidad de intereses sino también por principios comunes. Ahí radicó la mediación subregional, menos formal tal vez que en los otros casos de resolución multilateral, pero no por ello menos importante.⁴⁰ Tercero, la actitud proactiva de parte del Mercosur y Chile ha sido repetida en crisis institucionales y de gobernabilidad como las ocurridas en Bolivia en 2002 y en octubre de 2003, cuando Brasil y Argentina contribuyeron a superar los mayores momentos de tensión.

A más de los apoyos otorgados por países del Mercosur como garantes de un determinado tratado o a varios socios del acuerdo de integración, como mecanismos de prevención o resolución de conflictos de carácter informal, desde la década de los noventa han surgido, en América Latina seis grupos, como puede observarse en el cuadro N° 3. Tres han sido las modalidades utilizadas. Una la del grupo de apoyo a Bolivia. Otra la creación de esos grupos como apoyo a la labor del Secretario General de un organismo multilateral, la ONU en los dos casos centroamericanos y la OEA en el de Venezuela. Una modalidad adicional es la utilizada en los dos casos colombianos en los cuales esos grupos han sido creados por las partes de la mesa de diálogo pero con funciones demasiado amplias que en muchas ocasiones han competido con la labor de la ONU. Eso ocurrió en el grupo que funcionó al final de los diálogos con las FARC que de una condición pasiva en que sólo recibía información pasó a desarrollar una útil labor de “buenos oficios” y a facilitar las conversaciones, pero de grupo de facilitadores se transformó en mediador con facultades para ejercer una tercería propositiva en la mesa de negociaciones, en contradicción con el papel similar que al mismo tiempo jugaba el segundo delegado especial enviado por el Secretario de Naciones Unidas. Los casos centroamericanos y en cierta forma el venezolano muestran que la mejor

labor de un grupo de amigos debe ser el reforzar el papel central sea de mediación o verificación que debe ser desarrollado por un organismo multilateral. Muestran también que es mucho más adecuado que sus miembros sean los voceros de los países miembros de esos grupos en los organismos multilaterales y no los embajadores acreditados en el país del conflicto en donde defienden los intereses de sus respectivas naciones. Es a todas luces más conveniente que su labor sea cautelosa y coordinada y que no se convierta en una disputa por el protagonismo personal o nacional entre países u organismos multilaterales.

CUADRO N° 3
Grupos de apoyo o de países amigos
que han actuado en casos latinoamericanos

Periodo y modalidad	Integrantes	Resultados	Dificultades
1) El Salvador, entre 1992 y 1995 el grupo fue conformado por el secretario general de la ONU, Javier Pérez de Cuellar como espacio de consulta y asistencia diplomática con la participación de los embajadores de los cinco países en la sede de Naciones Unidas en Nueva York.	5 países: Colombia, México, Venezuela, España y Estados Unidos.	- Facilitó el diálogo directo entre el gobierno y el FMLN. - Comprometió a las partes con los acuerdos de paz de enero de 1992. - Propuso alternativas para la negociación liderada por la ONU. - Ayudó a neutralizar interferencias y formar contrapesos a miembros del Consejo Seguridad como Estados Unidos que estaba involucrado en el conflicto. - Preparó reuniones de desbloqueo de las negociaciones.	El intento de constituirse en negociador. No acompañamiento de la consolidación de los acuerdos de paz y la reconstrucción del país.
2) En Guatemala desde 1993 hasta diciembre de 1996, contó con la participación de los embajadores de los seis países en Naciones Unidas sede de Nueva York.	6 miembros: Colombia, México, España, Estados Unidos, Noruega y Venezuela.	- Hizo posible una serie de éxitos parciales que coadyuvaron a mantener la credibilidad en el proceso y a consolidar la vía de la negociación entre las partes y la sociedad en su conjunto. - Facilitó la labor del representante del Secretario de la ONU en la facilitación y mediación. - Otorgó apoyo diplomático público a la negociación lo que le dio credibilidad internacional al proceso. - Ayudó a coordinar el aporte financiero con la comunidad donante.	La prolongada negociación y el desgaste político crónico que sufrieron las negociaciones.

Periodo y modalidad	Integrantes	Resultados	Dificultades
3) En Colombia, entre junio de 2000 y enero de 2002 para apoyar los diálogos con el ELN, realizar labores humanitarias, de facilitación, mediación y verificación.	5 países: Francia, España, Noruega, Cuba y Suiza.	- Acercó a las partes en momentos de distanciamiento. - Realizó gestiones humanitarias.	La dinámica contradictoria del proceso que no logró avances reales.
4) En Colombia, desde marzo de 2001 hasta febrero de 2002, para los diálogos con las FARC. La mesa de negociación entre el gobierno y la guerrilla escogió de común acuerdo tanto sus 26 miembros como su comisión coordinadora conformada por diez países: Francia, España, Noruega, Italia, Suecia, Suiza, Cuba, México, Venezuela y Canadá.	26 países: Austria Panamá Bélgica, Brasil, Canadá, Costa Rica, Chile, Cuba, Holanda, Dinamarca, Perú, Ecuador México, España Francia, Japón, Finlandia, Italia, Noruega Suiza, Portugal Suecia Gran Bretaña Venezuela y Vaticano.	- Intentó crear en Colombia y a nivel internacional un clima favorable al diálogo y la zona de despeje. - Propició el restablecimiento del diálogo en un par de ocasiones.	-La falta de claridad sobre sus funciones, el paso no previsto de los buenos oficios a la mediación. -La tensión con el papel de Naciones Unidas. -Excesivo protagonismo de algunos de sus miembros.
5) En Venezuela desde enero de 2003 como un grupo de amigos de la labor de facilitación y verificación desarrollada por el Secretario de la OEA con el fin de promover una solución a la prolongada crisis interna.	6 países: Brasil, Estados Unidos, Chile, México, España y Portugal.	- Trató de establecer canales de diálogo entre el gobierno y la oposición de Venezuela para alcanzar una solución negociada y pacífica a la crisis. - Intentó velar por el cumplimiento del acuerdo del 23 de mayo de 2003 entre el gobierno, la oposición y la OEA para buscar una salida democrática a la crisis a través de un referendo revocatorio. - Buscó que el proceso del referendo fuera transparente y legítimo.	-Lentitud de la puesta en marcha de los acuerdos. -Desacuerdo gubernamental con la presencia de Estados Unidos.
6) Bolivia, desde el 16 de enero de 2004, por iniciativa de México y Estados Unidos en la Cumbre de las Américas de Monterrey, se puso en marcha el grupo de apoyo a Bolivia con el objetivo de colaborar política y económicamente con este país y mantener la estabilidad democrática y con el apoyo de cinco organismos multilaterales: FMI, BID, CAF, Banco Mundial, PNUD.	16 países: Argentina Italia, Francia, Japón, Alemania Suecia Bélgica, Brasil, Canadá, Dinamarca, Inglaterra, México, Holanda, España, Estados Unidos, Uruguay.	- Trata de identificar lo que necesita ese país para superar la crisis en la que se encuentra. - Recibe la solicitud del presidente Carlos Mesa para buscar financiamiento a fin de zanjar el déficit fiscal y recursos a más largo plazo para proyectos de desarrollo social.	Dificultad para llegar a acuerdos sustantivos que den salida a la inestabilidad interna y apoyo financiero.

Cuadro de construcción propia a partir de Socorro Ramírez, Intervención externa en conflictos internos. Op. cit., y "Vulnerabilidad de una región pacífica, Op. cit.

Al lado de esos grupos distintos sectores sociales organizados han logrado una cierta participación. Se destacan los casos guatemalteco y colombiano. En el primero funcionó una asamblea de la sociedad civil que logró involucrar a diferentes sectores guatemaltecos para unificar sus puntos de vista frente a la solución pacífica y formular propuestas sobre las reformas necesarias para consolidar el proceso de negociación así como para vigilar el desarrollo de los acuerdos. En el caso colombiano, desde agosto de 1995, la Comisión de Conciliación Nacional ha venido generando distintas propuestas internas y lanzando diversos llamados a la comunidad internacional para que contribuya a prevenir la agudización del conflicto armado colombiano y a buscar una solución política negociada. Desde 1996, la Red Nacional de Iniciativas por la Paz y Contra la Guerra (Redepaz) viene impulsando para prevenir la agudización del conflicto impulsando jornadas por la paz y ha realizado, conjuntamente con UNICEF, campañas para excluir los niños y niñas del conflicto y vincularlos a la búsqueda de la paz. También desde ese mismo año el Mandato Ciudadano por la Paz ha promovido iniciativas tendientes a superar las dificultades del diálogo cuando éste ha existido, o ha pedido a la ONU que encabezara una misión internacional de buena voluntad para conseguir su reanudación.

Más recientemente estos llamados se han multiplicado. Los obispos católicos y algunos empresarios han reclamado la mediación internacional como indispensable para el logro de la paz. Las ONG de derechos humanos han establecido relaciones directas con distintos sectores de la comunidad internacional, y ante la incapacidad nacional de ofrecerles protección cuando se ha incrementado la persecución en su contra, la han solicitado y recibido de sus pares de diversos países.

Asimismo, como es propio de un mundo de redes, varias organizaciones sociales han buscado y conseguido apoyo por parte de entidades de otros países, de diversas regiones o de alcance global. Por ejemplo, agrupaciones indígenas han apelado a los estrados internacionales en busca de soporte a sus propias demandas y de ayuda para enfrentar los efectos del conflicto armado.⁴¹ La extensión del conflicto y los intentos gubernamentales de paz han estimulado a diversos sectores de la llamada sociedad civil colombiana a multiplicar sus contactos internacionales con el fin de denunciar los abusos cometidos por los distintos actores armados y buscar apoyo a las iniciativas de paz.

Con todo, hay que señalar que el debate en Colombia al respecto ha sido precario, la participación social ha sido fragmentada y dispersa y poco ha intervenido en reflexiones sobre las modalidades más convenientes de participación internacional que ayuden en la transformación del conflicto en un verdadero proceso de paz.

En suma, a nivel global como a escala hemisférica se aprecia una evolución importante de conceptos y mecanismos tanto formales como *ad hoc* que se han convertido más que en prevención de conflictos en contención incluso por la fuerza, lo que más que resolver los problemas en ocasiones los ha agravado. Tal evolución entraña no pocas encrucijadas frente a la prevención o solución de conflictos. Su consideración puede ayudar a la sociedad civil a pensar en cómo a través de su participación debe ser capaz de desentrañar los intereses en juego, las modalidades más convenientes y la necesidad de reforzar los ámbitos multilaterales contra la unilateralidad así sea a nombre de causas justas o de problemas reales.

Asimismo se observa un intento de establecimiento de una agenda de cooperación multilateral en los órganos interamericanos y en las diferentes subregiones latinoamericanas. Pero en la práctica, en particular en el caso andino, no se ha logrado avanzar en compromisos reales para poner en marcha sus acuerdos comunitarios frente a la prevención de conflictos en las fronteras, a repercusiones mutuas de las crisis internas y frente a las amenazas transnacionales. Pese a los acuerdos subregionales, todos los gobiernos andinos terminan por tomar en consideración sólo la perspectiva nacional y aunque definen zonas de paz, políticas exteriores y de seguridad común, tratados de seguridad compartida y se han constituido todo tipo de mecanismos de prevención de conflictos lo cierto es que resulta muy precaria la capacidad de poner en práctica las medidas acordadas o de hacer efectivos los mecanismos multilaterales de prevención de conflictos. Hay una actitud más proactiva de parte del Mercosur y Chile para prevenir el agravamiento de crisis en sus socios y para superar las hipótesis de conflicto entre países vecinos. Es ese contradictorio contexto que la sociedad civil latinoamericana debe examinar para buscar las mejores formas de participar en la prevención de conflictos.

NOTAS

1. Me he servido para partes de este trabajo de mi libro, Socorro Ramírez (2004). *Intervención externa en conflictos internos. El caso colombiano* (1996-2003), Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
2. Estados Unidos y la Unión Soviética acudieran con frecuencia al uso de la figura del veto en el Consejo de Seguridad, para evitar una participación más activa de la Organización en la resolución de conflictos en los cuales se veía involucrada una de las dos grandes potencias o alguna de sus zonas de influencia.
3. Boutros Boutros-Ghali (1993). “Nouveau champ d’action pour les Nations unies: démocratie et droits de l’homme”, en *Le Monde Diplomatique*, octubre de 1993, p. 32.
4. Kofi Annan (1999). “Dos concepciones de soberanía”, en *El problema de la intervención*, Declaraciones del Secretario General, Naciones Unidas, Nueva York, 1999, p. 43.
5. Kofi Annan (1999). “Reflexiones sobre intervención”, en *El problema*, Op. cit., pp. 6-16.
6. Kofi Annan (1998). “Alianza para una Comunidad Mundial”, Memoria anual sobre la labor de la Organización. Naciones Unidas, Nueva York, p. 12; Kofi Annan (199). “Prevención de la guerra y los desastres: un desafío mundial que va en aumento”, Memoria anual sobre la labor de la Organización. Naciones Unidas, Nueva York, p. 19.
7. Chantal Carpentier (1992). “La résolution 688 (1991) du Conseil de sécurité: quel devoir d’ingérence?”, en *Etudes internationales*, Québec, Vol. XXIII, Centre Québécois de Relations Internationales, 2 de junio de 1992, pp. 279-317, citado en Socorro Ramírez (1994). “El intervencionismo en la posguerra fría”, en *Análisis Político*, Bogotá, IEPRI, N° 21, enero-abril de 1994, pp. 49-68.
8. Rolan Dumas (1991). “Du devoir d’assistance au droit d’ingérence”, en *Droit et devoir d’ingérence, Revue internationale et stratégique*, N° 3, pp. 55-66, citado en Socorro Ramírez, “El intervencionismo...”, Op. cit.
9. Citado por Nathan Gardels (1993) en entrevista a Samuel Huntington, “El conflicto es cultural”, en *El Tiempo*, 4 de julio de 1993, p. 11A.

10. Informe del Milenio, A/54/2000. Kofi Annan (1997). “Renovación de las Naciones Unidas. Un programa de reforma”, A/51/950, 14 de julio de 1997.
11. Informe Brahimi, A/55/305, S/2000/809.
12. Gareth Evans y Mohamed Sahnoun (copresidentes) (2001). *La responsabilidad de proteger*, Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, diciembre de 2001.
13. Retomo esta parte de Socorro Ramírez (2002). “Del deber de asistencia a la responsabilidad de proteger”, en *Orbis*, Bogotá, Asociación Diplomática y Consular de Colombia, N° 9, septiembre de 2002, pp. 64-83.
14. Stephen Stedman (1994). “The New Interventionists, Americas and the World 1992-1993”, en *Foreign Affairs*, Vol. 72, N° 1, pp. 1-16. Socorro Ramírez, “El intervencionismo...”, *Op. cit.*
15. Análizo la posición y acción al respecto, del llamado mundo en desarrollo, en Naciones Unidas, en Socorro Ramírez (2000). *Los No Alineados ¿Voceros del Sur? A propósito de la presidencia colombiana del Movimiento*, Bogotá, IEPRI, Universidad Nacional – Colciencias, Tercer Mundo Edts., marzo, Bogotá.
16. Según Consuelo Ramón, dicha tesis es sostenida por Corten y Klein, Pastor Ridruejo, Rey Caro y Bokatola, Consuelo Ramón Chornet (1995). *¿Violencia necesaria? La intervención humanitaria en el Derecho Internacional*, Madrid, Editorial Trotta S.A, pp. 21-29, citado en Socorro Ramírez, “El intervencionismo...”, *Op. cit.*
17. Olivier Corten y Pierre Klein (1992). *Droit d'ingérence ou obligation de réaction*, Bruylant, Ediciones de la Universidad de Bruselas.
18. Marie-Christine Delpal (1993). *Le droit d'ingérence humanitaire en question*, París, Fondation pour les études de défense nationale.
19. F.R. Teson (1988). *Humanitation Intervention: an Inquiry in to Law and Morality*, New York, Dobbs Ferry.
20. Maurice Schumann (1991). “Droit d'ingérence et assistance humanitaire”, en *Droit et devoir...*, *Op. cit.*, pp. 71-83.
21. Eddine Ghazali Nasser (1991). “Heurts et malheurs du devoir d'ingérence humanitaire”, en *Droit et devoir...*, *Op. cit.*, pp. 76-94.

22. Pierre Michel Eisemann (1991). “Devoir d’ingérence et non-intervention: de la nécessité de remettre quelques pendules à l’heure”, en *Droit et devoir...*, Op. cit., pp. 67-75.
23. David P. Forsythe (1993). *Human Rights and Peace. International and National Dimensions*, Lincoln, Nebraska, University of Nebraska Press, pp. 15-54.
24. Entrevista de Robert C. Loehr y Eric M. Wong al embajador de Suecia ante Naciones Unidas Jan Eliasson (1999). “The UN and Humanitarian Assistance”, en *Journal of International Affairs*, Nueva York, invierno de 1995, Vol. 48, N° 2, pp. 491-506; Michael F. Glennon, “The New Interventionism”, en *Foreign Affairs*, Vol. 78, N° 3, pp. 2-7.
25. Citado por Vicenc Fissas (1993). “¿Exterminio humanitario?”, en *El Espectador*, 8 de octubre de 1993, p. 8A.
26. Así lo señala el antiguo miembro del órgano de inspección de Naciones Unidas Maurice Bertrand (1993). “A défaut d’une stratégie concertée des grandes puissances, les Nations unies s’enferment dans un rôle de pompiers” en *Le Monde diplomatique*, junio de 1993, p. 11.
27. *El Tiempo*, 5 de febrero de 1993, p. 4A.
28. Discurso del 6 de marzo de 1991.
29. *El Tiempo*, 28 de septiembre de 1993, p. 12A.
30. Son los objetivos de la Declaración de Azores, emitida por los Estados Unidos, Gran Bretaña y España el 16 de marzo de 2003.
31. Así, por ejemplo, Estados Unidos tiene su propia lista de grupos terroristas de acuerdo con su particular percepción. India pretende responsabilizar a Pakistán por el apoyo a los guerrilleros de Cachemira, que considera terroristas. Israel ha retomado sus acusaciones de terroristas a la Organización de Liberación Palestina y al mismo Arafat, lo cual repercute sobre las posibles salidas del conflicto en el Medio Oriente.
32. Entre 1948 y 1980 actuó en 21 situaciones específicas, el 47% de las cuales estuvo referido a su característica de pacto de resolución de controversias.
33. OEA, XXXIII Asamblea General (2003). “Declaración de Santiago sobre democracia y confianza ciudadana: un nuevo compromiso de gobernabilidad en las Américas”, Santiago, junio de 2003.

34. En 1915, en medio de la violencia y el caos, la infantería de marines estadounidense había desembarcado en Puerto- Príncipe y había ocupado el país por 19 años. Cincuenta años después, en 1965, ante un régimen de fuerza instaurado por los militares, las tropas estadounidenses con el patrocinio de la ONU habían intervenido de nuevo.
35. Gérard Pierre-Charles (2004). “Crisis del Estado e intervención internacional En Haití”, mimeo, Puerto- Príncipe, 10 de mayo de 2004.
36. Así lo demuestra Francine Jácome (2003). “Informe de la investigación sobre el Tratado marco de seguridad democrática en Centroamérica.
37. Una referencia al respecto hizo Francine Jácome (2003). en su ponencia en el primer evento sobre “Agenda de seguridad andino-brasileña”, organizado en Bogotá por el IEPRI y FESCOL y realizado el 15 y 16 de mayo de 2003.
38. Socorro Ramírez (2004). “Desarrollo y seguridad en la vecindad andino-brasileña” en Socorro Ramírez y Marco Cepik (eds.), *¿Es posible una agenda de seguridad andino brasileña?*, Bogotá, Fescol - IEPRI.
39. Alicia Frohmann (1996). Cooperación política e integración latinoamericana en los ‘90, FLACSO, Chile; Alicia Frohmann (1996). “El Grupo de Río al cabo de una década”, en *El Grupo de Río: Un diálogo vigente*, Unidad de análisis de política exterior; Oiga Pellicer (2000). “El multilateralismo en América Latina: retos y posibilidades”, en Francisco Rojas, *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas*, FLACSO-Chile.
40. Claudia Fuentes Julio y Claudio Fuentes Saavedra (2004). “Vulnerabilidad de una región pacífica: América Latina a comienzos del siglo XXI”, en *Europa América Latina: análisis e informaciones*, Fundación Konrad Adenauer, Brasil, N° 16, junio 2004.
41. “Juez Garzón intercede por los emberas”, en *El Espectador*, 18 de mayo de 1999; “Súplica internacional por los embera katíos”, en *El Espectador*, 15 de junio de 1999, p. 6A.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar de Luque, Luis (1991). "El papel de la ONU en Nicaragua, un posible ejemplo para el futuro", en *Revista de derecho político*, Madrid, N° 32, pp. 331-336.
- Alan, James (1993). "Internal Peace Keeping: ¿A Dead End for the UN?", en *Security Dialogue*, Vol. 24, N° 4, diciembre de 1993.
- Amer, Rasmer (1993). "The United Nations' Peacekeeping Operation in Cambodia: Overview and Assessment", en *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 15, N° 2, septiembre de 1993.
- Annan, Kofi (1997). "Renovación de las Naciones Unidas. Un programa de reforma", A/51/950, 14 de julio de 1997.
- Annan, Kofi (1998). "Alianza para una Comunidad Mundial", Memoria anual sobre la labor de la Organización. Naciones Unidas, Nueva York.
- Annan Kofi (1999). "Prevención de la guerra y los desastres: un desafío mundial que va en aumento", Memoria anual sobre la labor de la Organización. Naciones Unidas, Nueva York.
- Annan, Kofi (1999). *El problema de la intervención*, Declaraciones del Secretario General, Naciones Unidas, Nueva York.
- Bertrand, Maurice (1993). "À défaut d'une stratégie concertée des grandes puissances, les Nations unies s'enferment dans un rôle de pompiers" en *Le Monde diplomatique*, junio de 1993.
- Black, Davidson (1996). "Widening the Spectrum: Regional Organizations in Peacekeeping Operations", en *Peacekeeping & International Relations*, mayo-junio de 1996.
- Bodemer, Klaus (ed.) (2003). *El nuevo escenario de (in) seguridad en América Latina ¿amenaza para la democracia?*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Boutros, Boutros-Galhi (1995). *Un programa de paz*, Nueva York, Naciones Unidas.
- Boutros, Boutros-Galhi (1993). "Nouveau champ d'action pour les Nations unies: démocratie et droits de l'homme", en *Le Monde diplomatique*, octubre de 1993.

- Boutros, Boutros-Galhi (1992). "An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy Peacemaking and Peace keeping", Nueva York, United Nations.
- Chantal, Carpentier (1992). "La résolution 688 (1991) du Conseil de Sécurité: quel devoir d'ingérence?", en *Etudes internationales*, Centre Québécois de Relations Internationales, Vol. XXIII, 2 de junio de 1992, pp. 279-317.
- Chornet, Consuelo Ramón (1995). *¿Violencia necesaria? La intervención humanitaria en el derecho internacional*, Madrid, Editorial Trotta S.A, pp. 21-29.
- Coicaud, Jean-Marc (1994). "Les Nations unies en Somalie: entre maintien et imposition de la paix?", en *Le Trimestre du monde*, N° 25, 1er trimestre de 1994, pp. 97-134.
- Corten, Olivier y Klein, Pierre (1992). *Droit d'ingérence ou obligation de réaction*, Bruylant, Ediciones de la Universidad de Bruselas.
- Crocker, Chester A. y Hampson, Fen Osler (1996). "Making Peace Settlements Work", en *Foreign Policy*, N° 104, otoño de 1996, pp. 54-71.
- Debiel, Tobias (2000). "Strengthening the UN as an effective world authority: Cooperative security versus hegemonic crisis management", en *Global Governance*, Vol. 6, N° 1, junio-marzo de 2000, pp. 25-41.
- Decornoy, Jacques (1993). "Au nom de la démocratie et du marché, La chevauchée américaine pour la direction du monde", en *Le Monde diplomatique*, noviembre de 1993.
- Delpal, Marie-Christine (1993). *Le droit d'ingérence humanitaire en question*, París, Fondation pour les études de défense nationale.
- Dieh, Paul F., Reifschneider Jennifer y Hensel Paul R. (1996). "United Nations Intervention and Recurring Conflict", en *International Organization*, otoño 1996, pp. 683-700.
- Dumas, Rolan (1991). "Du devoir d'assistance au droit d'ingérence", en *Droit et devoir d'ingérence, Revue internationale et stratégique*, N° 3.
- Durch, William (ed.) (1996). *UN Peacekeeping, American Politics and the UN Civil Wars of the 1990s*, Nueva York, St. Martin Press.
- Durch, William (ed.) (1993). "Building on Sand: UN Peace Keeping in the Western Sahara", en *International Security*, Vol. 17, N° 4, primavera de 1993.

- Eisemann, Pierre Michel (1991). “Devoir d’ingérence et non-intervention: de la nécessité de remettre quelques pendules à l’heure”, en *Droit et devoir d’ingérence, Revue internationale et stratégique*, N° 3, pp. 67-75.
- Evans, Gareth (1994). “Cooperative security and intra-state conflict”, en *Foreign Policy*, N° 96, otoño de 1994, pp. 3-20.
- Evans, Gareth y Sahnoun, Mohamed (2001). La responsabilidad de proteger, Comisión internacional sobre intervención y soberanía de los Estados, diciembre de 2001.
- Forsythe, David P. (1993). *Human Rights and Peace. International and National Dimensions*, Lincoln, Nebraska, University of Nebraska Press, pp. 15-54.
- Frohmann, Alicia (1996). Cooperación política e integración latinoamericana en los ‘90, FLACSO, Chile.
- Frohmann, Alicia (1996). “El Grupo de Río al cabo de una década”, en *El Grupo de Río: Un diálogo vigente*, Unidad de análisis de política exterior.
- Frye, William R. (1957). *A United Nations Peace Force*, Nueva York, Oceana Publications for the Carnegie Endowment for International Peace.
- Fuentes Julio Claudia y Fuentes Saavedra Claudio (2004). “Vulnerabilidad de una región pacífica: América Latina a comienzos del siglo XXI”, en *Europa América Latina: análisis e informaciones*, Fundación Konrad Adenauer, Brasil, N° 16, junio 2004.
- Galen, Ted (1997). *Delusions of grandeur. The United Nations and global intervention*, Washington D.C, Cato Institute.
- García, Robles Alfonso (1974). *Consideraciones constitucionales sobre las funciones y poderes de las Naciones Unidas y de las organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*, México, El Colegio de México.
- Ghozali, Eddine (1991). “Heurts et malheurs du devoir d’ingérence humanitaire”, en *Droit et devoir d’ingérence, Revue internationale et stratégique*, N° 3, pp. 76-94.
- Glennon, Michael F. (1999). “The New Intervensionism”, en *Foreign Affairs*, Vol. 78, N° 3, pp. 2-7.

- Goodpaster, Andrew J. (1996). *When Diplomacy Is Not Enough: Managing Multinational Military Interventions*, New York, Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict.
- Hassner, Pierre (1994). À propos de l'Ex Yougoslavie ?Ex-Yougoslavie: le maintien de la paix sans paix?, dans Marie-Claude Smouts (dir.), *L'ONU et la guerre. La diplomatie en kaki*, Bruxelles, Editions Complexe, pp. 103-122.
- Higgins, Rosalyn (1993). "The New United Nations and Former Yugoslavia", en *International Affairs*, Vol. 60, N° 3.
- Hoffman, Stanley (1992). "Delusions of World Order", en *The New York Review of Books*, Vol. 39, N° 7, abril de 1992.
- Human Security: Safety for People in a Changing World, documento del departamento de asuntos exteriores y comercio internacionales del gobierno de Canadá, abril de 1999.
- Informe Brahimi, A/55/305, S/2000/809.
- Informe del Milenio, A/54/2000.
- Jácome, Francine (2003). "Informe de la investigación sobre el Tratado marco de seguridad democrática en Centroamérica".
- James, Alan (1993). "Internal Peace Keeping: ¿A Dead End for the UN?", en *Security Dialogue*, Vol. 24, N° 4, diciembre de 1993.
- Lillich Richard B. (1975). *Intervención humanitaria y Naciones Unidas*, Buenos Aires, Tres Tiempos.
- Loehr, Robert y Wong, Eric (1995). "The U.N and humanitarian assistance", en *Journal of International Affairs*, Nueva York, invierno de 1995, Vol. 48, N° 2, pp. 491-506.
- Luck, Edward (1992-93). "Making Peace", en *Foreign Policy*, N° 89, invierno 1992-93, pp. 137-155.
- Mandelbaum, Michael (1994). "The Reluctance to Intervene", en *Foreign Policy*, N° 95, verano de 1994, pp. 3-18.
- Marie-Claude, Smouts, (dir.), *L'ONU et la guerre, Le Secrétaire général des Nations unies*, Paris, Fondation nationale de science politique (FNSP).
- Milet, Paz V. (2003). "El grupo de Río en el escenario", en Mercado, trabajo

y medio ambiente, Caracas, Nuevas sociedad 188, nov-dic.

Naciones Unidas, Asamblea General y Consejo de Seguridad, Documentos y resoluciones sobre operaciones de paz y mediación en conflictos intraestatales, de 1989 a 1997.

Naciones Unidas (1990). *Teaching about United Nations peace keeping*, Nueva York.

Naciones Unidas (1996). *Les casques bleus: les opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, Nueva York, Departamento de información.

Naciones Unidas (1996). Memoria sobre la labor de la Organización en el año del cincuentenario.

Naciones Unidas (1997). *Las Naciones Unidas y el mantenimiento de la paz*, Departamento de información.

OEA (2003). XXXIII Asamblea General, “Declaración de Santiago sobre democracia y confianza ciudadana: un nuevo compromiso de gobernabilidad en las Américas”, Santiago, junio de 2003.

Palwankar Umesh (1993). “Aplicabilidad del derecho internacional humanitario a las fuerzas de mantenimiento de la paz en Naciones Unidas”, en *Revista internacional de la Cruz Roja*, Ginebra, año 18, N° 117, mayo-junio de 1993, pp. 233-248.

Pellicer, Oiga (2000). “El multilateralismo en América Latina: retos y posibilidades”, en Rojas, Francisco, *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas*, FLACSO-Chile.

Pierre-Charles, Gérard (2004). “Crisis del Estado e intervención internacional En Haití”, mimeo, Puerto-Príncipe, 10 de mayo de 2004.

Ramírez, Socorro (1994). “El intervencionismo en la posguerra fría”, en *Análisis Político*, Bogotá, IEPRI, N° 21, enero-abril de 1994, pp. 49-68.

Ramírez, Socorro (2002). “Del deber de asistencia a la responsabilidad de proteger”, en *Orbis*, Bogotá, Asociación diplomática y consular de Colombia, N° 9, septiembre de 2002, pp. 64-83.

Ramírez, Socorro (2004). “Desarrollo y seguridad en la vecindad andino-brasileña” en Socorro Ramírez y Marco Cepik (eds.), *¿Es posible una agenda de seguridad andino-brasileña?*, Bogotá, Fescol-IEPRI, en proceso de impresión en octubre de 2004.

- Ramírez, Socorro (1994). “El intervencionismo en la Posguerra Fría”, en *Análisis Político*, Bogotá, IEPRI, N° 21, enero-abril de 1994, pp. 49-68.
- Ramírez, Socorro (2004). *Intervención externa en conflictos internos. El caso colombiano (1996-2003)*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Ramírez, Socorro (2000). *Los No Alineados ¿Voceros del Sur? A propósito de la presidencia colombiana del Movimiento*, Bogotá, IEPRI, Universidad Nacional – Colciencias, Tercer Mundo Edts., marzo de 2000.
- Restrepo, Luis Alberto (1993). “Hacia un nuevo orden mundial”, en *Análisis Político*, N° 14, IEPRI, septiembre-diciembre de 1993, p. 74-88.
- Rivlin, Benjamin (1992). “Regional Arrangements and the UN System for Collective Security and Conflict Resolution: ¿A New Road Ahead?”, en *International Relations*, Vol. 11, N° 2, agosto de 1992.
- Roberts, Adam y Kingsbury, Benedict (1993). *Divided World. The UN's Roles in International Relations*, Clarendon Press, Oxford.
- Rosenau, James (1992). *The United Nations in a Turbulent World*, Lynne Rienner.
- Rzymanek, Jerzy (1987). “Some Legal Problems of the United Nations Peacekeeping: UNEF 2 an UNDOP experiences”, en *Polish Yearbook of International Law*, Varsovia, Vol. XVI, pp. 85-120.
- Schumann, Maurice (1991). “Droit d’ingérence et assistance humanitaire”, en *Révue internationale et stratégique*, N° 3, pp. 71-83.
- “Solución de conflictos: papel único de Estados Unidos en el siglo XXI”, Bogotá, Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos de América.
- Stedman, Stephen (1994). “The New Interventionists, Americas and the World 1992-1993”, en *Foreign Affairs*, Vol. 72, N° 1, pp. 1-16.
- Strange, Susan (1996). *The Retreat of the State: the Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sutterlin, James “Las Naciones Unidas en un nuevo orden mundial”, en *Estudios Internacionales*, Guatemala, año 2, N° 3, enero-junio de 1991.
- Teson, F. R. (1988). *Humanitarian Intervention: an Inquiry into Law and*

Morality, New York, Dobbs Ferry.

“The UN and Humanitarian Assistance”, en *Journal of International Affairs*, Nueva York, invierno de 1995, Vol. 48, N° 2, pp. 491-506.

Vázquez, Modesto Seara (comp.) (1995). *Las Naciones Unidas a los cincuenta años*, México, Fondo de Cultura Económica.

RESUMEN

La prevención internacional de conflictos: Tendencias y riesgos a nivel global y hemisférico

El proceso de redefinición de la prevención de conflictos y la aclimatación de la paz que ha venido ocurriendo en el marco de la ONU plantea importantes interrogantes en torno a los cuales es necesario contextualizar la invitación que Naciones Unidas ha hecho a la sociedad civil a participar en la prevención de conflictos.

Esa redefinición también se enfrenta con la actuación de la potencia unipolar que en su acción preventiva a veces recurre a la ONU y otras veces actúa por fuera de ella hasta desatar la “guerra preventiva” que entraña preocupantes riesgos. Esa redefinición de la prevención del desarrollo o del agravamiento de conflictos en el ámbito hemisférico ha venido generando una serie de mecanismos formales impulsados por la OEA y por las entidades subregionales de integración —más proactivos en el cono sur que en la zona andina— así como de mecanismos informales regionales surgido con el Grupo Contadora y luego con el Grupo de Río hasta la conformación de grupos de apoyo o de países amigos que han actuado en casos concretos de conflictos latinoamericanos. Es ese contradictorio contexto internacional que la sociedad civil latinoamericana debe examinar su papel en la prevención de conflictos.

ABSTRACT

International Conflict Prevention: Trends and Risks at the Global and Hemispheric Levels

The process of redefining conflict prevention and building a climate for peace that has been taking place within the framework of the UN

raises significant issues. The UN's call for the engagement of civil society in conflict prevention should be analyzed taking such issues into consideration.

This redefinition process is also faced with the fact that the unipolar power sometimes acts within and sometimes without the framework of the UN, thus waging a “prevention war” which poses risks of concern. This redefinition as to the prevention of conflict development or escalation at the hemispheric level has resulted in the development of a series of formal mechanisms promoted by the OAS and by subregional integration entities—which are more actively involved in the Southern Cone than in the Andean Zone—as well as informal regional mechanisms developed first by the *Grupo Contadora* and later by the *Grupo de Río*, including the creation of support groups and the collaboration of friendly countries which have been engaged in specific conflict cases in Latin America. It is amidst such contradictory international environment that Latin American civil society needs to analyze its role in conflict prevention.

SUMÁRIO

A prevenção internacional de conflitos: tendências e riscos em níveis global e continental

O processo de redefinição da prevenção de conflitos e da aclimação da paz que vem ocorrendo no âmbito da ONU lança importantes questões. Em torno destas, faz-se necessário contextualizar o convite que as Nações Unidas fizeram à sociedade civil para participar na prevenção de conflitos. Essa redefinição também se choca com a atuação da potência unipolar, que em sua forma de atuar às vezes recorre à ONU e outras vezes age de forma alheia a esta, deflagrando a “guerra preventiva” que envolve preocupantes riscos.

Essa redefinição da prevenção do desenvolvimento ou do agravamento de conflitos no âmbito continental vem gerando uma série de mecanismos formais impulsionados pela OEA e pelas entidades sub-regionais de integração, —mais proativos no Cone Sul que na Zona Andina—, assim como uma série de mecanismos informais regionais surgidos primeiro com o Grupo Contadora, depois com o Grupo do Rio e também com a constituição de grupos de apoio ou de países amigos

que atuaram em casos concretos de conflitos latino-americanos. É nesse contraditório contexto internacional que a sociedade civil latino-americana deve examinar seu papel na prevenção de conflitos.



El rol de la OEA. El difícil camino de prevención y resolución de conflictos a nivel regional

Paz Verónica Milet

Introducción

La OEA ha asumido desde su constitución, en 1948, la prevención y resolución de conflictos como una de sus tareas centrales. No obstante, las condiciones han variado sustantivamente desde esa fecha y para entender el rol que hoy cumple esta organización en este campo, hay que considerar como factores esenciales una serie de elementos:

- Primero, el fin de la Guerra Fría. El término del conflicto ideológico Este-Oeste tuvo amplias repercusiones. Dentro de las principales debe considerarse el fin de la posibilidad de expansión del sistema comunista más allá de las fronteras de Cuba.

En este marco, Estados Unidos logró consolidar su poder hegemónico a nivel mundial.

Desde otra perspectiva, permitió también el desarrollo de fenómenos como la globalización y la planetarización de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

- Segundo, el sistema multilateral tradicional, basado en la lógica parlamentaria, entró en crisis. Frente a la imposibilidad de generar acciones oportunas, que logran comprometer a las principales potencias; su excesiva burocracia y consecuentemente su alta demanda presupuestaria; las organizaciones multilaterales como la ONU y la OEA experimentaron un aumento de las críticas en su contra. Además, en el caso de la Organización de Estados Americanos, se consideró que su agenda estaba fuertemente demarcada por los intereses de Estados Unidos en la región. Esto llegó a una situación límite a fines de los 90, cuando diversos sectores se cuestionaban la necesidad de que este organismo continuara funcionando.

Las Cumbres de las Américas resolvieron este *impasse*, pues permitieron a la OEA adquirir nuevas responsabilidades a nivel hemisférico. No obstante, en la práctica, su capacidad de acción sigue siendo muy limitada y fuertemente condicionada por los designios de las principales potencias de la región.

- Tercero, a pesar de ser una región que se caracteriza por el predominio de la paz, en las Américas existen algunos conflictos, aunque estos son de origen y desarrollo distinto a los de hace dos décadas. Ya los conflictos interestatales no son determinantes en la región. El último conflicto de este tipo, con uso de la fuerza, se desarrolló hace casi una década e involucró a Perú y Ecuador. Hoy las fuentes de conflicto fundamentales son de orden interno y de orden transnacional, a pesar de que persisten algunas diferencias limítrofes en la región.

Al respecto, significativos son los datos que entrega el siguiente cuadro:

CUADRO 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		

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)
América Latina: Cuadro de conflictos inter-estatales 1990-2002

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Guyana												Bel	
Haití		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	Hai								
Uruguay													
Venezuela					Col	Col		Col	Guy	Col			

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.

 Despliegue de tropas o incidentes
 Guerra

- Cuarto, las amenazas ya no son las mismas de hace cincuenta años. Hoy la región debe hacer frente a tres niveles de amenazas. Las tradicionales, que se refieren fundamentalmente a la posibilidad de un conflicto interestatal; las que se generan en el interior de los estados y por último, las denominadas “nuevas amenazas”, que hacen referencia a acciones criminales de orden transnacional, como el terrorismo, el tráfico de armas y el narcotráfico.

I. Prevención y resolución de conflictos en la OEA

Como se señaló anteriormente, la necesidad de trabajar en el ámbito de la prevención y resolución de conflictos, ha sido uno de los objetivos fundamentales de la Organización de Estados Americanos desde su creación. Dentro de los objetivos esenciales de la OEA, en su carta constitutiva establece la prevención y resolución de conflictos desde distintas perspectivas. “La Organización de los Estados Americanos, para realizar los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, establece los siguientes propósitos esenciales:

- a) Afianzar la paz y la seguridad del continente;
- b) Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención;
- c) Prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de controversias que surjan entre los Estados miembros;
- d) Organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión;
- e) Procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos;
- f) Promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural;
- g) Erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio, y
- h) Alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembros.¹

Con el objetivo de cumplir estas determinaciones, en el ámbito

de la prevención y resolución de conflictos es que se ha optado por desarrollar acciones en dos áreas: en el apoyo y fortalecimiento de la democracia y en la seguridad hemisférica.

Apoyo y fortalecimiento de la democracia

De acuerdo a lo señalado por el Secretario General de la OEA, César Gaviria, en su informe Senderos hacia el Milenio, que da cuenta de lo efectuado por la institución durante la década de los noventa, la organización ha promovido la noción de solidaridad con la democracia, “En todo el andamiaje de nuestra diplomacia preventiva, del uso de procedimientos pacíficos para el manejo de crisis y de la acción postconflicto está fundado en el principio de la defensa de la democracia. Fortalecer las democracias constituye un elemento de enorme importancia para asegurar que reine la paz entre Estados y adentro de los propios Estados. Ese es nuestro paradigma de la solidaridad”(pág.99).

En este marco se ha actuado en países que han sufrido golpes de Estado o algún quebrantamiento institucional; también se han apoyado procesos de consolidación democrática, por ejemplo a través de la observación electoral y capacitación para el fortalecimiento de las instituciones, por último, se ha asumido un rol activo en las tareas de consolidación de la paz en los Estados miembros que han sufrido confrontaciones internas, como Haití y Suriname y en Centroamérica y en general en la mayoría de las amenazas a la gobernabilidad ocurridas durante los últimos 14 años en la región (al respecto ver Cuadro 2).

CUADRO 2
Crisis político-institucionales en América Latina
1990-2004

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

Fuente: Elaborado por FLACSO-Chile sobre la base de informes de prensa.

- Golpes de Estado
- Levantamiento o tensión militar
- Destitución/renuncia del presidente

Para hacer frente a estas amenazas a la gobernabilidad democrática se ha optado por actuar a través de diferentes vías: mecanismos *ad hoc*, como los buenos oficios del Secretario General o un representante de éste —generalmente el Secretario General Adjunto—; la Corte Interamericana de Derechos Humanos; la Unidad para la Democracia; la aplicación de la resolución 1080 y del Protocolo de Washington relativos a la ruptura de procesos democráticos y la Carta Democrática, suscrita el mismo 11 de septiembre de 2001.

A) Los mecanismos *ad hoc* se sustentan básicamente en las acciones del Secretario General o del Secretario General adjunto. El asesor del Secretario General es el responsable por parte del principal representante de la OEA de apoyar las solicitudes de los Estados, en materia de prevención o atención de conflictos.²

Estos mecanismos se han aplicado para la prevención o resolución de conflictos originados en quiebre democráticos o aquellos que se originan en una disputa interestatal, como en el caso de Belice-Guatemala y Honduras-Nicaragua y permiten una mayor flexibilidad e incorporar a personas de reconocido prestigio como enviados o representantes del Secretario General. Los casos más recientes son los de Venezuela y Bolivia, que analizaremos más adelante.

B) La Corte Interamericana está encargada de velar por el cumplimiento de la Convención Americana de Derechos Humanos, más conocida como Pacto de San José³, que garantiza el respeto a los derechos esenciales de las personas.

C) La Unidad para la Democracia (UPD) tiene amplias posibilidades de acción para el fortalecimiento de la democracia. Primero, ha realizado un programa de resolución de conflictos, que tiene como objetivo el desarrollo de capacidades institucionales tanto en la OEA, como en los países miembros de ésta, para diseñar e implementar mecanismos de diálogo y prevención y resolución de conflictos.

Los objetivos específicos del Programa Especial son:

- Fortalecer la capacidad de los gobiernos y de la sociedad civil de los Estados miembros, para diseñar, implementar e institucionalizar mecanismos de diálogo y prevención y resolución de conflictos.
- Reforzar la capacidad institucional de la OEA, su Secretaría General, cuerpos políticos y misiones especiales, para promover y atender asuntos relacionados con el diálogo y prevención y resolución de conflictos.
- Elevar el nivel de discusión y análisis sobre el diálogo y la prevención y resolución de conflictos para encontrar respuestas

estratégicas, culturalmente sensibles y contextualizadas para enfrentar los desafíos actuales del Hemisferio.⁴

Las principales actuaciones de la UPD en esta perspectiva, desde su creación en 1990 han sido:

Misiones Especiales

- Ha apoyado en Nicaragua, a través de la organización de la Comisión Internacional para Apoyo y Verificación, para ayudar y reinserter a los ex-combatientes y a los afectados por la guerra civil.
- En Surinam estableció una Misión Especial en 1992 para apoyar las negociaciones de paz. Esta Misión ayudó en el desarme de las ex guerrilleras y al desminado de las zonas de guerra, además de asistir al gobierno en la implementación de los acuerdos de paz.
- En 1993 se inició una Misión Civil Internacional en Haití (MICIVIH), a solicitud del Presidente de ese país. Esta fue la primera misión conjunta entre la OEA y la ONU y fue establecida para verificar el respeto de los derechos humanos. Después de la vuelta al orden constitucional, en octubre de 1994, esta Misión expandió su trabajo a la promoción de los derechos humanos y el fortalecimiento institucional. El trabajo de la MICIVIH concluyó el 2000.
- La UPD también ha desarrollado e implementado programas especiales y misiones en países miembros, como el Programa de Apoyo al proceso de paz en Guatemala, el Programa de Cooperación técnica para la Paz y reasimilación en Nicaragua y la Agencia Especializada para el Programa Nacional de Gobernabilidad (PRONAGOB) en Bolivia.
- La Unidad también puso en práctica un programa para asistir a Estados miembros interesados en promover el diálogo y la resolución pacífica de controversias. Por ejemplo, actualmente presta asistencia a las oficinas del Secretario General y del Secretario General Adjunto en las misiones en Haití y Venezuela.

Apoyo legislativo y educación

Otras actuaciones de la UDP han sido el desarrollo de iniciativas de fortalecimiento legislativo y la implementación de programas de

educación para la prevención y resolución de conflictos.

Desminado

Desde 1995 la UDP es responsable de este Programa, en coordinación técnica con la Junta Interamericana de Defensa (JID). Este plan fue creado en 1991 para Costa Rica (cuyo proceso acabó el 2002), Honduras, Guatemala y Nicaragua y se ha extendido posteriormente a Perú y Ecuador (2001) y Colombia (2003).

Observación Electoral

Esta es quizás la labor de la UDP que más visibilidad ha tenido. Desde 1990 la UDP ha desarrollado más de 81 misiones de observación.⁵ Estas han adquirido cada vez mayor presencia en los procesos electorales de la región, abarcando un trabajo que va desde el análisis de las campañas electorales y la capacitación de los encargados de las elecciones, hasta la observación del proceso de elección.

La extensión de estas misiones depende de la situación interna de los países, la cobertura de las elecciones y los fondos asignados. Además de ser un elemento esencial para la promoción y el fortalecimiento de la democracia, la observación ha fortalecido la presencia de la OEA a nivel regional, como organismo garantizador de la gobernabilidad democrática.

D) La Aplicación de la resolución 1080.

Esta resolución, suscrita el 5 de junio de 1991, hace referencia específicamente a la posibilidad de que en un país miembro deje de imperar la democracia representativa.

Frente a una interrupción de este tipo, se determina⁶:

1. Instruir al Secretario General que solicite la convocación inmediata del Consejo Permanente en caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros de la Organización para, en

- el marco de la Carta, examinar la situación, decidir y convocar una reunión *ad hoc* de ministros de relaciones exteriores, o un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, todo ello dentro de un plazo de 10 días.
2. Expresar que la reunión *ad hoc* de ministros de relaciones exteriores o el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General tenga por objeto analizar colectivamente los hechos y adoptar las decisiones que se estime apropiadas, conforme a la Carta y el derecho internacional.
 3. Encomendar al Consejo Permanente que elabore un conjunto de propuestas de incentivo a la preservación y fortalecimiento de los sistemas democráticos, sobre la base de la solidaridad y la cooperación internacional, e informe a la Asamblea General en su vigésimo segundo período ordinario de sesiones.

La resolución 1080 fue invocada por primera vez poco después de su creación, en el caso de Haití en 1991 y posteriormente en Perú 1992 y en Guatemala en 1993.

El caso de Haití es muy significativo, como lo señala el propio César Gaviria en la evaluación de su trabajo en la OEA. "Es bueno señalar que el caso de Haití fue muy significativo en tres sentidos. En primer lugar, porque era la primera vez en toda su historia que la OEA reaccionaba en la defensa de la democracia y el orden constitucional de un Estado miembro respondiendo a criterios objetivos, acordados por todos sus países miembros y sin la distorsión de la confrontación ideológica del período de la Guerra Fría.

En segundo lugar, porque quedó claro que los países miembros de la OEA reconocieron el monopolio del uso de la fuerza en el Consejo de Seguridad de la ONU. Sobre eso no hubo en su momento discusión en el Hemisferio, como quiera que en nuestra Carta Constitutiva se hace referencia sólo a los medios pacíficos y diplomáticos para resolver las controversias.

Y en tercer término, porque demostró que se pueden alcanzar niveles adecuados de cooperación entre la Organización de Naciones Unidas y la OEA". Hasta el momento en el cual el Consejo de Seguridad aceptó la creación de una fuerza multilateral, ese organismo actuó con respaldo a las acciones diplomáticas y políticas emprendidas en la OEA.⁷

No obstante, la resolución 1080 es calificada de ambivalente, pues en la práctica —como en el caso peruano— impide ejercer mayor presión sobre el gobernante y se termina legitimando la nueva institucionalidad creada por este.

Las deficiencias evidenciadas en el caso de Fujimori, también se observan en otras situaciones ocurridas en la región y en ocasiones que no ha existido una interrupción abrupta del proceso institucional democrático, pero éste ha sido evidentemente afectado.

E) El Protocolo de Washington

Adoptado el 14 de diciembre de 1992, este tratado incorpora modificaciones a la Carta de la OEA, que de alguna manera compensan las debilidades evidenciadas en la resolución 1080.

En su artículo 9 considera⁸:

Un Miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado.

- a) La facultad de suspensión solamente será ejercida cuando hayan sido infructuosas las gestiones diplomáticas que la Organización hubiera emprendido con el objeto de propiciar el restablecimiento de la democracia representativa en el Estado Miembro afectado.
- b) La decisión sobre la suspensión deberá ser adoptada en un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, por el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros.
- c) La suspensión entrará en vigor inmediatamente después de su aprobación por la Asamblea General.
- d) La Organización procurará, no obstante la medida de suspensión, emprender nuevas gestiones diplomáticas tendientes a coadyuvar al restablecimiento de la democracia representativa en el Estado Miembro afectado.
- e) El Miembro que hubiere sido objeto de suspensión deberá

continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones con la Organización.

- f) La Asamblea General podrá levantar la suspensión por decisión adoptada con la aprobación de dos tercios de los Estados Miembros.
- g) Las atribuciones a que se refiere este artículo se ejercerán de conformidad con la presente Carta.

A pesar de que aún se evidencian problemas, pues este artículo sólo se aplica cuando ya se han probado todas las alternativas diplomáticas, este texto significa sin duda un avance, sobre todo en el marco de lo ocurrido sólo meses antes de su adopción, en Perú.

F) La Carta Democrática Interamericana

Este texto adoptado el 11 de septiembre de 2001 es sin duda el más logrado en el ámbito de la protección a la institucionalidad democrática. Frente a un deterioro de ésta en determinado país, presenta una serie de alternativas o cursos de acción.

Primero, en el artículo 17 establece la opción de que un gobierno democráticamente elegido, cuando tenga problemas de gobernabilidad, recurra a la OEA con la finalidad de que la acción internacional le permita preservar la gobernabilidad democrática y encontrar salidas democráticas a problemas de gobernabilidad.

Segundo, el artículo 18 señala que cuando “en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, el Secretario General o el Consejo Permanente podrá, con el consentimiento previo del gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación. El Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y éste realizará una apreciación colectiva de la situación y, en caso necesario, podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento”.⁹

Esto posibilita que se actúe cuando no se ha producido el quiebre del proceso institucional no responde a un golpe democrático, pero

si se ha producido un debilitamiento importante. Afectando incluso los derechos humanos.

Este documento tiene un significado esencial frente a las amenazas a la gobernabilidad en la región y el aumento del descrédito de esta forma de gobierno a nivel regional, cómo se evidencia en recientes encuestas.

II. Seguridad Hemisférica

En el ámbito de la seguridad hemisférica, se ha trabajado a través de diferentes líneas de acción.

Primero, a partir de la creación de la Comisión de Seguridad Hemisférica, que desde 1991 ha tenido un rol vital en la promoción y el acompañamiento de distintas iniciativas.

Segundo, a través del desarrollo de medidas de confianza mutua y verificación. En la última década se han desarrollado dos Conferencias Hemisféricas sobre esta materia, más una reunión de expertos y en la última Conferencia Especial de Seguridad los países miembros entregaron un listado de medidas aplicadas entre ellos.

Tercero, a través de promover la suscripción de tratados y convenciones internacionales.

Cuarto, apoyando institucionalmente las Reuniones Ministeriales de Defensa que se iniciaron en 1995. Estas reuniones cubren una amplia agenda que abarca todos los temas de seguridad de interés para los gobiernos y sus Fuerzas Armadas, y permiten su tratamiento al más alto nivel político. Los trabajos que se desarrollan en el marco de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA y el proceso de las reuniones de Ministros de Defensa se complementan mutuamente. Sus agendas tienen puntos en común, por lo cual en el futuro deberían irse creando nuevos vasos comunicantes que enriquezcan la labor de ambas.¹⁰

Quinto, además la Comisión de Seguridad Hemisférica ha diseñado y puesto en marcha un programa de educación para la paz y promovido el diálogo sobre el concepto de seguridad entre los países

del hemisferio. El programa de educación para la paz está destinado a la población en general, pero con especial énfasis en jóvenes, mujeres y grupos desfavorecidos y se desarrolla sobre la base de tres áreas de trabajo: 1) la educación para la promoción de la paz entre los Estados; 2) la educación para la solución pacífica de los conflictos y 3) la educación para la promoción de los valores y prácticas democráticas.¹¹

Desde el ámbito de la seguridad hemisférica, la visión se centra básicamente en los conflictos interestatales y específicamente a nivel de conflicto entre estados, la OEA ha aplicado tres tipos de mecanismos: los instrumentos jurídicos hemisféricos, los instrumentos regionales y los mecanismos *ad hoc*.¹²

Para la resolución de las discrepancias interestatales, los instrumentos jurídicos hemisféricos con los que cuenta la OEA, son dos:

El primero, es el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que fue firmado el 2 de septiembre de 1947, como un mecanismo de defensa o asistencia entre los miembros del Sistema Interamericano frente a agresiones de terceros.

No obstante, este tratado ha sido criticado por los países del hemisferio, que consideran que no ha sido aplicado en las circunstancias requeridas. De hecho, la principal crítica es que no fue utilizado en la Guerra de las Malvinas, cuando Estados Unidos y otros países del región apoyaron a Gran Bretaña.

Sólo días antes de los atentados del 11 de septiembre, México anunció su decisión de retirarse de este tratado, por considerar que reflejaba una lógica de guerra fría y que no era apropiado para las condiciones de la post guerra. No obstante, después de estos atentados, el 21 de septiembre, este tratado fue nuevamente invocado y aún sigue vigente.

El segundo instrumento hemisférico es el Pacto de Bogotá, suscrito el 30 de abril de 1948.

En esencia, en este los países firmantes se comprometen con la solución pacífica de sus controversias. Con este fin se establecen como los procedimientos a aplicar los buenos oficios, la mediación, investigación y conciliación, el arbitraje y el procedimiento judicial.

La principal deficiencia de este acuerdo es que fue ratificado sólo por 14 países, con una serie de reservas que en la práctica atentan contra su aplicabilidad.

Acuerdos regionales o subregionales

Existen una serie de acuerdos establecidos entre los países que conforman determinadas regiones, con el objetivo de prevenir o resolver los posibles conflictos que surjan entre ellos y que actúan en concordancia con los principios establecidos por la Carta de la Organización de Estados Americanos. Cuatro de los principales bloques del hemisferio: Mercosur, Centroamérica, Caribe y Región Andina.

El Mercosur más sus países asociados, Bolivia y Chile, suscribieron en julio de 1999 la “Declaración política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz”, que además de declarar a la subregión libre de armas nucleares, estipula, entre otros puntos, el fortalecimiento y la progresiva articulación de los mecanismos de consulta y cooperación en materia de seguridad y defensa entre los Estados miembros; la implementación de medidas que contribuyan a reforzar la confianza y la seguridad; providencias encaminadas a hacer del Mercosur, Bolivia y Chile una zona libre de minas terrestres antipersonal; la coordinación de acciones en los foros internacionales a los efectos del desarme nuclear y la no proliferación; el establecimiento de una metodología uniforme referente a los gastos militares, así como el apoyo a la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA.¹³

Centroamérica

Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. Suscrito en 1995. Plantea una visión multidimensional de la seguridad, incorporando conceptos como seguridad democrática, seguridad ciudadana y seguridad regional. Los lineamientos centrales de este tratado, según Aguilera¹⁴ fueron: la separación de los asuntos militares de los policiales; el control civil de los asuntos militares y policiales; las elecciones; las nuevas amenazas a la seguridad de las personas, y la aceptación de el hecho de que el desarrollo social es un requisito necesario para la seguridad.

Caribe

En 1996 se estableció el Sistema de Seguridad Regional del Caribe, que establece las prioridades para la región: la prevención del tráfico ilícito de estupefacientes, el rescate en casos de emergencia nacional, el control de inmigraciones, la protección de recursos pesqueros, el control aduanero y tarifario, la policía marítima, los desastres naturales, la contaminación y el contrabando.

Región Andina

En junio del 2002 se aprobó la Carta Andina para la Paz y la Seguridad en la cual se establecen los principios de una política comunitaria de seguridad, con elementos fundamentales como la cooperación, la reducción de los gastos de defensa, la solución pacífica de controversias, la declaratoria de zona de paz, entre otros.

El desarrollo de Medidas de Confianza Mutua

En el análisis de la actuación de la OEA en la última década, un elemento destacado es el apoyo brindado por la organización para el incremento de las medidas de confianza mutua (MCM) entre los países. La Organización de Estados Americanos organizó durante este período dos conferencias hemisféricas (Santiago, 1995 y San Salvador, 1998) y una reunión de expertos sobre esta materia y en la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica realizada en octubre del año 2003, en México, se entregó un listado de las principales medidas aplicadas por los países de la región.¹⁵

El significado de las MCM puede ser analizado desde dos perspectivas. Una de carácter más restringido, que considera que son acuerdos de cooperación mediante los cuales los estados se transmiten sus intenciones militares no hostiles¹⁶ y una concepción más amplia e inclusiva, que considera que no solamente se restringen al ámbito militar, sino que pueden desarrollarse también en marcos políticos, económicos y sociales.

La definición más aceptada es la que plantea entre otros Francisco Rojas Aravena¹⁷, que señala que las MCM son un instrumento, una

técnica para el mantenimiento de la paz; no resuelven el conflicto o la diferencia de intereses; posibilitan la comunicación y con ello hacen más transparentes y predictibles los cursos de acción de los diversos actores involucrados.

Estas medidas son vitales en la democracia preventiva, en la generación de iniciativas que permitan la resolución de conflictos e inhiban el desarrollo de una escalada en el nivel de conflictividad.

Las medidas que se han aplicado a nivel hemisferio son de primera, segunda y tercera generación. Las primeras se basan fundamentalmente en la transmisión voluntaria de información; las de segunda generación son vinculantes y de obligatorio cumplimiento y pueden incluir mecanismos de verificación y medición (como por ejemplo, la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales) y por último, las de tercera generación incluyen la prohibición de cierto tipo de armamento o de cierto tipo de ejercicios militares.¹⁸

Más allá de los alcances de estas medidas, en esencia ellas plantean una noción común: que a través de la generación de una mayor confianza se puede alcanzar la seguridad compartida.

Desde esta perspectiva, durante la última década se han conseguido logros sin precedentes. Por ejemplo, en el nivel de acercamiento de países que tuvieron un conflicto armado, como Ecuador y Perú, como de países que estuvieron al borde de las acciones armadas, como Argentina y Chile. En el cuadro que se presenta en el Anexo se puede observar los altos niveles de confianza alcanzados por estos países, a través de acciones que no se limitan sólo al ámbito militar.

Las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas

Estas constituyen una instancia que surgen en el marco del proceso de Cumbres de las Américas, como un espacio que facilita el diálogo y la coordinación entre los ministros de defensa del continente. Ya se han efectuado cinco y en noviembre de este año se realizará la sexta en Ecuador.

Desde su creación han evidenciado los principales procesos de la región en materia de seguridad: los cambios en las nociones de amenaza, el debate respecto al concepto de seguridad y la necesidad de reforzar la paz, a través de las medidas de confianza mutua. En este sentido, ha existido una coordinación entre la labor de la desarrollada en el seno de la OEA y lo debatido y resuelto posteriormente en estas conferencias.

La OEA y la prevención y resolución de conflicto. La última década

Nicaragua: En agosto de 1989 se conformó la Comisión Internacional de Apoyo y Verificación de la Organización de Estados Americanos (CIAV/OEA), con el mandato fundamental de apoyar la desmovilización, repatriación y reasentamiento voluntario de los miembros de la resistencia nicaragüense y sus familiares.

No obstante, las tareas de esta Comisión fueron variando a través del tiempo. A fines de 1990, cuando empiezan a surgir los denominados “recontras”, actuó como instancia mediadora. Se firmaron treinta acuerdos y se logró la desmovilización de veinte mil rearmados.

En 1992 forma parte, junto con la Iglesia y el gobierno de la Comisión Tripartita, que realizó el documento que sirvió de base para la legislación penal militar.

En 1993, en la Asamblea General de la OEA realizada en Managua, los estados miembros le “ampliaron el mandato de verificación de los derechos y garantías a todas las poblaciones afectadas por las secuelas del conflicto, independientemente del sector al que pertenecieran”¹⁹.

En 1995 inicia el proceso de transferencia de los mandatos de la CIAV a instancias gubernamentales y no gubernamentales de Nicaragua. Esta tarea se desarrolló fundamentalmente a través del fortalecimiento de las organizaciones locales que ayudaron a sostener la estabilización y la localización. La CIAV/OEA apoyó la creación de noventa y seis comisiones de paz y justicia. Estas

son agrupaciones civiles independientes impulsadas con el objeto de estimular la participación de la sociedad civil en la promoción y protección de los derechos humanos, y la resolución pacífica de conflictos en las zonas de mayor tensión. Ellas involucraron a más de 3500 promotores de derechos humanos en las zonas mencionadas.

Posteriormente, la OEA no se ha desvinculado de Nicaragua y ha desarrollado con el apoyo de los gobiernos de Suecia y Estados Unidos, labores de asesoría técnicas y apoyo a diferentes instancias gubernamentales y no gubernamentales de Nicaragua.

Guatemala

En 1996 se estableció el Programa Especial de apoyo de la OEA para la Consolidación Democrática, la Paz, Reconstrucción y Reconciliación de Guatemala. Este proceso tiene cuatro vertientes: el Programa de Cultura y Diálogo; Desarrollo de Recursos para la Construcción de la Paz; el Programa Valores Democráticos y Gerencia Política; el Programa de Asesoramiento Técnico al Tribunal Supremo Electoral y El Programa de Desminado y Destrucción de Artefactos Explosivos.

Perú (2000)

A partir de una resolución de la Asamblea General, la OEA decide actuar de manera más decidida en Perú. La misión, liderada por el Canciller canadiense Lloyd Axworthy, generó una mesa de diálogo entre gobierno, oposición, sociedad civil e iglesia. Cinco fueron las áreas abordadas en estas conversaciones: 1. Reforma a la administración de justicia y fortalecimiento del estado de derecho y separación de poderes; 2. libertad de expresión y medios de comunicación; 3. Reforma electoral; 4. Fiscalización y balance de poderes, y 5. Otros aspectos vinculados al fortalecimiento de la democracia.

La representación de la sociedad civil en esta instancia fue bastante amplia: Sofía Macher, Secretaria Ejecutiva, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH), Carlos Basombrío y Ernesto de la Jara, Directores, Instituto de Defensa Legal (IDL),

Ana María Yañez, Movimiento Manuela Ramos , Rosa María Alfaro, Miembro del Consejo Directivo, Calandria, Susana Villarán, Mujeres Por la Democracia (MUDE) , Franciso Soberón, Director, Asociación Pro Derechos Humanos, Relinda Sosa, Dirigenta de la Central de Comedores Populares de Lima y Callao , Rafael Roncagliolo, Secretario General, Transparencia, Francisco Diez Canseco Távara, Presidente, Consejo Por la Paz, Dr. Enrique Bernal, Director Ejecutivo a.i., Comisión Andina de Juristas, Sr. José Luis Risco Montalvan, Presidente, Confederación General de Trabajadores del Perú, Francisco Sagasti, Presidente de Foro Nacional Internacional y Director de Agenda Peru , Luis Jaime Cisneros, Presidente, Transparencia, Gil Inoach, Coordinator, Conferencia Permanente de los Pueblos Indígenas del Peru (COPPIP), Jorge Chavez, Miembro de la Red de Coordinación de Iniciativas Juveniles, Ramiro García, Comité de Agrupaciones Juveniles de Lima y Callao y Jóvenes del Sur, Martin Belaunde Moreyra, Decano, Colegio de Abogados de Lima, Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú.

Este trabajo tuvo una influencia fundamental en como se desarrolló posteriormente la transición democrática, ante la abrupta salida de Fujimori del poder.

Bolivia (2003)

Primero investigación y análisis de los hechos de febrero y segundo en octubre, mediación a solicitud del gobierno- con Argentina y Brasil- entre éste y los manifestantes. Ahora se está apoyando en la Asamblea Constituyente.

Haití

1994. Por primera vez se envía una Misión Civil Internacional Conjunta ONU-OEA, centrada fundamentalmente en el tema de los derechos humanos.

Desde el 2000 se ha desarrollado una actividad de la OEA basada en la labor del Secretario General y del Secretario General Adjunto. A partir del fraude en las elecciones parlamentarias de mayo de ese año, se buscó generar diálogo con el gobierno, los partidos de oposición y las distintas iglesias.

El 2001, a raíz de la persistencia de la violencia en Haití, se opta por establecer una Misión de la OEA en ese país y se establece como prioritario aclarar los hechos de violencia del 17 de diciembre de ese año. Con este objetivo es que se genera una acción concertada con CARICOM. Se designa a tres juristas independientes para aclarar los hechos, un Consejo Consultivo para establecer posibles compensaciones y se crea un Grupo de Amigos de Haití para actuar como órgano de consulta.

El 1 de marzo de 2002 se establece oficialmente la misión, enfocada en cuatro temas centrales: democracia, derechos humanos, seguridad y administración de justicia. Posteriormente este mandato se amplió a control de desarme y creación de un entorno seguro para un proceso electoral.

La OEA mantuvo su trabajo conjunto con CARICOM y apoyó el Plan de Acción de este pacto, que consideraba entre otras medidas el cumplimiento de las resoluciones de la OEA, desarme de las pandillas armadas, designación de un nuevo gobierno mediante la identificación de un Primer Ministro neutral e independiente e implementación de la Carta sobre Sociedad Civil de CARICOM.

Frente a los hechos de febrero de 2004, que concluyen con la salida del poder de Jean Bertrand Aristide y generan una ola de violencia, la OEA opta por las siguientes acciones:

Primero, una resolución del Consejo Permanente defendió el orden público de Haití y el fortalecimiento de su democracia y condenó la violencia.

Segundo, nuevamente se opta por actuar conjunta la ONU. El Consejo de la OEA instó al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a que tome “las medidas urgentes, necesarias y apropiadas, tal y como establece la Carta de la ONU, para abordar la crisis de Haití”.

Después del establecimiento de las fuerzas de paz en este país, la OEA ha optado por mantener su misión y continuar trabajando en conjunto con CARICOM.

Colombia

El 2003 el gobierno colombiano solicitó a la OEA su apoyo en el proceso de desmovilización de los paramilitares y el seguimiento del cumplimiento adquiridos por ambas partes en la “Zona de Ubicación”. Además esta organización tendrá un rol central en la verificación del cese de las hostilidades y en la observación del proceso de negociación entre estas fuerzas y el gobierno colombiano.

Venezuela

En este país la OEA ha tenido una actuación muy activa desde el 2002. El 13 de abril de ese año, el Consejo Permanente condenó la alteración del orden Constitucional en ese país y las pérdidas humanas y envió una misión encabezada por el Secretario General.

Con posterioridad se comenzó un trabajo conjunto con el Centro Carter, que se inicia con la Declaración de Principios por la Paz y la Democracia del 15 de octubre de 2002, suscrita por el gobierno venezolano y la Coordinadora Democrática.

Después la OEA tuvo un rol fundamental en la conformación de la Mesa de Negociación y Acuerdos, que tenía como objetivo central buscar acuerdos para solucionar la crisis del país por la vía electoral, así como también para los siguientes temas: el fortalecimiento del sistema electoral, la investigación de los hechos del 11 de abril, y la necesidad de desarmar a la población civil. Asimismo muestra voluntad de proponer una estructura para el diálogo.²⁰

El gobierno y la Coordinadora Democrática designaron seis representantes cada uno y se decidió actuar con la facilitación del Secretario General de la OEA, del Centro Carter y del PNUD. A la par sobre la base de una propuesta del Presidente Chávez y en coordinación con el gobierno de Brasil, se creó el Grupo de Amigos al proceso de facilitación del Secretario General de la OEA en Venezuela, conformado por Brasil, Chile, España, Estados Unidos, México y Portugal, para apoyar las negociaciones.

Luego de adoptado el acuerdo para un referéndum revocatorio, tanto la labor de la OEA como del Centro Carter, se centró en la

observación electoral.

Honduras y Nicaragua se comprometieron en 1999 a resolver sus diferendos, de acuerdo a los principios de la OEA. En ese momento iniciaron un proceso, bajo la supervisión del Secretario General Adjunto, para disminuir las tensiones y explorar distintas alternativas de solución de los conflictos.*

Como resultado de este proceso, ambos países optaron por someter su contencioso a la Corte Internacional de Justicia.

Honduras y El Salvador

La OEA y el Instituto Panamericano de Geografía e Historia están ayudando a estos dos países a cumplir la sentencia de la Corte de la Haya en la demarcación de la frontera común.*

Belice y Guatemala La OEA acompaña desde el 2000 el proceso de solución de los diferendos entre estos dos países. Aún se continua trabajando a través de la OEA hacia la solución negociada del conflicto por medio de reuniones bilaterales auspiciadas por la OEA, enfatizando la generación de medidas de seguridad y confianza.*

**Estos tres diálogos se favorecieron de la creación de un Fondo de Paz para la solución pacífica de controversias territoriales, que fue establecido formalmente por los Ministros de Relaciones Exteriores en Windsor Canadá, en junio de 2000.*

Síntesis de las actuaciones de la OEA para resolver
Conflictos y amenazas a la Gobernabilidad
1990-2004

	Resoluciones 1080	Resoluciones específicas	Acciones Conjuntas	Carta Democrática Interamericana
1990				
1991	Haití		Haití c/ONU	
1992	Perú			
1993	Guatemala			
1994				
1995				
1996			Paraguay c/Mercosur	
1997				
1998				
1999				
2000		Ecuador Perú		
2001		Guatemala Haití		
2002		Nicaragua	Venezuela	Venezuela
2003		Colombia		Bolivia
2004		Perú		

El rol de la sociedad civil

En general el rol de la sociedad en materia de prevención y resolución de conflictos es bastante limitado y para analizarlo tenemos que efectuar —a priori— una distinción. La participación que se tiene en el seno de la OEA y segundo, la participación que se puede tener en los países donde la OEA está efectuando sus acciones.

Desde 1994, cuando se efectuó la primera Cumbre de las Américas en Miami, se ha debatido respecto a la forma de consolidar institucionalmente una participación de la sociedad civil en la organización.

En 1999 el Consejo Permanente en el documento “Directrices para la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las actividades de la OEA” identificó las cinco formas en que se puede desarrollar esta participación:

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

En el marco de las acciones que desarrolla la UPD, uno de las principales instancias involucradas en la prevención y resolución de conflictos, participan 154 instituciones de la sociedad civil, en distintas actividades como se aprecia a continuación:

Otra vía que han tenido las organizaciones de la sociedad civil para trabajar en el marco de la OEA, ha sido en el proceso de las Cumbres de las Américas y de la Asamblea General de la OEA. En el marco de las Cumbres, han existido fundamentalmente dos instancias de participación: en el proceso anterior a la Cumbre misma y durante la realización de ésta, a través de las denominadas Cumbres paralelas y la segunda instancia son las Cumbres de Ministros de Defensa, que han tenido una serie de reuniones preparatorias, en las que tanto los académicos como la sociedad civil han podido expresar sus opiniones.

En las distintas cumbres se ha hecho hincapié en la situación de seguridad en la región, especialmente respecto al caso de Colombia. En la Cumbre extraordinaria de Monterrey, en enero del 2004, se realizó un encuentro previo con representantes de la sociedad civil, en que surgieron algunas propuestas en el ámbito de la prevención y resolución de conflictos. En el denominado Foro Avances y Desafíos de la Sociedad Civil en el marco de la Cumbre Extraordinaria de las Américas, se planteó la necesidad sobre todo de reforzar la gobernabilidad democrática.

En las reuniones previas a las Conferencias de Ministros de la Defensa el énfasis ha sido distinto. Se ha hecho hincapié en la gene-

ración de medidas de confianza mutua entre los distintos países y en la necesidad de repensar las nuevas amenazas a la seguridad de los Estados, cuando ya las de carácter interestatal no son prioritarias.

En la última Asamblea General de la OEA la sociedad civil también planteó sus demandas en el ámbito de la seguridad. De hecho una propuesta central fue “Manifestar la necesidad de un reconocimiento explícito del aporte y el rol de las OSC en la prevención de conflictos en las Américas. Las más diversas organizaciones han demostrado su capacidad en el ámbito de la prevención y desactivación de conflictos. En este sentido se llama a los gobiernos a apoyar el establecimiento de mecanismos de alerta temprana y a las OSC para mejorar su capacidad de incidencia en estos mecanismos. Reforzar las capacidades de la sociedad civil para perfeccionar su aporte. Expresar la preocupación de las OSC por el que se destacó que la solución al problema haitiano requerirá de un apoyo que involucre a gobiernos, organizaciones de cooperación y de la sociedad civil”.²¹

En general la apertura que ha desarrollado la OEA, ha sido muy limitada en el ámbito de seguridad. No existe una tradición de participar en esta línea. Sí en materia de reforzamiento democrático. Si se visualiza la participación de las OSCs en el proceso previo a la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica, se observa que ésta fue excesivamente limitada y que se remitió a solicitar mayores espacios en el análisis de estos temas. El Trabajo principal de preparación de esta Conferencia provino del Sector Académico, que abordó específicamente las repercusiones de las nuevas amenazas en la generación de nuevos y variados conflictos y la necesidad de generar un concepto de seguridad más inclusivo.

El trabajo de la Organizaciones de la Sociedad Civil en materia de prevención y resolución de conflicto, ha sido más fructífero en los países en que la OEA está desarrollando sus iniciativas, especialmente cuando actúa la Secretaría General o se instala una Misión Específica. Estos han sido los casos de Venezuela y Haití en el último tiempo. En Venezuela, la sociedad civil aglutinada en la Coordinadora Democrática, tuvo un rol central en el proceso posterior a abril del 2002. Tanto en el desarrollo de la mesa de negociación que buscaba solucionar los problemas por la vía electoral, como posteriormente en el proceso de conseguir firmas para la realización del referéndum revocatorio y finalmente, en observar

que éste se desarrollara dentro de los marcos legales adecuados.

En Haití también la sociedad civil ha tenido un rol activo en el acompañamiento de las distintas iniciativas para solucionar la crisis institucional. No obstante su falta de aglutinamiento impide un avance mayor en tareas esenciales, como la colaboración para el desarme.

Conclusiones

- En general los mecanismos de prevención y resolución de conflictos en el marco de la OEA son extremadamente limitados. Fundamentalmente actúan en las etapas posteriores a la ocurrencia de éste. No hay mecanismos efectivos de alerta temprana.
- En condiciones de necesidad de uso de la fuerza o en circunstancias en que se han debido desarrollar operaciones de paz en determinados países, la opción más efectiva ha sido recurrir al Consejo de Seguridad de la ONU.
- Los mecanismos más exitosos en el último tiempo han sido los buenos oficios del Secretario General, a través de la generación de mesas de diálogo, como en el caso de Perú y Venezuela. Esto demuestra que la generación de mecanismo *ad hoc* genera resultados más efectivos en el corto y mediano plazo, que instancia más institucionalizadas.
- La participación de la sociedad civil en la OEA continúa siendo limitada, a pesar de que se han incrementado las facilidades. No obstante, en el ámbito de la prevención y resolución de conflictos, ésta se desarrolla fundamentalmente en los países involucrados y en los temas relacionados con el fortalecimiento democrático. En la perspectiva de la seguridad, la participación es menor.

ANEXO

Cuadro Resumen por Medida

Medidas Declaración de Santiago 1995	Estados Miembros que las aplicaron		Total de Estados Miembros
1. Gradual adopción de acuerdos sobre notificación previa de ejercicios militares.	El Salvador Estados Unidos México Trinidad y Tobago	(Informe presentado a la JID) (CP/CSH-286/00 add. 2; CP/CSH-383/01 add. 7) (CP/CSH-327/00; CP/CSH-383/01 add. 4) (CP/CSH-286/00)	4
2. Intercambio de información y participación de todos los Estados miembros en el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas y en el Informe Estandarizado Internacional sobre Gastos Militares.	Argentina Brasil Canadá Chile El Salvador Estados Unidos México Rep. Dominicana	(CP/CSH-237/99 add. 2) (Informe presentado a la JID; CP/CSH-390/01 add. 2; CP/CSH-408/01 add. 1) (CP/CSH-408/01 add. 2; CP/CSH-390/01 add. 4) (CP/CSH-237/99 add. 3; CP/CSH-315/00; CP/CSH-390/01) (CP/CSH-316/00; CP/CSH-390/01 add. 3) (CP/CSH-315/00 add. 1; CP/CSH-237/99 add. 4; CP/CSH-383/01 add. 7) (CP/CSH-237/99 add. 5; CP/CSH-390/01 add. 1; CP/CSH-408/01) (CP/CSH-408/01 add. 3)	8
3. Fomento de la elaboración y el intercambio de información sobre políticas y doctrinas de defensa.	Argentina Canadá Brasil El Salvador Estados Unidos Honduras México Nicaragua Perú Trinidad y Tobago	(Informe presentado a la JID) (CP/CSH-286/99 add. 1; CP/CSH-383/01 add. 2) (Informe presentado a la JID) (Informe presentado a la JID) (CP/CSH-286/00 add. 2; Informe presentado a la JID; CP/CSH-383/01 add. 7) (Informe presentado a la JID) (CP/CSH-327/00; CP/CSH-383/01 add. 4) (Informe presentado a la JID) (CP/CSH-383/01 add. 6) (CP/CSH-286/00)	10
4. Consideración de un proceso de consultas con miras a avanzar en la limitación y control de armas convencionales.	Brasil Estados Unidos Honduras México Trinidad y Tobago	(Informe presentado a la JID) (CP/CSH-286/00 add. 2) (Informe presentado a la JID) (CP/CSH-327/00; CP/CSH-383/01 add. 4) (CP/CSH-286/00)	5

Medidas Declaración de Santiago 1995	Estados Miembros que las aplicaron	Total de Estados Miembros	
5. Acuerdos sobre invitación de observadores para ejercicios militares, visitas a instalaciones militares, facilidades para observar operaciones rutinarias e intercambio de personal civil y militar para formación, capacitación y perfeccionamiento.	Argentina Canadá Brasil El Salvador Estados Unidos Guatemala Honduras Nicaragua Perú Trinidad y Tobago	(Informe presentado a la JID) (CP/CSH-286/99 add. 1) (Informe presentado a la JID) (Informe presentado a la JID) (CP/CSH-286/00 add. 2; Informe presentado a la JID; CP/CSH-383/01 add. 7) (Informe presentado a la JID) (Informe presentado a la JID) (Informe presentado a la JID) (CP/CSH-383/01 add. 6) (CP/CSH-286/00)	10
6. Reuniones y acciones para prevenir incidentes e incrementar la seguridad en el tránsito terrestre, marítimo y aéreo.	Brasil Canadá Estados Unidos Honduras Perú Trinidad y Tobago	(Informe presentado a la JID) (CP/CSH-383/01 add. 2) (CP/CSH-286/00 add. 2; Informe presentado a la JID; CP/CSH-383/01 add. 7) (Informe presentado a la JID) (CP/CSH-383/01 add. 6) (CP/CSH-286/00)	6
7. Programas de cooperación en casos de desastres naturales o para prevenir tales desastres, sobre la base de la petición y autorización de los Estados afectados.	El Salvador Estados Unidos Guatemala Honduras México Nicaragua Trinidad y Tobago	(Informe presentado a la JID) (CP/CSH-286/00 add. 2; CP/CSH-383/01 add. 7) (Informe presentado a la JID) (Informe presentado a la JID) (CP/CSH-327/00; CP/CSH-383/01 add. 4) (Informe presentado a la JID) (CP/CSH-286/00)	7
8. Desarrollo e implementación de las comunicaciones entre las autoridades civiles o militares de países vecinos de conformidad con su situación fronteriza.	El Salvador Estados Unidos Guatemala Honduras México Nicaragua Perú Trinidad y Tobago	(Informe presentado a la JID) (CP/CSH-286/00 add. 2; Informe presentado a la JID; CP/CSH-383/01 add. 7) (Informe presentado a la JID) (Informe presentado a la JID) (CP/CSH-327/00; CP/CSH-383/01 add. 4) (Informe presentado a la JID) (CP/CSH-383/01 add. 6) (CP/CSH-286/00)	8
9. Realización de seminarios, cursos de difusión y estudios sobre medidas de fomento de la confianza mutua y de la seguridad, y políticas de fomento de la confianza con participación de civiles y militares, así como sobre las preocupaciones especiales de seguridad de los pequeños Estados insulares.	Brasil Canadá El Salvador Estados Unidos Guatemala Guyana Honduras México Trinidad y Tobago	(Informe presentado a la JID) (CP/CSH-286/99 add. 1) (Informe presentado a la JID) (CP/CSH-286/00 add. 2; Informe presentado a la JID; CP/CSH-383/01 add. 7) (Informe presentado a la JID) (Informe presentado a la JID) (Informe presentado a la JID) (Informe presentado a la JID) (CP/CSH-327/00; CP/CSH-383/01 add. 4) (CP/CSH-286/00)	10

Medidas Declaración de Santiago 1995	Estados Miembros que las aplicaron	Total de Estados Miembros	
10. Realización de una reunión de alto nivel sobre las preocupaciones especiales de seguridad de los pequeños Estados insulares.	Canadá Estados Unidos México Trinidad y Tobago	(CP/CSH-383/01 add. 2) (CP/CSH-286/00 add. 2; Informe presentado a la JID; CP/CSH-383/01 add. 7) (CP/CSH-327/00; CP/CSH-383/01 add. 4) (CP/CSH-286/00)	4
11. Programas de educación para la paz.	Brasil El Salvador Estados Unidos Honduras Nicaragua Trinidad y Tobago	(Informe presentado a la JID) (Informe presentado a la JID) (CP/CSH-286/00 add. 2; CP/CSH-383/01 add. 7) (Informe presentado a la JID) (Informe presentado a la JID) (CP/CSH-286/00)	6

Medidas Declaración de San Salvador 1998	Estados Miembros que las aplicaron	Total de Estados Miembros	
1. Estimular contactos y cooperación entre legisladores sobre medidas de fomento de la confianza y temas relacionados con la paz y la seguridad hemisférica, incluyendo la realización de encuentros, intercambio de visitas y una reunión de parlamentarios, a fin de fortalecer este proceso.	Estados Unidos Trinidad y Tobago	(CP/CSH-286/00 add. 2; CP/CSH-383/01 add. 7) (CP/CSH-286/00)	2
2. Extender a los institutos de formación diplomática, academias militares, centros de investigación y universidades, los seminarios, cursos y estudios contemplados en las Declaraciones de Santiago y San Salvador, sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, desarme y otros temas vinculados a la paz y la seguridad hemisférica, con participación de funcionarios gubernamentales, civiles y militares, así como de la sociedad civil, en dichas actividades.	Estados Unidos	(CP/CSH-286/00 add. 2; Informe presentado a la JID; CP/CSH-383/01 add. 7)	1

Medidas Declaración de San Salvador 1998	Estados Miembros que las aplicaron		Total de Estados Miembros
3. Identificar y desarrollar actividades que promuevan la cooperación entre países vecinos en sus zonas fronterizas.	El Salvador Estados Unidos Honduras	(Informe presentado a la JID) (CP/CSH-286/00 add. 2; Informe presentado a la JID; CP/CSH-383/01 add. 7) (Informe presentado a la JID)	3
4. Promover el intercambio de información, entre otros, a través de la publicación de libros de la defensa o documentos oficiales, según sea el caso, que permita una mayor transparencia en materia de políticas de defensa de cada país, así como sobre la organización, estructura, tamaño y composición de las fuerzas armadas.	El Salvador Estados Unidos	(Informe presentado a la JID) (CP/CSH-286/00 add. 2; CP/CSH-383/01 add. 7)	2
5. Con el propósito de promover la transparencia y con el apoyo técnico de organismos internacionales económicos apropiados, estimular la realización de estudios tendientes a avanzar en el establecimiento de una metodología común que facilite la comparación del gasto militar en la región, teniendo en cuenta, entre otros, el Informe Estandarizado Internacional sobre Gastos Militares de las Naciones Unidas.			0
6. Desarrollar un programa de cooperación para atender las preocupaciones presentadas por el transporte marítimo de desechos nucleares y otros desechos, así como cooperar y coordinar en los foros internacionales pertinentes para el fortalecimiento de las normas que regulan este transporte y su seguridad.	Estados Unidos	(CP/CSH-286/00 add. 2; CP/CSH-383/01 add. 7)	1
7. Continuar apoyando los esfuerzos de los pequeños Estados insulares para atender sus preocupaciones especiales de seguridad, incluyendo aquellas de naturaleza económica, financiera y del medio ambiente, tomando en consideración su vulnerabilidad y nivel de desarrollo.	Estados Unidos	(CP/CSH-286/00 add. 2; Informe presentado a la JID; CP/CSH-383/01 add. 7)	1

Medidas Declaración de San Salvador 1998	Estados Miembros que las aplicaron	Total de Estados Miembros
8. Mejorar y ampliar la información que los Estados miembros remiten al Registro de Armas Convencionales de la ONU, a fin de fortalecer la contribución del Hemisferio a los objetivos de dicho registro, en cumplimiento de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de la ONU.	Estados Unidos (CP/CSH-286/00 add. 2; CP/CSH-383/01 add. 7)	1
9. Continuar con las consultas e intercambios de ideas dentro del Hemisferio para avanzar en la limitación y el control de armas convencionales en la región.	Estados Unidos (CP/CSH-286/00 add. 2; CP/CSH-383/01 add. 7)	1

Fuente: Inventario de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad aplicadas por los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos, Documento preparado por la Secretaría General y la JID, 5 de febrero de 2002.

NOTAS

1. Carta de la OEA.
2. Al respecto “Asistencia Técnica y asesoría de la Secretaría General en asuntos de defensa y seguridad” en Informe del Grupo de trabajo sobre cuestiones de defensa y seguridad e instituciones del sistema interamericano relacionadas con la seguridad, Comisión de Seguridad Hemisférica, CSH/GT/ADS-3/02, 11 de diciembre de 2002.
3. Suscrito en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969.
4. Programas Especiales. Promoción de diálogo y resolución de conflictos. www.oas.org, subcapítulo democracia.
5. Página UDP en www.oas.org

6. Resolución 1080, www.oas.org
7. Pág. 13 y 14.
8. Documentos de la OEA, www.oas.org
9. Carta Democrática Interamericana.
10. Ibid.
11. CP/RES. 769 (1234/00), 13 de junio 2000.
12. Comisión de Seguridad Hemisférica, Estudio sobre los problemas y riesgos para la paz y la seguridad en el hemisferio, y sobre la prevención y solución de conflictos, CP/CSH-540/03.
13. Embajador Valter Pecly Moreira, Aspectos bilaterales y subregionales de la seguridad y la defensa: experiencia del MERCOSUR, 29 de octubre de 2002.
14. Citado en Francine Jácome (2004). Coordinadora, Seguridad Democrática en Centroamérica. Logros y limitaciones en Costa Rica, Panamá, Guatemala y El Salvador, CRIES.
15. Ver Anexo 1. Listado de medidas enunciadas en las Declaraciones de Santiago y San Salvador, que se han aplicado en la región.
16. Al respecto ver Michael Krepon y Augusto Varas (1994). Prefacio en Augusto Varas/ Isaac Caro Editores, Medidas de Confianza Mutua en América Latina, FLACSO, Stimson Center, Ser.
17. En Esquipulas: un proceso de construcción de confianza, en el misma publicación.
18. Al respecto ver Cesar Gaviria, la OEA 1994-2004. Una década de transformación.
19. Pág. 24
20. Pág. 61
21. Foro Hemisférico de la Sociedad Civil, Quito, 26 y 27 de Abril del 2004, Propuestas y recomendaciones de la Sociedad Civil para la OEA y sus Estados Miembros.

RESUMEN

El rol de la OEA. El difícil camino de prevención y resolución de conflictos a nivel regional

El presente artículo analiza el rol de la Organización de Estados Americanos en materia de prevención y resolución de conflictos. En esencia, la finalidad es analizar el rol de la institución en la última década frente a los principales quiebres o amenazas a la democracia, ocurridos en la región.

Desde una perspectiva amplia, considerando el contexto regional y las limitantes institucionales, se hace un recuento de los principales mecanismos aplicados, los actores involucrados —esencialmente en relación con la participación de la sociedad civil— y los resultados obtenidos.

Asimismo, se identifican los principales procesos en que está interviniendo en este momento la OEA.

ABSTRACT

The Role of the OAS. The Difficult Path of Conflict Prevention and Resolution at the Regional Level

This article addresses the role of the Organization of American States in the field of conflict prevention and resolution. Essentially, the purpose consists in analyzing the role of the institution over the last decade in light with the main collapses or threats against democracy recorded in the region.

From a broad perspective, considering the regional context and the institutional limitations, the article includes a summary of the major mechanisms applied, the actors involved —essentially in connection with civil society participation— and the results obtained.

Furthermore, the article identifies the main processes in which the OAS is currently involved.

SUMÁRIO

O papel da OEA: o difícil caminho da prevenção e resolução de conflitos em nível regional

O presente artigo analisa o papel da Organização de Estados Americanos (OEA) em matéria de prevenção e resolução de conflitos. Procura, essencialmente, fazer uma análise do papel da instituição na última década em face das principais ameaças à democracia ocorridas na região.

De uma perspectiva ampla, considerando o contexto regional e as limitações institucionais, faz um exame dos principais mecanismos aplicados, dos atores envolvidos —sobretudo no que diz respeito à participação da sociedade civil— e dos resultados alcançados.

Do mesmo modo, identifica os principais processos nos quais a OEA intervém no atual momento.

Desarrollo y Desigualdad

COYUNTURA:

Isidoro Cheresky, Argentina. Cambio de rumbo y recomposición política. Néstor Kirchner cumple un año de gobierno.

APORTES:

Alfredo Ramos Jiménez, Sobrevivir sin gobernar. El caso de la Venezuela de Chávez.

Oscar Ugarteche, Apuntes para comprender la crisis del milenio (2000-2003). De la burbuja de Tokio (1990) a la de Nueva York (2000).

TEMA CENTRAL:

Rodrigo Arocena / Judith Sutz, Desigualdad, subdesarrollo y procesos de aprendizaje.

Sonia Fleury, Ciudadanías, exclusión y democracia.

Alejandro Portes / Bryan R. Roberts, Empleo y desigualdad urbanos bajo el libre mercado. Consecuencias del experimento neoliberal.

Kelly Hoffman / Miguel Angel Centeno, El continente invertido: desigualdades en América Latina.

Hans-Jürgen Burchardt, El nuevo combate internacional contra la pobreza. ¿Perspectivas para América Latina?

Javier Auyero, Política, dominación y desigualdad en la Argentina contemporánea. Un ensayo etnográfico.

Imelda Vega-Centeno, ¿Los comedores sociales son política social?

SUMMARIES.

SUSCRIPCIONES (Incluido flete aéreo)	ANUAL (6 núms.)	BIENAL (12 núms.)
América Latina	US\$ 56	US\$ 97
Resto del mundo	US\$ 86	US\$ 157

PAGOS: Las suscripciones desde América Latina y el resto del mundo únicamente se pueden efectuar con transferencias bancarias. Solicitar los datos para la transferencia. Dirección: Apartado 61712, Chacao-Caracas 1060-A. Venezuela. Telfs.: (58-212) 267.31.89 / 265.99.75 / 265.53.21 / 266.16.48 / 265.18.49, Fax: 267.33.97; @: nuso@nuevasoc.org.ve; nusoven@nuevasoc.org.ve.



GPPAC Discussion Paper: UN-CSO Interaction in Conflict-Affected Communities

Catherine Barnes

1. Background

Although the Global Partnership has a number of goals, it has always aimed, at a minimum, to respond thoroughly and systematically to the requests in the Secretary-General's Report on the Prevention of Armed Conflict, which invited CSOs specifically:

- “to articulate the roles and capacities of CSOs in the prevention of armed conflict – and to propose what we think they could or should become”; and
- “to further define and propose modalities for future interaction with the UN”.

Although there are, of course, additional research priorities in each

of the regional processes, it seems that we should at the very least be able to present these ideas at the July 2005 conference. It would also be good to have interim ideas that can be fed into preparation of the new report of the UN Secretary-General on the Prevention of Armed Conflict that will be prepared this year.

This implies the need to be able to respond clearly on three core topics:

1. **Civil society:** What are CSO roles in preventing armed conflict and what is needed to strengthen these roles? —examined at the national, regional and global levels.
2. **United Nations:** How can the UN system more effectively prevent violent conflict?
3. **Interaction:** How do —and how, ideally, should— CSO interact with the UN and regional organisations on conflict, peace and security issues?

This paper is intended as a contribution mostly to exploring the last topic. It is based on a series of interviews with people actively participating in the Global Partnership and who have experience of engagement with various UN field operations throughout the world.

As such, this study presents an impressionistic survey of some of patterns of engagement. These experiences suggest important challenges, strengths and shortcomings, as well as ideas for how the potentially complementary capacities of CSOs, the UN system and other actors —notably governments and regional organisations— can be better harnessed to respond proactively to preventing armed conflict and transforming the situations that give rise to it.

This paper should be seen as an input for further deliberation. It is hoped that people throughout the Global Partnership will check these observations against their own experience, both to see they ‘ring true’ and to contribute additional insights, analysis and / or recommendations. It will be a major input for the UN discussion paper and it can serve as a background document for working groups (in regional conferences and at various other points in the global process) deliberating UN-CSO relations as part of shaping the Global Partnership’s policy reform agenda.

2. Key themes

2.1. Roles of the UN in working with conflict

The survey revealed that the roles that are played by the UN in working with conflict vary considerably between regions, between countries within regions, and even between the various UN departments and agencies with a field presence in the same country. Not surprisingly, the patterns of interaction and partnership with other regional organisations and civil society groups also vary accordingly.

The degree of public perception of the comparative significance of the UN as a key player in responding to conflict seems to be a major determining factor in how CSOs prioritise efforts to engage with local UN operations. For example, in some regions, such as much of Latin America (Central America being an exception), governments and regional organisations are perceived as the key interlocutors and therefore CSOs have put more of their energy into engaging with them and less energy is directed toward the UN. In the Balkans and in the Caucasus, the UN is seen to have a prominent, if sometimes controversial, role in responding to conflict situations in the region. UN agencies are therefore prioritised by many CSOs working on conflict-related issues. In Central Asia, the UN has a fairly low public profile and —apparently— many CSOs are not aware of the existence of in-country operations, thinking that the UN is based solely in New York. Tajikistan is an exception to this Central Asian norm, as the UN's leading role in the peace process to end the civil war in the 1990s gave it a high profile.

These examples reveal that it is important to avoid sweeping generalisations about the UN and its relations with CSOs working on conflict-related issues. Many of the factors appear to be context specific, shaped by the situation, the UN's own mandate, and the approach taken by staff who are tasked with fulfilling it. These variations also suggest the need to broaden the base of inputs into this paper to have a more comprehensive picture of the patterns of engagement.

The UN in Latin American and the Caribbean: variations across a region

According to Francine Jácome, of CRIES who is the research coordinator for the LAC process, there is a general perception that the Organization of American States (OAS) is consistently and proactively involved in responding to conflict throughout Latin America and the Caribbean. The UN is seen as playing a secondary role both to the OAS and to state actors in most situations. Interestingly, however, the OAS frames its engagement as promoting democratization and human rights rather than as promoting peace and security or preventing conflicts per se. This is also perhaps one of the reasons why the language of ‘prevention’ and ‘peace-building’ is unfamiliar to many in the region (as discussed more, below).

The UN’s involvement in the Central American sub-region is different. The UN played a leading role in the peace processes of the 1990s that brought the wars to an end. Although social and political conflicts continue, few people believe that they will re-escalating into war. The sustained involvement of the UN is seen as one of the significant factors that contributed to this consolidation.

The UN’s involvement in Haiti, where tensions re-escalated dramatically in early 2004, reveals a different pattern. The UN sustained its involvement through an expanded mission after the 1994 US-led intervention to restore the democratically elected President Aristide. Although the international community put considerable energy into development and institution building, it was incapable of leading a process to adequately tackle the root causes of conflict: poverty and autocratic political institutions and parties. The LAC process aims to undertake an in-depth case study of Haiti to understand ‘what went wrong’. In Colombia and Venezuela —two other countries with significant conflict issues— the UN is playing a role but it is seen as secondary to the role played by the OAS (and by the United States).

The UN has, however, played a sustained role in promoting social and economic development throughout the LAC region.

UNDP is very active in most countries. Yet many believe that this capacity has not been directed in a sufficiently concerted way towards longer-term peacebuilding. CSO observers have commented that the various UN agencies do not seem to coordinate well amongst themselves or with other types of actors, thereby reducing their effectiveness. Mechanisms to engage with CSOs on the ground on conflict issues are weak or little known. This contrasts with the OAS's special office for working with CSOs and its involvement of CSOs in various summits. The OAS does not have an explicit mandate for preventing armed conflict, although it has developed a specialisation in conflict resolution processes through its democratisation body. The LAC regional consultations have identified the need for a formally constituted and well-known mechanism aimed explicitly at working with conflict, which can serve as an effective catalyst for mobilising the range of actors with an interest and expertise on these concerns.

2.2. Prevailing trends in UN-CSO interaction for working with conflict

Unsurprisingly, the patterns of UN-CSO interaction on the ground to prevent armed conflict and to promote peacebuilding and conflict transformation are highly complex. The general picture that has emerged from this research, however, is that there appear to be very few experiences of true partnerships, numerous examples of ad hoc or project and event-based cooperation, and many missed opportunities for working together effectively to address the conflicts.

2.2.1. West Africa

West Africa is one of the sub-regions where relations between local UN offices and key NGOs have begun to develop into partnerships based on mutual respect for the capacities that each has to offer for addressing the situation. The experiences of the West Africa Network for Peacebuilding (WANEP) is an interesting case. According to Emmanuel Bombande, UN field agencies seem to prefer to contract NGOs to do specific activities according to an agenda rigidly defined by the UN. Yet, sometimes, these experiences can open the door to a more

mutual relationship based on cooperation around specific issues.

In the past year, WANEP has been increasingly invited to participate in meetings where they can contribute analysis and recommendations shaping responses to key conflict issues. This seems to mark a significant shift to engaging with WANEP as a strategic partner rather than merely a potential implementing partner. This “new openness”, however, has not been accompanied by efficient coordination and advance planning. Often WANEP is invited only days before an event scheduled to take place in another country —making it either very difficult or impossible for them to attend. He has also noted that there does not appear to be much information exchange and coordination amongst UN departments and agencies with a field presence in the same country. This means that one unit is rarely knowledgeable about the experiences and relations of another unit with different CSOs in the country or region. For example, WANEP cooperates very closely with OCHA in many West African countries, yet UNDP and UNHCR have little knowledge of this relationship. They therefore are not able to build on this pre-existing collaborative relationship. He noted that this can lead to “some duplication and a general loss of momentum.” Given the urgent situation in much of the region, this surely indicates lost opportunities.

2.2.2. The South Caucasus

In the South Caucasus, relationships have rarely developed to the point of strategic partnership. According to Tina Goguleiani, of the Tbilisi Georgia-based International Center on Conflict and Negotiation (ICCN), in the initial years of the UN’s peace operations in the region, they tended to ignore NGOs. NGOs were rarely invited to assist with operational projects, nor were they involved in deliberations over strategy and approach. “The UN seemed to think that there was no need to engage NGOs. Over time, however, as they saw they were making little progress and there were few successes, they have begun to turn more and more to NGOs.” While the UN increasingly involves local NGOs in project implementation, it is still rare that they are consulted more broadly to contribute to overall analysis and strategy development. Nevertheless, she believes that there are signs of a “quest for a closer and more effective cooperation/interaction between governmental bodies, UN, other international organizations

and NGOs. Their effective cooperation may initiate the new stage in conflict resolution process with substantial positive results.”

2.2.3. Serbia and Montenegro

The UN has similarly played a prominent role in all the former-Yugoslav countries. In Serbia and Montenegro, the UN has a large field operation that interacts with the UN Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK). Anika Krstic, of the International Aid Network, a Serbian NGO, works extensively with those displaced by the conflict in Kosovo. This has given her opportunities to cooperate with a number of the different UN agencies and offices operating in the region. She noted a significant variation in the approaches different agencies adopt towards local CSOs. The UN Human Rights Centre has made a concerted effort to engage actively with local groups. They have a NGO liaison officer who routinely provides information, responds to requests and—in turn—asks local organisations for their input. She observes that “this reveals the importance of having someone ‘with a name and a face’ assigned as an entry point. Their work has been excellent and they are very responsive.”

In other cases, there is a more instrumentalist approach. “Specific units will ask for help from NGOs when they have a specific purpose or need but there is rarely a sense that they want our involvement in thinking about an overall strategy or policy for addressing the problems in my country.” For example, UNHCR generally engages only with its own ‘implementing partner NGOs’. Yet even these ‘partners’ are consulted only on operational issues but not on shaping overall strategy or policy. A number of local NGOs have not wanted to become an implementing partner, either because it does not fit with their own strategy and / or because they are reluctant to compromise their independence. “Once you become an implementing partner, they act as though they own you.”

She pointed out that there are a number of mechanisms that have been set-up by the UN to promote more interaction. Yet they remain weak, with poor coordination and only limited exchange of useful information. She believes that these mechanisms should be used more, with the UN taking a proactive stance in engaging with local CSOs. She believes that the UN staff should recognise that it

is in their interests to have good interaction. They will then be more effective in doing their job well and achieving their mandate because their activities will make full use of the resource of local knowledge and “the creative potential of CSOs, who tend to be more in touch with on the ground realities.” Krstic acknowledges that, in turn, local NGOs have not always understood how to engage constructively with the UN and often are not aware of the issues on which they could achieve more by working together. Therefore many local NGOs—and particularly those that are not involved in service delivery—have tended to ignore the UN as not having much relevance for their objectives.

Krstic was, however, at pains to point out that there are always specific units and specific people who are “wonderful to work with and very committed to cooperation to make a real difference in the lives of people on the ground.” She has observed that these often tend to be people who have been in the region for a while, understand the possibilities and limitations, and are willing to be flexible within the parameters of their mandate. In some cases, there have been people involved who themselves had the experience of being a refugee and this experience has seemed to inform their empathetic approach. Her comments reveal the human dimension of engagement, which goes far beyond formally constituted operational procedures and mechanisms—a quality that is ultimately one of the crucial elements in forging good partnerships.

2.2.4. Central Asia

Central Asia reveals a similarly complex picture. In Tajikistan, where the UN has played a highly visible role in the peace process, local peacebuilding NGOs report that the UN agencies appear to be pulling back from engagement with civil society groups. Many previously had good relations with the UN peacebuilding office and with the UNDP. They participated actively in UN-sponsored dialogue processes held in different regions through the country and saw these as very valuable contributions to developing a democratic culture of political dialogue. However the current UNDP conflict prevention programme “seems very arrogant toward NGO initiatives” and they have apparently little interest in or scope for collaboration with local CSOs.

In the Kyrgyz Republic, it appears that there are important dis-

tinctions between the UN's operations at the national level and the work of its local offices. At the national level, the UN is viewed as a champion of civil society and democratisation. According to Raya Kadyrova, Director of the Foundation for Tolerance International, the Resident Representative has been very open to cooperation with NGOs. The mission has often served as "the voice of the voiceless, helping to transmit the view and ideas of NGOs to the government." Yet this role is becoming more difficult to sustain because all of the Central Asian presidents have begun to place a critical spotlight on international organisations in speeches against the international community's roles in their countries. She believes that this, in turn, is making many international organisations increasingly cautious —and less likely to be outspoken on the government's adherence to international standards. This may further constrict the space available for local civic activists, because the moral and diplomatic support of international organisations has been very helpful for their efforts.

Although the UNDP in particular has been very active in support of CSOs at the national level in the Kyrgyz Republic, the picture is much more challenging at the local level. Raya Kadyrova requested information from local partners and offices about their perceptions of what was happening on the ground. It shed interesting light on challenges at the local office level. As a part of its preventive development programme in the often troubled Fergana Valley, the UNDP has established offices at the provincial level that are mostly staffed by local professionals. Interestingly, however, this seems to have given rise to one of the biggest challenges of their effectiveness in working with local people. Apparently, one of the criteria for getting a position is experience in cooperating with local government. As a consequence, most of the people hired are former local government officials. This has led to a situation where staff have brought the attitudes and values of post-Soviet officialdom into the culture of these local UNDP offices. Local people and civic groups commonly complain that UNDP officials "treat us as though they are the bosses" and thus many do not generally trust them.

Furthermore, local development plans and strategies are formed in consultation with government offices. But local NGOs and people from local communities do not have access to those processes and

therefore are not involved in setting the priorities. Nor can they contribute their knowledge or skills. This frustration is exacerbated by the fact that many of the infrastructure projects implemented by UNDP are considered to be poor quality— e.g., communal bathhouses that break down soon after they are opened or waterlines that soon start to leak. Raya Kadyrova was careful to point out that there are doubtlessly exceptions to these trends. Yet these widely held perceptions are important because “you are how you are perceived” and thus perceptions are real in their consequences for how people engage with the UN and view its contributions to conflict prevention.

2.3. Building on local capacities for peace

The UN Secretary-General has made it clear that primary responsibility for responding to conflict rests with local actors. CSOs rooted in conflict-affected communities can have extraordinary potential for transforming situations on the ground. Their detailed knowledge can be the source of innovative insights that can be the foundation for building consensus amongst diverse and often contending elements in a society. Furthermore, their independence and status gives them the freedom to act in a range of capacities to address various circumstances.

One of the central reasons why it is important for the UN to engage more effectively with local civil society organisations, as well as with larger national, regional and international CSOs, is that each can typically do things that the other finds difficult. The following stories illustrate some of these patterns and indicate both the tremendous potential and some of the pitfalls of cooperation. It suggests that the modalities of cooperation are not well developed. They also reveal that the primacy of local actors is not always the main guiding principle of UN field operations and sometimes the driving logic of CSOs and UN operations can work at cross purposes.

2.3.1. Bunia, Ituri: dialogue-based peacebuilding

The Ituri district of north-eastern Democratic Republic of Congo (DRC) has experienced violent conflict since 1996 that reached an apex in mid-2003. Foreign governments have allied with and sponsored client militias that are typically drawn from a specific identity group,

giving an inter-ethnic dimension to the conflict. When Ugandan troops began to withdraw from the region in May 2003, militias drawn from the Hema and Lendu communities fought each other for control of the territory, in part by targeting the non-combatant population of the other group. The UN peacekeepers, mandated to observe a ceasefire, failed to protect civilians. Thousands died, many were mutilated in horrible atrocities, and hundreds of thousands were displaced. At the request of the UN Secretary-General, France led an EU-supported intervention force, Operation Artemis, to stabilise Bunia, the district capital. After achieving this objective, it handed responsibility back to the UN Mission in the DRC (MONUC), which was given additional troops and a Chapter 7 mandate by the Security Council. In a cooperative effort between the UN, local Ituri community leaders, the government in Kinshasa and some neighbouring governments, a new Ituri Interim Administration (IIA) was formed as a power-sharing local governance structure.

According to John Katunga, of NPI-Africa, the UN recognised, however, that even though they could enforce a weapons ban on the streets of Bunia, they could not enforce peaceful relations between the people of Bunia —especially the members of the Hema and Lendu communities. The town of Bunia, although under heavy UN military presence, remained *de facto* divided into two parts, with each controlled by one of the conflicting communities. Only dialogue could recreate levels of trust and confidence necessary not only for people to freely interact but also to start the long-term healing process.

The EU contacted FEWER, a London-based international NGO (now defunct), to see if they could assist with a peacebuilding process with the newly established IIA. FEWER's Congolese partner, Africa Initiatives Program (AIP) requested the assistance of NPI-Africa, which has twenty years of peacebuilding experience. Together, they organised an initial training in peacebuilding and conflict transformation for the 36 members of the IIA's Prevention and Verification Commission. The training, which involved participants from all the ethnic groups of Ituri, opened the way for a process of engagement in reconciliation dialogue. The Commission members wanted to continue the process with other members of the IIA and leaders of the armed groups, as well as engaging with the communities more widely. The FEWER-AIP-

NPI Africa consortium was willing to continue facilitating a process and more generally accompanying the Commission's peacebuilding work. This was the catalyst for the start of a series of workshops and community meetings. These trainings, as well as the informal meetings outside the training, have revealed a strong desire, shared by participants from all ethnic groups, to stop the killings and work for peace. Many began to realise that no one group would be able to dominate the others by force and that all would be required compromise if they were to build a lasting peace.

The UN fully understood the importance of embarking in this dialogue. The Commission was chaired by a UN official, who played an active role in initiating and sustaining the process. While NPI-Africa offered its expertise in facilitating dialogue processes, MONUC offered a secure space for parties to engage with each other. Its involvement further gave the process an aura of credibility and legitimacy, in effect acting as its guarantor.

MONUC and the NGO consortium cooperated closely in preparing community peace consultations and all other workshops. Crucially important, especially given the ongoing threat of violence, the MONUC provided security for the peace meetings. They also provided assistance for members of the Commission to visit troubled areas to organize public meetings and initiate dialogue with affected communities. This allowed them to inform the communities about the new peace dynamic, with the objective of nurturing a process of reconciliation.

Overall, John Katunga believes that MONUC has worked to empower local actors and to involve them in setting part its peace agenda. The IIA has been an important part of this process. Despite these positive experiences, he has heard local people's concerns over how MONUC sets its response priorities in relation to the process of fostering reconciliation and engaging in communities in a sustainable dialogue.

John Katunga noted during the workshops and in the many interviews they carried out with international agencies in Bunia, that international personnel generally have a high level of suspicion of local people. He has observed that procedural regulations and mispercep-

tions about local capacities are some of the obstacles to integrating local participation into international initiatives. This has meant that all too often, local capacities have been untapped by the various international interventions.

For example, MONUC and local people agree on the need to restore stability and to generate a sustainable peace. Everyone believes that disarmament, demobilization, rehabilitation and reintegration of former combatants is a crucial. Yet local people want this process to happen immediately and are frustrated at MONUC's slow implementation of this aspect of their mandate. Some perceive MONUC and the Kinshasa government as dragging their feet for unspecified ill motives. They also feel frustrated that MONUC and the operational INGOs have not adequately involved local civil society organisations in the process of demobilization, rehabilitation and reintegration of former combatants or in initiatives to support traumatized people. They feel that their knowledge and skills are under-utilised and ignored. Those involved in the community peace initiatives feel that time allocated by MONUC to allow them to speak to communities during peace visits outside Bunia is too short to meaningfully engage communities in the change process. There is also frustration that the UN radio station, Radio Okapi, only broadcasts community peace efforts that are initiated by the UN. (Other examples are in section 2.6.3, below.)

2.3.2. Ghana: community monitors helping to sustain a fragile peace

According to Emmanuel Bombande, in Ghana—as in many West African countries—conflicts are expressed as struggles between communities, with the government often seen as a partisan actor promoting the interests of their own group against the interests of others. As a result, the state is not seen as an impartial arbiter, acting on behalf of all the people of the country. The new democratic government has, however, taken important strides in trying to address the long-term socio-economic and political root causes of these problems—partly through cooperation with international development agencies. Yet it can take a considerable period of time for these efforts to bear fruit. In the meanwhile, the risk remains of re-escalation to violence that could undermine the potential for longer-term structural change. According to Bombande: “While the genuine issues are slowly being addressed,

it is impossible to work on medium —to long— term issues when communities are up in arms. There is a need to slowly build confidence that change is coming and things will get better.”

WANEP has worked in local communities to identify strategies and resources that can be used by local civil society groups to sustain the fragile peace. In the past, a significant trigger for unrest was the treatment of local people by the police, who are seen as an instrument of a state they do not trust. To contain the potential for escalation, well-respected local CSO members now volunteer to serve as witnesses whenever a community member is arrested. They accompany the accused and stay with them while in detention and at their arraignment. This has the double effect of deterring any potential for abuse—which helps to increase the confidence of local community members—while simultaneously deterring the potential for rumours alleging abuse that can spark unrest, a contribution greatly welcomed by the police. Over time, this is helping to stabilise the situation in the community so as to provide the needed space for longer term changes. Emmanuel Bombonde suggests that this experience demonstrates the important role that local people can play in contributing to a multi-lateral and multi-faceted sustained peacebuilding strategy. They are a crucial element in complementing the initiatives of a range of other actors.

2.3.3. Venezuela: preventive mediation by OAS, UN & The Carter Center

Venezuela has experienced intensifying political conflict in recent years and seemed at high risk of escalating into armed conflict. In a unique and high-profile effort to channel these conflicts through peaceful processes, the OAS, UN and The Carter Center (itself a private, non-profit organisation formed by former US President Jimmy Carter) have been serving as a tripartite mediation team between the main political factions. The negotiations have been highly publicised, with reports on their progress aired on the television each night. The mediators made some efforts to consult with civil society groups, albeit in a very ad hoc manner. While the government team is comprised exclusively of government officials, the opposition team includes civic activists.

According to Francine Jacome, the initiative appears to have defused the risk of escalation to war and there is a palpable sense of relief

amongst many Venezuelans. Yet it seems that they are focusing mainly on trying to reach a settlement on the main political issues —i.e., the distribution of power— rather than on addressing the underlying structural problems of poverty and social exclusion that seem to be at the root of the conflict. These proactive efforts at preventing civil war are nevertheless welcomed. Some have speculated that a significant motive for the proactive approach of these international organisations is the fact that Venezuela is an oil producing country and therefore preventing war is given high priority in a way that it is not in other regions. They argue that such initiatives would be important in other places at risk of war, even if they are not considered to have such strategic and / or economic value.

2.3.4. Kosovo: a missed opportunity for peacebuilding

According to Anika Krstic, in general, UNMIK has taken a fairly passive approach to local civil society, especially in regard to the mission's overall strategy for promoting peace and security and in shaping the strategic direction and policy frameworks for response. It is not active in promoting peacebuilding at the local community level or in working with community peacebuilders. Nor is there a systematic approach to involve local actors in an early warning system, despite their knowledge of unfolding developments on the ground.

Nevertheless, there have been some attempts to partner with civil society organisations to assist with confidence-building to promote return of those displaced by the fighting. The UNHCR requested the assistance of a local peacebuilding NGO to help facilitate a dialogue between the residents of a formerly mixed community. UNHCR's role was to facilitate the travel of a group of displaced Serbs to their former village to meet with local Albanian leaders who remained in the area. Although it was initially conceived as a low-key event, at the last minute the decision was taken to deploy armed KFOR troops to accompany the delegation. The decision to involve any armed troops meant the need to come in sufficient numbers that they would be confident of deterring attacks that their presence might provoke. The local Albanian leaders were not, however, informed of this decision and when the by-now very large —and very militarized— delegation arrived, they responded with hostility. Dialogue became impossible. According to Anika Krstic, it seemed that “over-reliance on military

security had been in itself a cause for renewed hostility and therefore an obstruction to peacebuilding in this community.”

2.3.5. Southern Kyrgyz Republic: duplicating local initiatives

When the UNDP first set up its preventive development programme in a number of districts, it asked Foundation for Tolerance International (FTI), which had considerable peacebuilding experience in the region, to train its local staff. In previous years, FTI had worked with local communities to strengthen their capacities for working with conflict constructively —especially on such issues as water management, which tends to be a flash point for conflict throughout the region. As a part of this initiative, many communities had formed mediation services with support and training from FTI.

It was assumed by FTI that these existing networks could be a valuable resource for preventive development and they discussed these possibilities with the new UNDP staff. Yet there appeared to be little interest in cooperation or coordination. In fact, in a number of villages in the Osh District, the UNDP instead set-up duplicate community mediators in the same villages that already had FTI-supported mediators. This generated confusion and a certain degree of tension. It also seemed like a lost opportunity to expand this work out into new communities or to strengthen the capacities of existing groups. This example is seen as indicative of the local UNDP offices’ unwillingness to work with local civil society organisations on the larger goal of addressing the root causes and the political tensions that could potentially generate armed conflict.

2.4. Forums for engagement

Many people pointed to the need for the UN to convene some sort of forum at the country / regional levels to foster ongoing dialogue and deliberations about ways to build peace in the society. It is useful to note that their observations echo those made by the Panel of Eminent Persons on United Nations–Civil Society Relations, chaired by former Brazilian president Fernando Henrique Cardoso. The panel argued that UN must become an outward-looking ‘network organisation’ that catalyses relationships between these constituencies and transcends any barriers created by the legacies from its traditional formal processes.

It should give more emphasis to convening and facilitating rather than doing – and to put the issues, not the institution, at the centre.

For example, John Katunga, recommends how such forums could work in the DRC:

There should be at national and provincial level forums that accommodate governments and intergovernmental bodies and civil society on areas of common interests such as human rights, peace and security, reconciliation processes, etc. So far there is no existing framework that regularly brings the civil society and government representatives together. These forums would be composed with representatives of the specialised (issue focused) civil society representatives, members of a special commission of the parliament, representatives of government and representatives of the judiciary. Members representing the civil society would be democratically designated following clear pre-established criteria of selection. This will assist in avoiding, on one hand, unnecessary competition, manipulation, opportunism, and incompetence; and, on the other, assure credibility and legitimacy of those representing civil society in the forums. Depending on the matters discussed, specialised members of the civil society will represent non-state actors in these forums. For example, if discussions are focusing on peace and security, civil society representatives from the selected peace organisations would attend the forum for a meaningful input.

Local peacebuilding NGOs in Southern Kyrgyz Republic suggested that instead of duplicating existing initiatives, the local UNDP offices could play a really important role in convening dialogue between local government officials, local civil society groups, and international actors on how best to address the challenges faced by the community. This could further help to address the problem of low-levels of trust and cooperation between these UNDP local offices and local CSOs.

A similar suggestion is made by Tina Goguleiani about useful strategies in the Caucasus. She argues that the UN should enhance the consultative and participatory role non-governmental actors, especially analytical/research institutions, in situation analysis and developing appropriate strategies. She recommends that this could be facilitated by:

- a. Creating a consultative coordinating committee, composed of the representatives from key NGOs in the region. This body could cooperate closely with the UN's offices in the region.
- b. Strengthening joint UN-CSO projects and programs in this field.
- c. Including leading NGOs as observers in peace negotiations

2.5. Early warning and early response

Many people indicated the importance of partnership between civil society, governments and international actors in an integrated early warning and early response system.

A number of people observed the need to strengthen the conflict analysis capacity of local CSOs so that they will be better able to identify significant developments and suggest appropriate responses. Similarly, although local people are well placed to know what is 'really going on' at a local level and are highly sensitive to changes on the ground, they typically need to work with experienced CSOs to help them articulate it in ways that make sense to outsiders, and to link local developments to other developments in the wider context. Enhancing this capacity was specifically identified as a potential priority in both the LAC region and in the Balkans, although it is likely to be important in other regions as well.

John Katunga suggests that civil society actors can play an important role in both:

- a. channelling information to appropriate international and / or governmental actors; and
- b. providing reassurance to local communities by disseminating accurate and reliable information about what is going on.

This later role can be crucial in defusing tensions building up around alarmist rumours. It also can be a significant contribution to support confidence-building necessary to create an atmosphere where peacebuilding initiatives can take root. CSOs, however, seldom have the capacity to put pressure on other actors that are far away from them. In a context like the DRC, where the foreign patrons of local armed militias have vital influence, local peacebuilders rely

on international organisations to engage proactively in preventive diplomacy.

If it is not done well, however, early warning analysis has the potential to be counter productive. In Southern Kyrgyz Republic, local peacebuilding groups believe that the UNDP tends to get most of its information and interpretation of local events exclusively from the perspective of the government, which is not seen as an ‘impartial’ actor in relation to conflict in the area. Thus their conflict analysis and early warning reports do not adequately reflect the perspectives of opposition and / or ethnic minority groups. In at least one case, the report itself was the trigger for an escalation in hostilities at the local level. Local peace groups believe that there would be considerable potential in joint monitoring of conflict situations so as to develop a common basis of analysis that is seen to be insightful, balanced and fair to all the parties concerned —and thus has credibility and authority in the local communities as well as for those further a field.

2.6. Involvement in shaping strategy, policy & funding priorities

2.6.1. Involvement in shaping strategy

Although this survey revealed some experiences of what can be termed strategic partnerships – in which national and regional CSOs are in active dialogue with UN and other officials on the overall approach to prevention and peacebuilding – these seem to be the exceptions rather than the norm. There are, of course, considerations stemming from the need to respect the authority of the government of a sovereign state. This means that the UN is legally and politically bound to have its principle engagement with state actors. Nevertheless, it appears that there are many missed opportunities to draw on the unique knowledge, insight and experience of civil society actors in shaping the priorities and approach of an overall framework strategy for peacebuilding, as well as its component elements. (And opportunities that could be fulfilled in the future with the adoption and implementation of the Cardoso Panel Recommendations.)

In the DRC, for example, there are ideas for promoting reconciliation and peacebuilding that emerge from local communities.

According to John Katunga, local peacebuilders in Ituri believe the international community's efforts must be complemented by strategies for trust building activities that foster interaction between the two antagonistic communities and their allies. He recommends that these activities be embedded in the newly formed truth and reconciliation commission. Yet there currently are no channels through which they can contribute their ideas into the mainstream of the transitional government's reconciliation strategy, which is supported by the international community.

2.6.2. Involvement in developing policy frameworks

One of the important functions of the UN system at a country level is in facilitating the development of policy documents that shape the priorities for the international community's involvement, including the frameworks for bi- and multilateral aid programmes. These policies are developed in close consultation with governments—or even by the government, with support from UN agencies—and are supposed to involve consultation with civil society and other stakeholders. Yet the quality of such consultation processes appears to be irregular. If there are standards or guidelines regarding how they should be done, they are not well known by most CSOs, especially those based in conflict-affected communities.

Another example of the importance of broad-based CSO involvement in policy development comes from Serbia. There are hundreds of thousands of people who were internally displaced or made refugees by the wars of the 1990s. Although they tend to be some of the most socially and economically marginalised people in the country, they were not recognised as a category in the initial draft of the Poverty-Reduction Strategy for Serbia and Montenegro. Therefore there was no priority given to addressing their special needs. CSOs rooted in or working with these communities lobbied hard to address this omission and were eventually able to get them included in the final policy. Such episodes reveal the important role of CSOs can play in ensuring the policies are in the public interest and are as inclusive as possible.

2.6.3. Resources for timely peacebuilding initiatives

A central methodology for many peacebuilding CSOs is to facilitate participatory processes through trainings and workshops that engage different stakeholders in analysis of the conflict and strategies to address it. These events often generate clarity around priorities as well as timely and insightful ideas for addressing challenges. Agreements reached amongst the participants can be the kernel of a social consensus that can be expanded throughout their wider circles. Yet it is often difficult to translate these ideas into action and to build upon the energy generated in the meeting. This is because CSOs only rarely have the resources —the financing and infrastructure— to quickly implement new projects.

John Katunga described the experience of being approached during a workshop by the leadership of one of the armed militias in Ituri, which was overwhelmingly comprised of youth and younger children. They wanted to disband and return to their interrupted schooling or —for those who were now too old— to have vocational training. Though they recognised that these requests signified a unique entry-point for a participatory process in shaping a government DDR plan, however, the team felt powerless to respond to the requests formulated by the young militia leaders as they did not have adequate resources and influence. In addition, the members of the Hema and Lendu and other Ituri communities participated in a series of workshops that generated a plan of action aimed at improving their relationships through trust building activities. According to Katunga:

To sustain the peace momentum, concrete actions need to be taken in response to these specific needs. The challenge is to make those with resources understand that this is a golden opportunity that allows communities to re-think their relationship and start imagining new mutually acceptable future. It is through such processes that they start addressing root causes of their conflict and thus opening opportunities for durable peace. This is obviously a long term process while the EU / UN interventions are often short-term oriented. Civil society is a long distance runner while states and inter-state actors are short distance runners.

In Tajikistan, a mountainous country with poor transport and communications infrastructure, it is very difficult for CSOs from different

parts of the country to meet each other and to develop cooperative initiatives. The civil war emerged from and was organised along regional divisions. Some believe that the peace process created a situation in which some regions were ‘winners’ while others became ‘losers’. This has been a source of ongoing bitterness and potential misunderstanding. Some peacebuilding CSOs believe that the UN could play an important role in contributing to long-term conflict prevention and strengthening democratisation by enabling inter-linkages between CSOs from different regions within Tajikistan, so as to strengthen the social infrastructure for integration and long-term reconciliation. They believe that the UN could use its facilitative capacities and its resources to convene meetings and support joint projects that would help stimulate this process—an approach that would be in-line with the Cardoso panel recommendations.

In both of these cases, CSO’s need the support of international actors and the UN in particular to do things that they cannot do on their own. It further emphasises the potential opportunities that can emerge from strengthening partnerships.

2.7. Strengthening CSO capacities for prevention & peacebuilding

In many regions of the world, the merits of a conflict prevention approach—and of the important role that can be played by civil society in helping to achieve it—cannot be taken for granted. Furthermore, it appears that much more work is needed to strengthen modalities for partnership between the UN and CSOs in this area. According to John Katunga:

Capacity building is needed for all those involved in the partnership. Civil society peacebuilders need to educate members of state and intergovernmental institutions on participatory methodologies and techniques of community mediation and peacebuilding. And CSOs need to build their capacity in understanding the mandates and operations of these institutions and how to interact with them.

2.7.1. Recognition of CSOs roles in promoting peace & security

In Central Asia, conflict prevention is strongly associated with the security agenda. Responsibility for ensuring peace and security is widely seen amongst Central Asian governments, the general population, and the fairly new NGO sector as being the exclusive responsibility of governments. Therefore, although there are numerous NGOs who work on democratisation, human rights and conflict prevention issues, their objectives are not always well understood or supported by their wider communities. If done in a sensitive manner, the UN and other international organisations can help to support the legitimacy of civil society roles in this field simply by involving CSOs and taking them seriously. This form of support can sometimes be as important as providing material and other practical resources to strengthen the sector.

The experience in the Caucasus's seems to reveal an interesting counterpoint to that of Central Asia. According to Tina Goguleiani, in the South Caucasus —especially Georgia and Armenia— NGOs have grown considerably stronger over the past decade, even though they still need support. Many have both operational and analytical (policy research) capacities. Over the years, NGOs have grown increasingly influential both in shaping public opinion. Through their advocacy initiatives, they have sometimes achieved change and influenced policy making. The widely noted role of role of civil society in underpinning Georgia's 'rose revolution' in November 2003 has been a significant boost for their prominence. The new Georgian government has created a ministry on conflict issues, which actively seeks the views, analysis and recommendations of NGOs to shape the government's strategy and policy. While there is little sign of the conflict dynamics of the Caucasus being settled or transformed in the near future, the roles of civil society as important actors capable of making positive contributions is widely acknowledged. This reveals the potential of a maturing NGO sector that is increasingly becoming self-confident in its role.

The North Caucasus, which is incorporated into the Russian Federation, is more similar to the Central Asian experience. There are a range of NGOs working on conflict prevention issues. Many belong to various networks where they can communicate and work on joint projects. Although they have great potential, their effectiveness is limited:

(a) by the political / contextual situation where there are considerable pressures that constrict the development of civil society and (b) by limited access to information and especially to the communications potentials of the internet. Most NGOs working in this field are focused on operational humanitarian assistance activities, rather than agenda setting / promoting a vision for peace and security issues. She believes that resources should be dedicated to providing them with capacity building and other support.

These experiences suggest that, in many contexts, the UN can make a significant contribution to strengthening the capacities for preventing armed conflict over the long term by helping to strengthen the capacities of public interest non-governmental organisations. Although many are new, their skills and knowledge can increase over time as they gain experience. A strong, independent and diverse civil society is a vitally important feature in a society's overall capacities to promote responsive government and address the population's social, material and personal needs.

2.7.2. Conceptual clarity about conflict prevention and its potential

In the numerous consultation meetings held through the Latin America and the Caribbean (LAC) regional process of the Global Partnership, it has become clear that there is little awareness of 'conflict prevention' as a framework. Few CSOs consider themselves to be engaged in conflict prevention and peacebuilding—or at least they do not frame it through that lens. Instead, most frame their work through other sectoral lenses, such as in development, human rights, women's empowerment, and democratisation. All of these areas of work interlink with structural prevention by helping to transform root causes of violence conflict. Yet for many of those committed to activism for social justice, there is concern that the conflict prevention agenda might contradict or impede social change. It seems to be associated with pacification and preserving the stability of the status quo. Therefore the discourses of democratization, human rights, and social justice feel much more apt than the discourse prevention.

Nevertheless, few would advocate armed conflict and many would like to promote social change through non-violent means. According

to Francine Jacome: “In situations like Bolivia and Ecuador, where the potential for armed conflict is intensifying, there is considerable scope for CSOs to make very positive interventions. Yet most are not aware of the potential because conflict analysis and methodologies for working with conflict are not very well understood. Yet the pillars of conflict prevention —development and democratisation— are widely accepted in the region.”

One of the results of these discussions is that awareness-raising amongst CSOs, governments and regional organisations about conflict prevention has emerged a key priority for the LAC process. It also suggests the need for the Global Partnership to be very clear about how it uses these concepts and the political agendas they may or may not imply.

2.7.3. Clarifying CSO roles & behaviours: the need for a code of conduct

In West Africa, local community initiatives, popular movements and sustained CSO programmes have been a highly visible and vital response to the violent conflicts that have convulsed much of the region in the past fifteen years. Many peace activists and other citizens long for strong and well-functioning state institutions that can guarantee their security; they want governments capable of promoting sustainable development and inclusive societies. Therefore many see their role as helping to create the pre-conditions for good governance and development.

Yet there is considerable confusion about the role of NGOs. Some governments see NGOs as competitors for resources, as well as competing for ‘voice’ and credibility within their own society and with international actors. Some appear to fear that NGOs become stronger at the expense of state institutions. Political parties can be similarly suspicious, sometimes accusing prominent NGO activists of doing public service work in order to gain a platform and reputation from which they can then run for political office. The wider public can also be confused and can question the motives of those involved, as well as wonder about the sources of their funding and whose interests are really being served by their activities.

Emmanuel Bombande believes that part of the problem is that there are no clearly defined boundaries around the roles and functions that NGOs play. In particular, there are few ways to clarify whether they have the hidden aim of pursuing power. Standards and mechanisms for ensuring transparency or promoting accountability of NGOs in West Africa (as in much of the rest of the world) are inadequate or non-existent.

He suggests that there is a need for a code of conduct for CSOs working on conflict. Much as the Hippocratic Oath has shaped the development of the medical profession, such a code could contribute to strengthening a number of different dimensions of the work.

- It would provide an ethical framework for practitioners. Through the process of mutually agreeing and engaging with a common set of normative values and standards, individuals and organisations can strengthen their own reflexive awareness of their conduct.
- It would be a tool to communicate clearly the roles and responsibilities of the CSO peacebuilders to the general public, governments, other CSOs and international organisations.
- It could potentially serve as the basis of a peer review mechanism. In recognition that, for the most part, no one has given a mandate to civil society peacebuilders, it is important to have high standards in such matters. These could include standards for the right conduct of leadership, responsible stewardship of financial resources and the quality of work as witnessed in the contribution it makes to constructive peacebuilding.

Developing such a code and reaching consensus around its contents and use could be a significant contribution of the Global Partnership process.

3. Starting point for developing recommendations

The examples and suggestions shared by those who participated in this survey point to a number of potential recommendations for strengthening interaction and the possibilities of partnership. Some

of these involve changes that would need to be made by the UN in its operational modalities, some involve things that CSOs working on conflict can undertake on their own, and some would require new mechanisms. It is hoped that these initial bullet point ideas can serve as a starting point for further deliberations and feed-in as potential ideas for the Global Action Agenda.

3.1. Recommendations for the UN

The bullet points in this section re-cap key recommendations made by those who took part in this survey. Recommendations developed under this section should eventually interlink with those that are developed in connection with the wider UN discussion paper. In connection with this section, the Global Partnership should also discuss the recommendations made by the Cardoso Panel on connected and complementary matters.

Liaison Officers: Formal Entry Points For Csos.

- **Constituency engagement specialist / CSO liaison officer reporting to the Head of Mission**, helping to facilitate overall public participation and coordination in the work of the mission and helping to establish and implement effective systems for networking with other key actors. One task could be to ensure that UN missions adequately survey and map existing initiatives and actors so that the UN's activities do not duplicate or displace existing peacebuilding capacities. Such a process is likely to be most effective if it is done interactively, involving those other actors in clarifying their mandates.
- **CSO liaison officers in UN agencies with a large field operation** to ensure that the agency fully engages with and complements the work of CSOs and other actors. Proactively seeks out those with an interest in the work of the agency, including those from local women's groups, youth groups and minority communities.

Staffing

- **Criteria for staff selection.** Personnel departments should review the criteria for hiring local and international staff to ensure that people in key public-facing positions are appropriately

attuned to the needs of peacebuilding. Ensure that local staff are able to engage effectively with different communities and do not replicate existing disparities within the society.

- **Incentives.** Encourage and affirm staff who work creatively and responsively with local communities in support of local initiatives.
- **Opportunities for engagement.** Care should be given to create opportunities for UN staff and local people, including those based in CSOs and other social leaders, to get to know each other and experience working together. Training and induction events can provide an as a good opportunity, as well as other experiences for interaction (seminars, receptions, events...)

Policy frameworks and resource allocation

- **Consultation.** UN facilitated policies should be conflict sensitive and responsive to the needs of all the relevant constituent elements of the society. All relevant UN bodies should ensure that there is adequate and genuine multi-stakeholder consultation with members of these groups before policies are developed. The responsible bodies can either sponsor externally facilitated consultation processes or —if it has strong internal facilitation capacities— help to facilitate processes capable of identifying the common ground of their needs and aspirations.
- **Flexible funding.** The UN should work with donors to create a funding line that can be rapidly disbursed in response to priorities and opportunities that emerge from peacebuilding processes. Such flexible and rapid response funding should be complemented by longer-term and sustained programmatic funding capable of supporting ongoing processes.

Principles to guide the design of activities and project

- Pay attention to local knowledge and perceptions of what is happening on the ground, rather than assuming that the analysis of external ‘experts’ is more reliable.
- Listen to the needs that are articulated by conflict-affected communities and their ideas about what can be done to address them. Develop processes that are appropriate and sensitive to

local conditions to help community members articulate their needs and perspectives.

- Build on capacities that exist; do not duplicate or displace locally developed initiatives.
- Keep in mind the long-term vision of transforming the causes of conflict and the relationships that have been damaged by it. Short-term expediency should not be pursued at the expense of medium —to long- term sustainable peacebuilding.
- Strategies and initiatives should be locally derived and internationally supported to help ensure appropriate and sustainable change.
- Help to strengthen civil society capacities by providing both practical support and recognition of the legitimacy of their role.

3.2. Recommendations for CSOs

- **Code of conduct for CSOs working with conflict.** See section 2.7.3
- Network of CSOs working with conflict at national, regional and international levels. Enables coordination and strategising on common concerns, including potential for ‘agenda setting’ on key issues and appropriate responses; creates an ‘access point’ for international organisations. ? Already one of GPPAC’s core goals?
- **Learn how to work with international organisations.** Groups who feel that their aims could be better achieved by working with inter-governmental organisations (IGOs) need to make efforts to understand the mandates and parameters that guide what IGOs can and cannot do and can make efforts to engage with the appropriate staff to explore the most appropriate forms for cooperation.
- **Concept of ‘preventing armed conflict’ / ‘conflict prevention’.** While these phrases have developed customary meaning within the UN system and elsewhere, they are not necessarily ideas or concepts widely in use by the general public and by many CSOs. The Global Partnership may need to further deliberate these terms, exploring their ethical and political connotations, and offer its own definition (poten-

tially building on those already in use). This can then be used in the awareness raising activities of Global Partnership members and others.

3.3. Recommendations for new systems and mechanisms.

Early warning and early response systems that maximise local knowledge

- **Capacity building in conflict analysis and early warning indicators.** Through training and ongoing support, strengthen the capacity of local, national and regional CSOs—including in the media sector—to identify and analyse the causes and dynamics of emerging conflicts, including familiarity with gender-sensitive frameworks.
- **Create well-known and effective mechanisms for channelling information.** Although local actors may have detailed knowledge of emerging conflicts—as well as sophisticated and highly targeted ideas on how it can be addressed—it can be difficult to mobilise responses unless there are trust-worthy channels in place to convey this information and analysis to those who can effectively act upon it. Such channels need to be created, an effort likely to be especially valuable in communities at-risk.

Forums For Information Exchange, Joint-analysis, And Strategising

- **Advisory councils.** Such bodies—comprised of representatives of different stakeholder groups and ‘wise persons’—could help ensure that the overall strategy adopted by international actors is sensitive to local needs. They would provide ongoing advice and guidance on responding to new developments. This could also be a mechanism through which ideas and strategies emerging from local processes could be funnelled and early warning information deliberated.
- **Issue-based networks.** Can be open and inclusive multi-constituency processes aimed at enhancing communication and focusing efforts between different types of actors working to address specific types of challenges. They could also be a way of linking community-based, national and international actors. They should also interlink the efforts of UN bodies, regional organisations and other bilateral donor initiatives.

ABSTRACT

**GPPAC Discussion Paper:
UN-CSO Interaction in Conflict-Affected Communities**

Although the Global Partnership has a number of goals, it has always aimed, at a minimum, to respond thoroughly and systematically to the requests in the Secretary-General's Report on the Prevention of Armed Conflict, which invited CSOs specifically:

- “to articulate the roles and capacities of CSOs in the prevention of armed conflict —and to propose what we think they could or should become”; and
- “to further define and propose modalities for future interaction with the UN”.

Although there are, of course, additional research priorities in each of the regional processes, it seems that we should at the very least be able to present these ideas at the July 2005 conference. It would also be good to have interim ideas that can be fed into preparation of the new report of the UN Secretary-General on the Prevention of Armed Conflict that will be prepared this year.

This implies the need to be able to respond clearly on three core topics:

1. Civil society: What are CSO roles in preventing armed conflict and what is needed to strengthen these roles? —examined at the national, regional and global levels.
2. United Nations: How can the UN system more effectively prevent violent conflict?
3. Interaction: How do —and how, ideally, should— CSO interact with the UN and regional organisations on conflict, peace and security issues?

This paper is intended as a contribution mostly to exploring the last topic. It is based on a series of interviews with people actively participating in the Global Partnership and who have experience of engagement with various UN field operations throughout the world.*

As such, this study presents an impressionistic survey of some of patterns of engagement. These experiences suggest important

challenges, strengths and shortcomings, as well as ideas for how the potentially complementary capacities of CSOs, the UN system and other actors—notably governments and regional organisations—can be better harnessed to respond proactively to preventing armed conflict and transforming the situations that give rise to it.

This paper should be seen as an input for further deliberation. It is hoped that people throughout the Global Partnership will check these observations against their own experience, both to see they ‘ring true’ and to contribute additional insights, analysis and / or recommendations. It will be a major input for the UN discussion paper and it can serve as a background document for working groups (in regional conferences and at various other points in the global process) deliberating UN-CSO relations as part of shaping the Global Partnership’s policy reform agenda.

** It should be noted that no attempt was made to ‘fact check’ the various stories and points that were made or to elicit multiple perspectives on the events that are recounted here.*

RESUMEN

Documento base del GPPAC: Interacción entre la ONU y la sociedad civil en las comunidades afectadas por el conflicto

Si bien el *Global Partnership* cuenta con diversas metas, siempre tuvo por objetivo, como mínimo, responder en forma profundizada y sistematizada a los pedidos del Secretario General en su Informe sobre Prevención de Conflictos Armados, en el que se instó específicamente a la sociedad civil a:

- “articular los roles y capacidades de las organizaciones de la sociedad civil en la prevención de conflictos armados y efectuar una propuesta con relación al rol que la sociedad civil podría o debería tener”; y
- “asimismo, definir y proponer metodologías para la futura interacción con la ONU”.

Aunque sin duda existen otras prioridades de investigación en cada

uno de los procesos regionales, deberíamos al menos poder presentar estas ideas en la conferencia de julio de 2005. También sería bueno contar con ideas provisorias que puedan servir para la preparación del nuevo informe del Secretario General de la ONU sobre la Prevención de Conflictos Armados que se elaborará este año.

Para ello es necesario poder dar una respuesta clara a tres cuestiones fundamentales:

1. Sociedad civil: ¿Cuál es el rol de las organizaciones de la sociedad civil en la prevención de conflictos armados y qué se necesita para fortalecer ese rol? —tanto en el ámbito nacional y regional como internacional.
2. Naciones Unidas: ¿Cómo lograr una prevención de conflictos violentos más efectiva por parte del sistema de la ONU?
3. Interacción: ¿Cuál es la interacción actual y cuál sería la interacción ideal entre la sociedad civil y la ONU y las organizaciones regionales en relación con las cuestiones vinculadas a los conflictos, la paz y la seguridad?

El objetivo del presente documento es contribuir principalmente a explorar el último tema en cuestión. Se funda en una serie de entrevistas a gente involucrada activamente en el *Global Partnership* y con experiencia en la participación en diversas operaciones de campo de la ONU alrededor del mundo.*

Como tal, este estudio presenta un relevamiento impresionista de algunos de los patrones de participación. Estas experiencias plantean importantes desafíos, fortalezas, debilidades, así como también sugerencias para poder aprovechar mejor las capacidades potencialmente complementarias de las organizaciones de la sociedad civil, el sistema de la ONU y otros actores (principalmente entes gubernamentales y organizaciones regionales) a fin de poder responder en forma proactiva en relación con la prevención de conflictos armados y a la transformación de las situaciones que les dan origen.

Este documento debería ser considerado una contribución sujeta a debate. Esperamos que los miembros del *Global Partnership* comparen estas observaciones con su propia experiencia tanto para ver si “suenan reales” como para aportar conocimientos, análisis y/o recomendaciones

adicionales. Este documento será un gran aporte al documento de base de la ONU y también servirá como documento de trabajo para los grupos de trabajo (en las conferencias regionales y durante las diversas etapas del proceso global) encargados de analizar las relaciones entre la sociedad civil y la ONU como parte del proceso de elaboración de la agenda de reforma de políticas del *Global Partnership*.

** Cabe destacar que no se ha intentado verificar la veracidad de los hechos de los diversos casos citados u opiniones brindadas ni provocar perspectivas múltiples con relación a los eventos que se mencionan en el presente.*

SUMÁRIO

Texto para Discussão GPPAC: Interação Nações Unidas-OSC em comunidades afetadas por conflitos

Embora a Associação Global tenha uma série de metas, sempre ambicionou, minimamente, responder completa e sistematicamente às solicitações existentes no relatório do Secretário Geral sobre a prevenção do conflito armado, no qual convida especificamente as OSC (Organizações da Sociedade Civil) a:

- “Articular os papéis e capacidades das OSC na prevenção do conflito armado —e propor em que deveriam e poderiam se converter de acordo com o que nós pensamos”; e
- “que definam mais amplamente e proponham modalidades para futura interação com as Nações Unidas”.

Embora haja, certamente, prioridades adicionais de pesquisa em cada um dos processos regionais, parece que deveríamos ao menos poder apresentar estas idéias na conferência de julho de 2005. Seria bom também ter idéias provisórias que possam alimentar a preparação do novo relatório do Secretário Geral das Nações Unidas para a prevenção do conflito armado que será elaborado este ano.

Isso implica a necessidade de poder responder claramente a três temas de fundo:

- 1) Sociedade Civil: Quais são os papéis das OSC na prevenção de conflitos armados e o que se necessita para fortalecê-los?

Examinado em níveis nacionais, regionais e globais.

- 2) Nações Unidas: Como o sistema das Nações Unidas pode prevenir o conflito armado?
- 3) Interação: Como atuam e qual seria a forma ideal de interação das OSC com as Nações Unidas e as organizações regionais nas áreas de conflito, paz e segurança?

Este estudo procura, acima de tudo, contribuir para a exploração deste último tema. Baseia-se em uma série de entrevistas com pessoas que participam ativamente na Associação Global, cujas experiências decorrem do compromisso que assumiram em várias operações de campo das Nações Unidas ao redor do mundo.*

Pelas suas características, o estudo apresenta uma pesquisa impressionista sobre alguns modelos de compromisso. Essas experiências sugerem desafios importantes, forças e deficiências, além de idéias sobre como as capacidades potencialmente complementares das OSC, o sistema das Nações Unidas e outros atores —notadamente governos e organizações regionais— podem ser mais bem utilizadas para responder proativamente para prevenir conflitos armados e transformar as situações que lhes dão origem.

Este trabalho deve ser visto como um ponto inicial para uma deliberação mais ampla. Espera-se que as pessoas, através da Associação Global, cotejem estas observações com suas próprias experiências—inclusive para verificar se “soam verdadeiras”—e contribuam com percepções adicionais, análises e/ou recomendações. Poderá ser também um ponto de partida para a discussão das Nações Unidas e servir como documento de fundo para os grupos de trabalho (em conferências regionais e em outros diversos pontos no processo global) que deliberem sobre as relações Nações Unidas-OSC como parte da configuração de uma Associação Global para a reforma da agenda política.

** Nota: Deve observar-se que não foi feita nenhuma tentativa de “checar os fatos” das diversas histórias e pontos que foram apresentados ou obter perspectivas múltiplas dos fatos aqui relatados.*

análisis político

número 52

Septiembre-Diciembre de 2004

Estudios

LA CRISIS EN ARGENTINA Y LAS
RELACIONES CON BRASIL Y ESTADOS
UNIDOS: CONTINUIDAD Y CAMBIO EN LAS
RELACIONES TRIANGULARES
Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlán

LA ACCIÓN PÚBLICA DE
INCONSTITUCIONALIDAD COMO
MECANISMO CORRECTOR DE LA CRISIS
DE REPRESENTACIÓN EN COLOMBIA
(1910-2003)

María Luisa Rodríguez Peñaranda

Coyuntura

ASOCIPAZ Y LA OPOSICIÓN REGIONAL A LA
CELEBRACIÓN DE LA CONVENCIÓN
NACIONAL CON EL ELN EN EL SUR DE
BOLÍVAR

Omar Gutiérrez Lemus

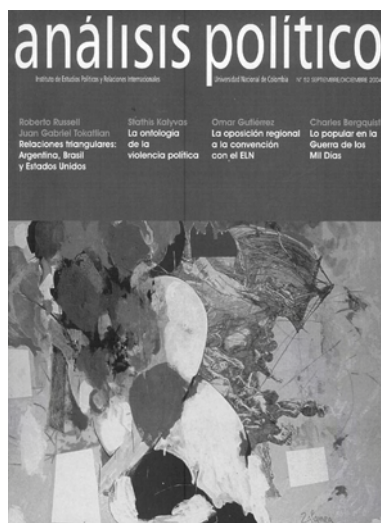
Democracia

LA ONTOLOGÍA DE LA "VIOLENCIA POLÍTICA"
Stathis N. Kalyvas

EN BUSQUEDA DE LO POPULAR EN LA
GUERRA DE LOS MIL DÍAS
Charles Bergquist

Testimonio

MOVIMIENTO ÉTNICO AFROCOLOMBIANO
EN EL QUEHACER POLÍTICO DE TUMACO
Stella Rodríguez



Distribución y suscripciones:

Editorial El Malpensante
Teléfonos:
Bogotá
3402802- 3402803
Resto del país, línea gratuita
01 8000 520105

Precios:

Ejemplar: \$ 12.000
Suscripción 1 año: \$ 33.000
Suscripción 2 años: \$ 60.000
Suscripción 3 años + Cd-rom con las 50
ediciones de la revista en formato digital:
\$ 90.000

Revista análisis político – IEPRI, Universidad Nacional de Colombia
www.analisispolitico.edu.co
revap_bog@unal.edu.co



La Seguridad Regional en las Américas

Wolf Grabendorff (2003). *“La Seguridad Regional en las Américas”, enfoques críticos y conceptos alternativos.* Friedrich Ebert Stiftung en Colombia —Fescol—, Fondo Editorial Cerec, Bogotá, D.C.

El fin de la Guerra Fría y la globalización, han marcado las pautas de una nueva política de relacionamiento a nivel hemisférico. Así, el eje de relación entre Estados Unidos y América Latina ya no será solamente político, sino que ahora también será económico. Este cambio comienza a acentuarse desde que en 1990, George Bush (1989–1993) anunció la iniciativa para las Américas, y comenzó el proceso de Cumbres Hemisféricas, y de negociación del Área del Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Es indudable que los procesos de globalización y de integración han producido muchos cam-

bios. El Estado es la institución que mayormente ha sentido los efectos de estos fenómenos, cuestionándose su propia existencia. Pero con los atentados terroristas del 11 de Septiembre de 2001, los cambios se darán principalmente en las relaciones interamericanas, en la percepción que tienen los diferentes actores sobre las nuevas amenazas y en las agendas de seguridad hemisféricas.

Estos nuevos desafíos llevarán a los países e incluso regiones, a creer que es necesario generar una estructura para la seguridad global, siendo la seguridad regional uno de los caminos en esa dirección.

Es Wolf Grabendorff quien, en “La Seguridad Regional en las Américas” enfoques críticos y conceptos alternativos, reúne a ocho autores expertos en asuntos de seguridad en las Américas para tratar de señalar los beneficios y los costos de una nueva agenda regional de seguridad en el hemisferio occidental. Son ocho capítulos que reflejan conceptos y visiones diferentes sobre la Seguridad regional y denotan la fragmentación de posiciones en las Américas.

El concepto de seguridad regional, según Grabendorff, es uno de los más difíciles de definir. Se entiende por seguridad regional a la estabilidad política y económica del vecino, dado que la mayoría de los conflictos son interesatales, multidimensionales y no militares. Ante la dificultad que tiene el estado para hacer frente a estos conflictos y mantener la seguridad nacional, surge una respuesta regional de carácter cooperativo como garante de la seguridad regional.

La multidimensionalidad, define este nuevo concepto de seguridad regional y abre paso a la discusión en torno a la respuesta adecuada ante las diferentes amenazas. Este carácter multidimensional de la seguridad,

obliga a los estados a definir sus propias prioridades en el campo de la seguridad, haciendo que la nueva arquitectura de la seguridad regional sea flexible.

Por eso, el concepto depende del consenso de los participantes de la región, en la elaboración de una agenda común, a través de la integración económica que permita luego establecer una política de seguridad común.

Los autores muestran diferentes concepciones sobre el concepto de seguridad regional, pero todos concuerdan en su complejidad y multidimensionalidad.

El volumen presenta los siguientes trabajos: En primer lugar se presenta el artículo de Mónica Hirst, cuyo aporte sirve para dar una idea general de la seguridad en las Américas. La autora considera que las actuales amenazas son a la seguridad humana, y que las respuestas a las mismas están muy fragmentadas en la región, y por ello no sirven como base para un concepto de seguridad regional.

El artículo está dividido en tres tipos de agenda en asuntos de seguridad: la agenda tradicional (conflictos fronterizos), la nueva agenda (amenazas tras-

nacionales, medioambientales, migración y narcotráfico), y la agenda más nueva (terrorismo y la reacción de Estados Unidos luego de el 11 de Septiembre de 2001).

Existe cierta movilidad entre las diferentes agendas, que permiten entender por qué las respuestas regionales a las amenazas son tan fragmentadas.

La segunda contribución es la de Lilia Bermúdez Torres, que reflexiona sobre los retos hemisféricos en materia de seguridad y se concentra en la respuesta institucional en el contexto de la OEA hacia el nuevo escenario de seguridad hemisférica. Analiza también la posición mexicana en la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH), acentuando el enfoque multidimensional de la seguridad. Enfatiza la necesidad de consolidar en la Conferencia de México, los avances del Proceso de Reforma del Sistema de Seguridad Hemisférico, y dar impulso a los criterios para que se dé una cohesión en la concepción multidimensional de la seguridad. La autora adelanta, desde la posición mexicana, los diferentes aspectos a ser incluidos en la lista de las nuevas amenazas en la región.

Miguel Camilo Ruiz Blanco,

presenta sus visiones de seguridad en las Américas, basándose en los preparativos de la Conferencia de México y revisando los temas de la agenda y las discusiones de años anteriores en la CSH. El autor acentúa el papel positivo de los cuatro acuerdos subregionales de seguridad en las Américas, que están contribuyendo a la estabilidad general en el hemisferio. Concluye diciendo, que es evidente que hay consenso en el hemisferio sobre un nuevo concepto multidimensional de seguridad, y que en este escenario, es necesario la creación de mecanismos de cooperación para mantener la paz y la capacidad de respuesta ante amenazas.

El cuarto capítulo presenta el artículo de Mónica Herz, quien se concentra en el papel de la OEA, y destaca el rol de la CSH desde la perspectiva de la seguridad colectiva hasta la seguridad regional.

Herz al revisar, la función de la OEA en los procesos de paz, la verificación en la región y su cooperación creciente con la ONU, llega a la conclusión de que a pesar de las reformas realizadas en dicho organismo al final de la Guerra Fría, se encuentra muy lejos de tener la capacidad para tomar decisiones eficientes que le permitan mejorar sus acciones

a favor de la paz en la región. Cree que esta debilidad institucional que presenta el organismo multilateral responsable de la seguridad en las Américas, no es bueno para lograr que se den las reformas necesarias en relación con la seguridad regional.

Por su lado, la autora Patrice Franko, plantea un creciente empeoramiento en las relaciones interamericanas, fruto de la brecha institucional entre las instituciones formales en el campo económico y esas otras instituciones tan rígidas en el área de seguridad. Ante este problema, los nuevos foros multilaterales, como las cumbres presidenciales, deben generar espacios para las relaciones hemisféricas, ayudando a superar las diferencias en las prioridades que tiene cada nación sobre la seguridad.

En sexto lugar, se encuentra el aporte realizado por Andrés Fontana. Este, busca contribuir a una mejor comprensión del sistema internacional. Su trabajo se concentra en la relación de seguridad y democracia en el Sistema Interamericano de Seguridad, en el papel de Estados Unidos para fortalecer las instituciones interamericanas de seguridad y en sus percepciones. Su artículo realiza un seguimiento del proceso

de redefinición de la seguridad hemisférica desde 1995, año en el que se creó la CSH en el seno de la OEA. Para concluir, sostiene que “los atentados terroristas del 11 de Septiembre no han tenido ni van a tener un impacto significativo en las relaciones interamericanas en el campo de la seguridad”.

El trabajo realizado por Diego Cardona analiza el esquema institucional de la seguridad hemisférica y la falta de instrumentos adecuados para establecer y mantener las nuevas formas de seguridad. Según este autor, la seguridad regional no puede estar subordinada a la seguridad nacional de los estados y mucho menos a la seguridad nacional de algunos actores en especial. Es necesaria la convergencia entre percepciones y capacidades de los gobiernos de las Américas, para poder establecer una nueva arquitectura de seguridad en la región.

Por último se presenta el artículo de Martha Ardila, cuya contribución es la única que no se preocupa por la seguridad regional en un contexto hemisférico sino más bien en el contexto regional del Área Andina. Los problemas en la región tienen su origen en la inestabilidad

de los regímenes políticos y sus sistemas económicos. La falta de perspectiva de una integración económica andina ha creado en algunos actores la convicción de adelantar el proyecto andino con una política exterior y de seguridad común.

La agenda de seguridad actual es muy diferente a la que dominó la escena internacional de 1945 luego de la Conferencia de Chapultepec. Hoy la situación internacional es distinta, especialmente luego del 11 de Septiembre de 2001.

La agenda que derivó de la Conferencia de México sirvió para constituir un proceso de reformulación de los contenidos y de las formas institucionales de la seguridad en las Américas. La implementación de este proceso varía de un estado a otro, ya que las percepciones son distintas. Aquí se ve la dificultad que existe a la hora de definir la seguridad regional, en un momento en el que los estados americanos están preparándose para revalorar el concepto en el contexto hemisférico.

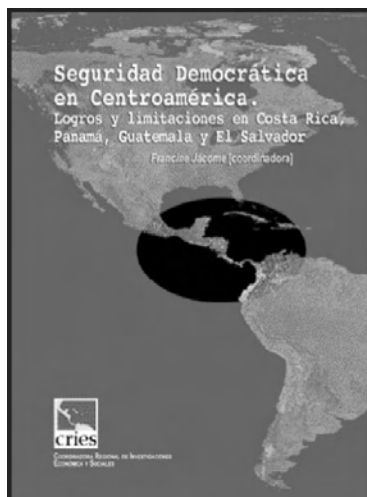
Creo que este excelente volumen nos da una primera aproximación sobre el concepto de seguridad regional, logrando concentrar las diferentes per-

cepciones de ocho expertos en la materia. Coincido con los autores, en la multidimensionalidad que ha tomado el concepto y la dificultad que existe a la hora de dar una definición del mismo.

Grabendorff junto con la colaboración de autores de seis países de la región, nos ha reflejado sistemáticamente, dichas dificultades, y cómo la diversidad de visiones y percepciones reflejan la fragmentación de las posiciones en las Américas.

Dolores Noya Riobó

Seguridad Democrática en Centroamérica. Logros y limitaciones en Costa Rica, Panamá, Guatemala y El Salvador



Francine Jácome [coordinadora]
CRIES. CDB publicaciones,
Caracas, 2004.

*Autores: Carmen Rosa De León-
Escribano Schlotter - Francine
Jácome - Raúl Leis - Antonio
Martínez-uribe - Daniel Matul
Romero - Miguel Angel Sagone
Aycinena - Carlos Torres Jiménez*

Este volumen colectivo presenta una primera aproximación al análisis de uno de los esquemas de cooperación en el área de la seguridad más adelantados de América Latina y el Caribe,

tanto desde el punto de vista conceptual como institucional: el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica [TMSDCA].

Los objetivos principales de este análisis preliminar fueron: evaluar el grado de cumplimiento de este Tratado en Costa Rica, Panamá, Guatemala y El Salvador, así como en el ámbito regional; formular un conjunto de recomendaciones para el proceso de revisión y reforma del Tratado, y presentar propuestas de mecanismos para la participación de la sociedad civil en su seguimiento y evaluación. Estas propuestas se fundamentan en el hecho de que en la actualidad parece haber consenso entre actores tanto gubernamentales como no-gubernamentales sobre la necesidad de llevar a cabo un proceso de revisión del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina

Teléfono: (54 11) 4372-8351 info@cries.org - www.cries.org



L'Unione Europea. Storia, istituzioni, politiche.

Laschi, Giuliana (2002), *L'Unione Europea. Storia, istituzioni, politiche*. Roma, Carocci, 142 pp.

¿Qué es la Unión Europea (UE)?, ¿Qué procesos históricos están detrás de su conformación actual?, ¿Cuáles son las instituciones que la conforman?, ¿Es la UE un sistema político comparable con las formas de gobierno ya conocidas?, ¿Puede hablarse de democracia en la UE?, ¿Cuál es su futuro?. No es fácil dar respuesta a cada una de estas preguntas. Ha pasado ya casi medio siglo desde la firma del Tratado de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA), considerada como la etapa inicial del proceso de construcción y consolidación de la actual Unión Europea. A lo largo de su historia, la UE se

ha configurado como un sistema político a pesar de haberse iniciado como un acuerdo con fines económicos.

La disolución de la Unión Soviética, los procesos de transición en Europa del Este y la reunificación alemana, signaron el fin del período de la Guerra Fría y crearon un nuevo orden internacional. En este contexto y frente al progresivo unilateralismo —quizá momentáneo— de los Estados Unidos, la UE se ha convertido en un actor indispensable en la configuración de los equilibrios de la balanza del poder. La creciente relevancia de la UE como un actor político

internacional y espacio económico de los más importantes en el mundo, ha despertado un interés sin precedente en los ámbitos académico, político, empresarial y cultural. La UE gestiona el comercio intercontinental y extracontinental; atenúa los desequilibrios económicos entre las varias regiones; interviene en el campo social para proteger los derechos de los trabajadores y coordina esfuerzos para proteger el ambiente; estimula la competencia y se asegura que esta se desarrolle respetando las reglas; tutela a los consumidores; organiza las redes de transporte; las telecomunicaciones y la sociedad de la información del mañana. Pocos son los sectores de la vida europea en la cual la Unión no esté presente.

Los diversos esfuerzos de integración en el Continente Americano pretenden tener similitudes con el proceso europeo. Este se ha convertido en el modelo a seguir a pesar de que el contexto de su origen es muy diferente al de la Comunidad Andina, el Mercosur, el Mercado Común Centroamericano, entre otros. No obstante, la UE está muy alejada del modelo que le dio origen y su forma actual es irreversible dadas las redes institucionales que ha creado respecto

de los países que la conforman. Pero también es cierto que muchos de los éxitos de la UE, que son modelos a seguir en otros contextos de integración, pueden convertirse a la larga en las causas de su declive. La UE presenta luces y sombras. Para los próximos años debe afrontar problemas que desde hoy ponen a prueba la cohesión y voluntad política de sus miembros. La entrada de la moneda única, la última ampliación, los dilemas de la política exterior y de seguridad común, entre otros, son temas que dominan la política europea y que la coloca ante retos institucionales y políticos sin precedentes.

Principalmente, la última ampliación implica la necesidad de una reforma de sus instituciones las cuales no pueden ser del todo operantes tras la adhesión de diez países que tienen una historia, cultura, hábitos y costumbres, e incluso formas de hacer política diferentes. De hecho, el gran problema de fondo es el atraso y las dificultades económicas de las cuales aún sufren éstos países, lo cual hace que su integración a la UE sea una tarea extremadamente delicada ya que repercutirá en diversos proyectos y en los fondos que conforman actualmente las políticas de la UE. Pero los dilemas que enfren-

ta la UE no sólo son de carácter político-estructural, existe el temor de que con la ampliación resurjan actitudes xenofóbicas y racistas que fortalezcan a los partidos de extrema derecha a nivel nacional que pongan en duda la viabilidad de los procesos de la Unión.

Tratar de conocer el funcionamiento de la UE, sus instituciones, sus normas y en general, sus relaciones con los diversos Estados miembros que la conforman, es una empresa compleja, y si a ello le agregamos los dilemas ya señalados, el reto se presenta con mayor dificultad aún.

El libro de Giuliana Laschi, profesora de la Universidad de Bologna, tiene la virtud de ser una introducción breve y concisa para quien quiera conocer la historia y el funcionamiento de la Unión Europea. Con lenguaje claro y privado de tecnicismos, vienen reconstruidos la génesis del proceso de integración, la evolución de las políticas comunitarias, la consolidación institucional y la ampliación de la Comunidad, hasta los tratados de Maastricht en 1992 y de Ámsterdam en 1997, para examinar después la actual discusión sobre la ampliación de la Unión al Este en una óptica siempre atenta al

más amplio contexto de las relaciones internacionales.

Más que un análisis, es una guía para entender sin dificultad la historia y consolidación de la EU y prólogo para comprender el debate del proyecto de la Constitución Europea, actualmente en proceso de ratificación. El libro nos introduce a las ideas de los precursores del europeísmo tales como Jean Monnet y Alterio Spinnelli, el primero funcionalista y el segundo federalista. Así como también, nos ilustra el debate que va desde la Segunda Guerra Mundial hasta la postguerra, desde las ideas de reformar e incluso desaparecer el Estado-Nación, la creación de una federación similar al modelo estadounidense o la estructuración de instituciones de alcance medio.

Laschi, deja claro que fue en gran parte la influencia de los Estados Unidos a través de tres pilares como el Plan Marshall; la Doctrina Truman y el Pacto Atlántico, los que impulsaron decididamente el proceso de integración europea. Lo que contrasta con las intensiones de los primeros europeístas. Con la firma del Tratado de la CECA en 1951 quedó claro que fue el fantasma de los horrores de la Segunda Guerra Mundial lo que

impulsó también la necesidad de crear acuerdos lo suficientemente fuertes para impedir el resurgimiento de conflictos que volvían a enfrentar los países europeos. La obra recorre también tres décadas (de los 60's a los 80's), las cuales estuvieron marcadas en su momento por la influencia de los tres grandes de la UE como Francia, Alemania e Inglaterra, así como también, la impronta que dejaron en su devenir, la personalidad de importantes políticos como De Gaulle y Margaret Thatcher.

No queda duda que a partir de la firma del Acto Único Europeo en 1985 que reforzó las instituciones comunitarias y amplió su campo de acción, y posteriormente con la firma del tratado de Maastricht en 1992 que significó el nacimiento formal de la UE, sus instituciones, disposiciones, funcionamiento interno, criterios de acción y de cooperación, adquirieron una complejidad que no tiene comparación con ningún sistema político contemporáneo conocido. De allí que el libro de Laschi permita conocer en forma concisa la legislación comunitaria, las instituciones y sus órganos y sobretodo el presupuesto que hace funcionar a la UE. Lo anterior, quizá lo más complejo, sea el funcionamien-

to del Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo de la Unión Europea, ya que estos tres como lo muestra Laschi, comparten el poder legislativo que los diferencia de cualquier sistema similar. Cabe destacar que a pesar de los esfuerzos de los últimos veinte años, el déficit democrático de la UE a los ojos de sus ciudadanos sigue siendo alto, ya que si bien el Parlamento es el representante de los intereses de los europeos, el corazón de la toma de decisiones está en el Consejo de la Unión que a pesar de su estructura institucional que intenta reducir la influencia de los gobiernos nacionales, no queda duda que sigue estando bajo las presiones de los estados más fuertes.

Otro aspecto importante que trata Laschi es el presupuesto de la UE. Este, ha sido desde la firma de los tratados de Roma el tema más sensible y conflictivo en las discusiones tanto al interior del Consejo Europeo como en el Consejo de la Unión. No hay que olvidar que en la década de los 60's, De Gaulle fue uno de los más firmes opositores a la creación de un presupuesto independiente de los estados nacionales, pues son los recursos propios los que han convertido a la estructura institucional de la

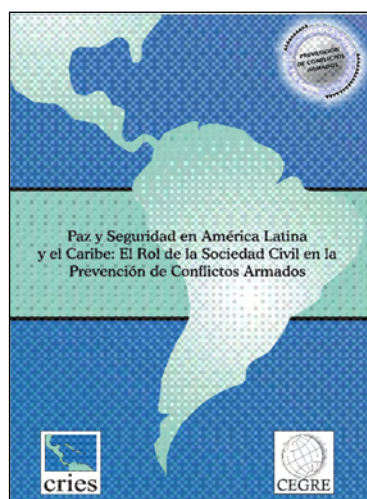
UE en una especie de poder supranacional. Laschi nos muestra también, las relaciones que tiene la UE con las diversas regiones del mundo como África, Asia y América Latina y los diversos programas de apoyo que se han creado para ayudar a salir de la pobreza a esas regiones, pero también el impulso comunitario para fortalecer las instituciones democráticas.

En suma, Laschi se esfuerza por definir los cambios institucionales que han sucedido en el interior de la UE, que le ha permitido funcionar de un modo eficaz a pesar de su déficit democrático. La UE deberá en el futuro mantener y desarrollar el mercado único, defender sus intereses en una economía que hoy más que nunca es crecidamente global, contribuir a la defensa de integridad territorial de sus miembros así como la estabilidad más allá de sus fronteras. De hecho, la futura Constitución Europea (si ésta llegara a ser ratificada por todos los Estados Miembros), significará un nuevo punto de partida para llevar acabo los pactos que definirán el nuevo sistema institucional europeo. Sin embargo debe quedar claro que la complejidad y las carencias de la UE no se resolverán con la entrada en vigor de

un texto “constitucional” como si ésta fuera la piedra filosofal. Como dijimos en un principio, si bien la UE es un actor hoy más que nunca indispensable en el actual contexto de las relaciones internacionales, su papel será eficiente sólo en la medida en que afronte con eficacia sus dilemas internos. Únicamente de esta manera el mundo podrá tener un actor que pueda hacer frente al creciente unilateralismo estadounidense.

Carolina Solís Fernández

Paz y Seguridad en América Latina y el Caribe: El Rol de la Sociedad Civil en la Prevención de Conflictos Armados



Esta reciente publicación de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) y el Centro de Estudios Globales y Regional (CEGRE) presenta en sus páginas el estado de avance del Programa “El Rol de Sociedad Civil en la Prevención de Conflictos en América Latina y el Caribe”.

Se trata de una iniciativa global iniciada por el European Centre for Conflict Prevention (ECCP), y desarrollada

actualmente en América Latina y el Caribe por CRIES, y el Foro de Diplomacia Ciudadana (FDC).

Este programa de investigación y consulta fue concebido como una sociedad mundial en la que cada región está representada en el *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict* (GPPAC), ámbito en el que se dan a conocer las experiencias en conflictos recientes a la vez que se establece el perfil de la prevención de conflictos y la promoción de la paz en cada una de las regiones del mundo.

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina

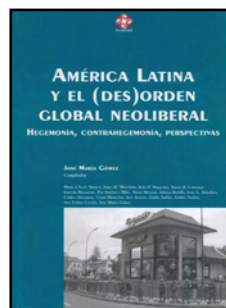
Teléfono: (54 11) 4372-8351 info@cries.org - www.cries.org



América Latina y el (des) orden global neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas

José María Gómez (compilador).

Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2004. 342 págs.



El presente volumen es fruto del encuentro del Grupo de Trabajo de Relaciones Internacionales (GTRI) del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), realizado en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, en la sede del Instituto de Relacoes Internacionais da Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-RJ), durante los días 22, 23 y 24 de agosto de 2001. Los objetivos del encuentro eran, por un lado, crear un espacio de debate entre los miembros del GTRI sobre los resultados de sus investigaciones en política internacional, las cuales abordaban, a partir de una amplia gama de enfoques, temas y áreas geográficas, cuestiones de relevancia crucial para América Latina; y por el otro, reafirmar el compromiso de publicar un libro con las versiones definitivas de los textos discutidos.

El motivo que lo impulsaba era la necesidad de comprender y analizar los cambios del contexto internacional operados en el tramo final de los años '90 y sus implicaciones múltiples y adversas para la política mundial en general y para latinoamericana en particular. De hecho, ya nada quedaba del triunfalismo de comienzos de la década pasada, con el que tanto se había celebrado el advenimiento del orden mundial neoliberal de posguerra fría y sus engañosas promesas de prosperidad económica y diseminación de paz, desarrollo sustentable, democracia política y derechos humanos en el mundo. El siglo XXI nacía, en cambio, envuelto en una densa atmósfera de incertidumbres y pesimismo. Y no era para menos. En el plano mundial, la crisis económico-financiera

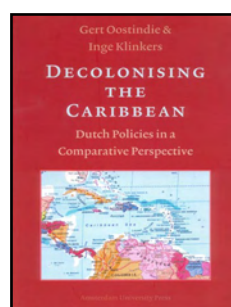
golpeaba en el “centro del centro” del capitalismo corporativo global, con una profundidad que no alentaba expectativas de superación en un horizonte previsible. El multilateralismo global y regional daba señales inquietantes de debilitamiento e ineficacia, mientras el unilateralismo hegemónico norteamericano se reforzaba, asumiendo inequívocos rasgos imperiales. En fin, el propio orden mundial era objeto de contestación política abierta por parte de un heterogéneo movimiento social transnacional, en plena expansión y fortalecimiento. América Latina, a su vez, enfrentaba una situación cada vez más dramática, marcada por el fracaso del modelo económico neoliberal, la intensificación de los ejercicios hegemónicos hemisféricos de la superpotencia, la inestabilidad y fragilidad creciente de las instituciones democráticas y el aumento de la pobreza, las desigualdades y la conflictividad social.

Decolonising The Caribbean. Dutch Policies in a Comparative Perspective

Gert Oostindie & Inge Klinkers.

Amsterdam: Amsterdam University Press, 2003.

291 págs.



Much has been written on the post-war decolonisation in the Caribbean, but rarely from a truly comparative perspective, and seldom with serious attention to the former Dutch colonies of Suriname, the Netherlands Antilles and Aruba. The present study bridges both gaps. In their analysis of Dutch decolonisation policies since the 1940s, the authors discuss not only political processes, but also development aid, the Dutch Caribbean exodus to the metropolis and cultural antagonisms. A balance is drawn both of the costs and benefits of independence in the Caribbean and of the outlines and results of the policies pursued in the nonsovereign Caribbean by France, the Netherlands, the United Kingdom and the United States.

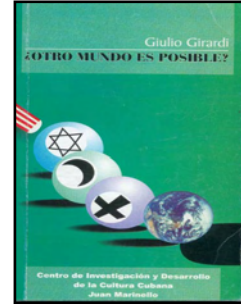
Gert Oostindie is director of the KITLV/Royal Netherlands Institute of Southeast Asian and Caribbean Studies and holds a chair in Caribbean Studies at Utrecht University. Inge Klinkers successfully defended her PhD thesis on Caribbean decolonisation policies at Utrecht University

and is now an editor for various academic presses. In 2001, Oostindie and Klinkers published the three-volume study, *Knellende Koninkrijksbanden. Het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben, 1940-2000* and the abridged versión *Het Koninkrijk in de Caraïben, 1940-2000*, both with Amsterdam University Press.

¿Otro mundo es posible?

Giulio Girardi.

La Habana: Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello, 2003. 198 págs.



Resistencia y alternativa a la globalización neoliberal es un tema de tal importancia y complejidad que se puede considerar la tarea de una época, objeto de una investigación de dimensiones mundiales, aunque todavía dispersa, en la que están comprometidos todos aquellos que se rebelan contra la versión neoliberal de la globalización y creen en la posibilidad de una alternativa popular.

En este nuevo contexto geopolítico, marcado por la globalización neoliberal y la guerra antiterrorista, el movimiento alternativo tiene como propósito un “mundo diverso” del cual proclama que “es posible” y aún más, que está en construcción. La búsqueda de alternativa demuestra su posibilidad en la medida en que se descubre la forma de realizarla, que nace de la identificación inspiradora de las oprimidas y oprimidos del mundo, en los que existen conscientizados y rebeldes recursos inexplorados, éticos, intelectuales y políticos capaces de abrirle caminos nuevos al futuro de la Humanidad.

Giulio Girardi nació en 1926 en El Cairo. Filósofo y Teólogo de la Liberación. Profesor de Filosofía en la Universidad Salesiana de Turín y Roma, en la Universidad Católica de París y en el Instituto Superior de Pastoral Lumen Vitae de Bruselas, fue expulsado de estas instituciones por sus ideas políticas y teológicas. Miembro del Tribunal Russell II y Miembro del Tribunal Permanente de los pueblos desde su fundación. Comprometido con el proceso nicaragüense, la Revolución Cubana, los movimientos indígenas y los movimientos populares de América Latina.

Sin urna de cristal. Pensamiento y Cultura en Cuba contemporánea

Rafael Hernández (compilador)

La Habana: Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello, 2003. 252 págs.



Los textos reunidos en este volumen se refieren a campos y problemáticas del pensamiento social y de la cultura en la Cuba de entresiglos.

Si bien no todos tienen el mismo origen, la mayoría surgió como conferencias expuestas de viva voz por sus autores en un ciclo organizado en el Centro Juan Marinello, en 1999. Los conferencistas de aquel ciclo de 1999 sobre el pensamiento cubano fueron Mayra Espina (Sociología), Miguel Limia (Filosofía), María del Carmen Victori (Etnología), Jorge Ramírez Calzadilla (Sociología de la religión), Juan Valdés Paz (Ciencia política), Joaquín Santana Castillo (el marxismo), Denia García Ronda (los estudios literarios), Juan Antonio Alvarado (los estudios sobre la racialidad), Jorge Ibarra (Historia), Rufo Caballero (las artes visuales), Nelson Valdés (los estudios cubanos fuera de Cuba) y Rafael Hernández (una introducción general). Se han añadido los trabajos de Luisa Campuzano (sobre la mujer), Miren Uriarte (la emigración) y Ernesto Rodríguez (los estudios sobre la cubanología), publicados originalmente en los números 2 y 5 de la revista *Temas*, en 1995 y 1996, respectivamente.

“El lector descubrirá enseguida que no todos coincidimos puntualmente en la identificación de períodos, problemas, críticas y pronósticos. Y es natural que así sea. Creo que esa diversidad es reveladora de la naturaleza de los cambios que están teniendo lugar en la cultura y el pensamiento cubanos en nuestra época”, destaca el autor en la presentación del volumen.

Género y seguridad democrática

Enrique Gomáriz y Ana Isabel García,
San José: Fundación Género y Sociedad (GESO) y
Centro Internacional de Investigaciones para el
Desarrollo CIID (Canadá), 2003. 239 págs.



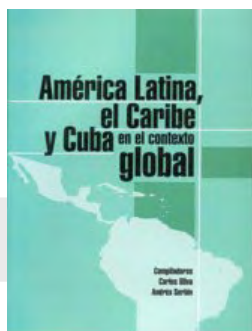
El cruce temático entre género y seguridad no tiene muchos antecedentes ni tampoco demasiado buenos. La relación más antigua entre feminismo y pacifismo no se ha traducido adecuadamente en una articulación cognitiva desde que, en los años ochenta, se desarrolló la teoría de género. Cabe mencionar algunos problemas que los dificultan.

El primero es la tendencia a “pegar” género de manera indiferenciada a cualquier otro cuerpo de acción y conocimiento. Eso suele dar como resultado la tendencia a constituir un apéndice mucho más que un efectivo cruce de campos.

Otro problema surge cuando se trata de hacer la articulación sin dar mucha importancia a la evolución paradigmática de cada campo, lo cual produce el efecto frecuentemente de relacionar un área con paradigmas actualizados con otra área mucho más desactualizada, convocando a un desequilibrio poco productivo.

En relación con lo anterior, también es frecuente que la relación con paz y seguridad se haga con una perspectiva que dice ser de género, pero que, en realidad, se refiere únicamente a la mujer. El resultado es que la gran mayoría de los estudios y las acciones no cruzan seguridad con género sino mujer y seguridad.

Por eso, el esfuerzo que aquí se realiza tiene el mérito de buscar sistemáticamente el equilibrio teórico y metodológico que exige una articulación adecuada de campos. Y lo hace también a partir del estudio sobre cambio paradigmático en la temática de seguridad, hasta llegar a los enfoques más amplios como la *seguridad humana* y la *seguridad democrática*.



América Latina, el Caribe y Cuba en el contexto global

"Mientras que la literatura sobre globalización y programas neoliberales de ajuste, llena bibliotecas, faltan trabajos serios sobre sus consecuencias reales para América Latina y el Caribe.

La presente colección de trabajos, coordinada por Carlos Oliva y Andrés Serbin, dos destacados especialistas en la materia, ayuda a llenar este vacío".

PRIMERA PARTE

- Globalización, integración regional y sociedad civil. **Andrés Serbin**. - La globalización y sus ideologías: lecciones de principios de siglo XXI. **Fernando López-Alves**.

SEGUNDA PARTE

- América Latina en la óptica global de la Unión Europea. **Christian Fres**. - Las perspectivas del Área de Libre Comercio de las Américas bajo la administración Bush. **Gary Prevost** y **Robert Weber**. - México - Gran Caribe: ¿Colaboración o competencia? **Lourdes Ma. Regueiro Bello**. - Nuevas prioridades en las relaciones internacionales caribeñas: Un ensayo desde la perspectiva de los Estados pequeños. **Anthony T. Bryan**. - El Caricom y su convergencia con la integración hemisférica. **Anthony P. Gonzales** y **Tracy Evans**.

TERCERA PARTE

- Cuba - Caribe: Opciones y oportunidades desde la marginalidad. **Carlos Oliva Campos**. - Cuba-América Latina y el Caribe: Balance de las relaciones económicas y comerciales en los años noventa. **Hiram Marquetti Nodarse**. - Cuba y América Latina: Relaciones económicas en desarrollo e iniciativas neobolivarianas. **H. Michael Erisman**.

Araraquara: UNESP, FCL, Laboratorio Editorial;
Havana: AUNA, 2002. 262 pág. ISBN 85-87361-27-9

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina
Teléfono: (54 11) 4372-8351 info@cries.org - www.cries.org

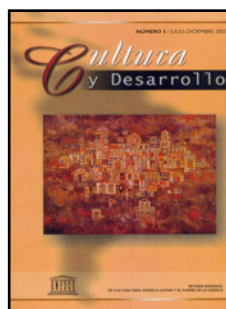


Cultura y Desarrollo

Cultura y Desarrollo.

2003, N°3 julio-diciembre, Carlos Oliva (org).

Red de Integración Regional de América Latina y el Caribe (REDIALC), La Habana. 265 págs.



Cultura y Desarrollo dedica su tercer número a tratar el tema de la gestión de los centros históricos. “Como se reconoce, la preservación e integración del patrimonio histórico-cultural a la vida de los pueblos constituye un factor esencial para reafirmar identidades y, con ello, la diversidad cultural del mundo”, afirma la presentación de la publicación.

En septiembre de 2003, la Oficina del Historiador de la ciudad de La Habana realizó el Segundo Encuentro Internacional de Gestión y Manejo de los centros históricos, donde se presentaron ponencias que abordaron, desde diferentes perspectivas y lugares esa problemática. En la primera sección de la revista, se dan a conocer una muestra de esos trabajos en el afán de contribuir a alimentar el debate acerca de las relaciones entre la gestión de los centros históricos y el desarrollo económico y social.

En la sección “Perspectivas”, se publican cuatro textos, dos de ellos tomados del libro Hacia una mundialización humanista, editado recientemente por la UNESCO. Ambos abordan los impactos de la globalización sobre la cultura. Los otros dos discuten y problematizan

varias dimensiones de los procesos sociales, políticos y culturales que se desarrollan hoy en América Latina y el Caribe.

Otra de las secciones, “Notas críticas”, incluye un texto acerca del lugar que la cultura y la educación deben ocupar en las estrategias de desarrollo económico en el contexto de la globalización.

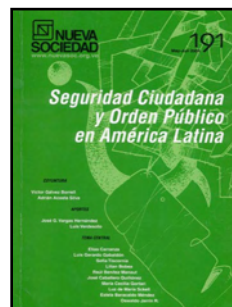
Se presenta además el artículo “José Martí y la UNESCO en el siglo XXI”, parte de un estudio mayor en el que los autores exponen las coincidencias entre el pensamiento ético, cultural y social que José Martí promoviera en la segunda mitad del siglo XIX, y los paradigmas que rigen hoy la labor de la UNESCO.

Finalmente, se publica el documento de la UNESCO, “La convención de salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial”.

**Revista Nueva Sociedad N° 191,
“Seguridad Ciudadana y Orden Público
en América Latina”**

*Revista Nueva Sociedad N° 191, “Seguridad Ciudadana
y Orden Público en América Latina”.*

2004, mayo-junio. Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
160 págs.



La revista en este número, publica una serie de análisis sobre las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina.

Elías Carranza se propone analizar el panorama del delito en los países de América Latina. Se recapitulan las respuestas dadas a la criminalidad y se revisan las diversas formas de prevención, mientras que el artículo de Luis Gerardo Gabaldón describe las tensiones y confrontaciones políticas en Venezuela durante el último bienio y su repercusión en el desempeño policial en materia de orden público, particularmente a nivel urbano.

Sofía Tiscornia analiza una serie de procedimientos policiales comunes y vigentes en Argentina, cuyo origen, expansión y legitimación

proviene tanto del derecho administrativo y, por ende, del control de las costumbres y la moralidad, como de antiguas tácticas de guerra —tales como incursiones rápidas y saqueos. La extensión de estas tácticas policiales plantea problemas singulares —y con frecuencia olvidados— en los debates sobre la «seguridad ciudadana».

Por su parte, Lilian Bobea sostiene que la tendencia al solapamiento de funciones y la diversificación de modalidades entre militares y policías para ejercer el control público, constituye una tensión latente para las emergentes democracias caribeñas y plantea un nuevo dilema a la profesionalización y democratización del ejercicio policial, así como al involucramiento y relacionamiento de la ciudadanía en los temas de seguridad pública.

La seguridad pública y la delincuencia en México son constituyentes de las estructuras políticas. Raúl Benítez Manaut parte de la hipótesis de que fenómenos como la corrupción son consecuencia de instituciones gubernamentales débiles, que necesitan de mecanismos extralegales para operar. Esa corrupción se traslada a los sistemas de justicia, prevención del delito e investigación del crimen organizado.

En el artículo de José Caballero Quiñónez y otras se describe cómo, basado en el nuevo paradigma de la prevención, en Paraguay se ha diseñado e impulsado el Plan Nacional de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana; y Estela Baracaldo Méndez presenta una síntesis de la experiencia adelantada en Bogotá, en educación para la convivencia y seguridad ciudadana por parte de la administración civil, para los funcionarios públicos con responsabilidades específicas en el manejo del área, en el periodo 1995-2003, en este caso la Policía Metropolitana de Bogotá.

Por último, Oswaldo Jarrín R. analiza el caso de una zona limítrofe ecuatoriano-colombiana, y la estrecha implicación de problemas de seguridad ciudadana, fronteriza y regional que allí se produce, sobre un fondo de crisis económica y social. Sólo una labor coordinada desde el Estado en sus diferentes niveles, con la participación activa de la comunidad y organizaciones intermedias, puede hacer frente a estos desafíos múltiples.

Ilé Anuario de Ecología Cultura y Sociedad

Ilé Anuario de Ecología Cultura y Sociedad.

2003, Año 3, N° 3, Fundación Antonio Nuñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre, La Habana. 271 págs.



Este tercer volumen de *Ilé* expresa, en otra entrega, la vocación que mantiene desde su nacimiento. El desarrollo de un pensamiento ecologista latinoamericano y caribeño que permita construir un mundo más justo en lo social, lo cultural y lo ecológico.

Este número presenta un conjunto de trabajos distribuidos en las diversas secciones establecidas ya en los volúmenes precedentes y, además, agrega una dedicada al sesquicentenario del natalicio de José Martí, quien tempranamente percibió no sólo la íntima relación de los humanos con el medio donde desenvuelven su existencia, sino también el carácter político de esta relación, en una avanzada visión para su época y para todas las épocas.

La sección sobre *Ecología Política* recoge cuatro textos con diferentes temáticas: “Ecofeminismos: la sostenibilidad de la vida humana como problema”, de María José Guerra Palmero; “Una herencia en Comala” de Héctor Alimonda; “Las condiciones de producción y la producción de las condiciones”, de James O’Connor; y “Ecología y globalización: recursos basados en la fotosíntesis. Flujos monetarios, de energía y de materiales”, de Dolores Romano y Javier Rodrigo.

La sección de *Historia Ambiental* presenta cuatro trabajos disímiles. El texto de Fabiola Bueno muestra el fuerte proceso de antropización que, durante siglos, ha afectado a la Bahía de La Habana; Enrique Beldarraín relaciona la evolución de parte de la historia de la sanidad en Cuba, con una visión de mucho interés para la historia ambiental del continente; Germán A. Palacios propone una conceptualización de la historia ambiental del continente; y Juan Valdés Paz reporta lo que significó para el pensamiento cubano y para la práctica agrícola en la Isla.

El segmento dedicado al *sesquicentenario de José Martí* presenta los trabajos de Juan E. Bernal Echemendia, Mayra Martínez, Guillermo

Castro Herrera; mientras que la sección *Ecología y Cultura* presenta dos ensayos sobre comunicación, estética y tiempo; el primero, de José Albelda, y el segundo de Frency Fernández.

El estudio de caso presentado en esta oportunidad, aborda un tema que se encuentra en casi todas las ciudades de América Latina y el Caribe: la convivencia de los humanos con especies que le acompañan en sus estrategias de supervivencia.

Por último, el dossier dedicado en este número al Plan Puebla Panamá, incorpora dos trabajos y una declaración política sobre el despliegue de este proyecto, que constituye un intento más de construir una integración regional, subordinada a los intereses transnacionales, esta vez supuestamente liderada por el gobierno mexicano.

Revista IIDH

Revista IIDH.

2003, N° 38, julio – diciembre, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José. 461 págs.



El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) presenta en esta oportunidad una edición monográfica dedicada al tema *Justicia y seguridad*, eje temático del XXI Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, llevado a cabo en San José, Costa Rica, del 23 de junio al 4 de julio de 2003.

A partir de la evaluación del escenario actual latinoamericano, dentro del contexto de globalización, y los retos actuales a los derechos humanos, el IIDH ha formulado una estrategia institucional que propone focalizar la acción institucional en aquellos derechos y conjuntos de derechos en los que puede realizar aportes más sustanciosos y que, además, considera prioritarios. Uno de estos campos de derechos es el relativo al acceso a la justicia y dentro de ese marco, el de la seguridad ciudadana.

Este número de la Revista IIDH se ha dividido en tres partes: la aplicación del derecho internacional en el derecho interno en América

Latina; seguridad, justicia y política en los países latinoamericanos; y, seguridad y derechos de grupos en condición de vulnerabilidad. En la primera parte se incluyen artículos, de Guido Ibargüen Burgos, Mariano R. La Rosa y Carlos R. Constenla. El primero ofrece una revisión del caso boliviano con relación al derecho internacional, el derecho internacional de los derechos humanos y el Tribunal Constitucional, repaso analítico y crítico que hace con el fin de determinar si la vinculación entre aquellos permite una mejor protección de los derechos humanos en su país. La Rosa presenta una investigación que realizó con el objeto de determinar la importancia y trascendencia de la Corte Penal Internacional en la represión de actos que, en forma más grave y desmesurada, atentan contra los derechos fundamentales de la humanidad. Constenla desarrolla el tema de la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos por los tribunales argentinos.

La segunda parte incluye cuatro artículos sobre el tema general de seguridad, justicia y política en América Latina. Los dos primeros tratan de casos particulares: Elena Laura Mariani, analiza el fenómeno delictivo en Buenos Aires; Lorena Isabel Sánchez habla de la inseguridad en la frontera ecuatoriano-colombiana, en el marco del Plan Colombia. Los otros dos tratan el tema desde una perspectiva más general: Horacio Esber invita con su ensayo sobre la represión del delito y su funcionalidad a reflexionar sobre temas claves del problema de seguridad hemisférico; mientras que Marta Altolaguirre Larraondo (ex Presidenta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos), presenta una ponencia sobre seguridad ciudadana en el hemisferio americano.

Por último, se publican cuatro artículos relativos al tema de la seguridad en el caso de grupos en condición de vulnerabilidad. Los dos primeros sobre el caso brasileiro: Marcia Canario de Oliveira Gómez desarrolla el tema de la tortura y la seguridad pública en Brasil; Welinton Pereira da Silva analiza el tráfico de mujeres, niños y adolescentes y su relación con la seguridad social. Con el aporte de dos ponentes se cierran la tercera parte y la edición: uno de Emilio García Méndez; y otro de Juan Carlos Murillo González.

Revista de Ciencias Sociales

Revista de Ciencias Sociales.

2004, Vol X, N° 2 mayo-agosto, Universidad del Zulia,
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Maracaibo.
364 págs.



En este volumen, la *Revista de Ciencias Sociales* nos presenta varios artículos dentro de cuatro agendas temáticas:

a) Diferentes claves de lectura de la sociedad del conocimiento y algunas de sus aplicaciones a la enseñanza, b) Características de los valores presentes en las Universidades venezolanas, c) Algunos conflictos que enfrentaron las autoridades coloniales de la provincia de Maracaibo con las sociedades indígenas y las respuestas surgidas de esta situación y, d) Un análisis de eficiencia en un hospital de la ciudad de Maracaibo.

En el primer grupo de artículos, destaca el trabajo de Pascuale y Darío Sofía “Linux: Hacia una revolución silenciosa de la sociedad de la información” en donde se muestra como este sistema operativo ha venido produciendo cambios económicos y culturales mediante su comparación con el sistema Microsoft, concluyendo que su utilización está reducida a un grupo elitesco de técnicos.

El segundo trabajo de César Pérez Jiménez y Adriana Cely Álvarez, titulado “Cultura y sociedad en la era global. Entre gregarios y virtuales”, muestra dentro de la discutida temática de la globalización, cómo el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación han creado una cultura y un espacio social con valores globales que han impactado en forma negativa la construcción de la democracia en las sociedades latinoamericanas.

También se presenta el trabajo de Ana Prieto y Marle Martínez, “Sistemas de información en las organizaciones: Una alternativa para mejorar la productividad gerencial en las pequeñas y medianas empresas”. Cerrando este primer grupo de trabajos, se encuentran los artículos “Estrategias para desarrollar el aprendizaje tecnológico-informativo y la inteligencia investigativa desde las bibliotecas escolares” de Johann Pirela Morillo, Jenny Ocando Medina y Militza Bracho da Silva; y “Conocimiento, gestión e innovación tecnológica como clave de rendimiento económico” de Arturo Pérez Frías e Ingrid Pérez.

En el área temática de la Universidad se presentan los trabajos de Freddy González Silva: “La etnodiscriminación en el currículo de la escuela de psicología de la UCV”, de Jorge Chávez “Currículo, valores y Universidad. Caso: Universidad del Zulia”; y de Guillermo Rodríguez Medina y Jesús Muñoz Franco “Gestión Comunicacional e imagen corporativa en la Universidad Nacional Abierta”.

Finalmente, se encuentran los trabajos “Rebeliones y conflictos de la Sociedad Wayuu en la República: El caso del Bergantín Loinar”, de Carmen Paz Reverol, y “Eficiencia de un Hospital de Maracaibo: Su relación con la oferta y la demanda de servicios” de Vilma Vargas González, Raiza Cubillán Muñoz y Teresa Gamboa Cáceres.

Análisis Político

Análisis Político.

2004, N° 51 mayo-agosto, Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Bogotá. 110 págs.



La revista Análisis Político es una publicación científica e interdisciplinaria, de circulación nacional e internacional, indexada en los principales catálogos e índices de ciencias sociales.

En esta nueva edición, la revista presenta los siguientes artículos: “Las guerras del siglo XXI”, por Hefried Münkler; “Los estudios acerca de las fuerzas armadas en Colombia: Balance y desafíos”, de Adolfo León Atehortúa Cruz, y “Desmovilizando a Guatemala”, de David Keen.

En la sección “Democracia”, se publican los trabajos de Yann Basset, “El derrumbe del modelo boliviano de gobernabilidad”; y de Jaime Andrés Niño, “La internacionalización de la economía y la crisis de la democracia en América Latina”, mientras que en el apartado “Debates” Diana Marcela Rojas Rivera presenta “Estados Unidos y Europa en el nuevo orden mundial. Crónica de un divorcio anunciado”; y Hugo Fazio Vengoa “Venus y Marte: Dos propuestas enfrentadas de reorganización del mundo”.

Por último, se presentan las reseñas de “Guerras, memoria e historia”, de Renán Silva; “Centroamérica y el Caribe Occidental. Coyuntura,

crisis, y conflictos (1503-1984), de Socorro Ramírez; “La vecindad colombo-venezolana: Imágenes y realidad”, de Carlos Germán Sandoval; y “Memoria de los silenciados”, de Gonzalo Sánchez G.

Anuario de la Asociación de Estados del Caribe “Unidos en el Gran Caribe”

Anuario de la Asociación de Estados del Caribe “Unidos en el Gran Caribe”.

2004, Sexta Edición, Internacional System Communications Limited (ISC) y Asociación de Estados del Caribe, Trinidad. 177 págs.



En esta nueva edición, la AEC presenta una serie de discursos y artículos producidos en el marco de su IX Reunión Ordinaria del Consejo de Ministros (noviembre de 2003), de la IV Cumbre y la X Reunión Ordinaria del Consejo de Ministros (febrero 2003).

Entre los mensajes se encuentran: el de Mireya Moscoso, Presidenta de la República de Panamá en la Cumbre de Jefes de Estado y/o de Gobierno de la AEC; el de Harmodio Arias Cerjack, Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá con motivo de la celebración del centenario de la República de Panamá; y el de Norman Girvan, Secretario General de la AEC.

Los artículos presentados son: “Avances del proceso de integración centroamericana y vinculación con la AEC” por Oscar Alfredo Santamaría; “La Comunidad Caribeña a los treinta años” por Edwin W. Carrington; “La integración centroamericana: Situación y perspectivas” por Haroldo Rodas Melgar; “Reducir la vulnerabilidad a los desastres: Un enfoque sostenible” por Didier Cherpitel; “El Gran Caribe: Globalización, fragmentación e integración” por Norman Girvan; “Las posibilidades para una integración del Gran Caribe” por Sir Shridath Ramphal; “Nuestra civilización caribeña y sus posibilidades políticas” por Ralph E. Gonsalves; “Cuba, anfitrión de los foros para promover el comercio” por Raúl de la Nuez Ramírez; “Trato especial y diferenciado, comercio y desarrollo” por Juan Carlos Martínez-Piva; “El pedregoso camino de la privatización” por Canute James; “Liberalización de los servicios turísticos: Principales preocupaciones de los países en vías de desarrollo”

por Luis Noriega, Zoila González Maicas, Juan Carlos Martínez-Piva y Cheronne Ellis; “Tiempos turbulentos para las aerolíneas de la AEC” por Mark Blacklock; “Creando una Zona de Desarrollo Económico Sostenido en el Gran Caribe” por Pedro Suárez Reyes; “Petróleo y gas: El Gran Caribe mira hacia delante” por Dan Bloch; “Piratería en el Caribe: Viva y coleando” por Wesley Gibbings; “¿Y por dónde va a pasar la carga?” por José Miguel Alfaro; “Costa Rica: Donde los microchips desplazaron a la agricultura” por Lorna Chacón; “La economía de la degradación mundial de los arrecifes coralinos” por Hernán Cesar, Laretta Burke y Lida Pet-Soede; “La acuicultura lidera el camino” por Kenny McCaffrey; “Preparándose para el Mercado y la Economía Únicos del Caribe” por Peter Richards; “La empresa y la economía caribeña: Definiendo economías y una sociedad emprendedora” por Ken Blawatt; “El futuro entre envolvimento y desenvolvimento” por Glenn Sankatsing; “Los mercados laborales latinoamericanos en los noventa” por Suzanne Duryea, Olga Jaramillo y Carmen Pagés.



Catherine Barnes is an independent consultant working on conflict issues through training, facilitation and research. She is currently serving as an advisor to the Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict. She has extensive experience facilitating dialogue and joint analysis, as well as teaching and training adults in various aspects of working with conflict, reconciliation and promoting social change. Specialising in learning from peace processes, she edited *Owning the process: public participation in peacemaking* and *The politics of compromise: the Tajikistan peace process*. From 2000-2001, she served as the Accord Series Editor at Conciliation Resources and remains linked to CR as an Associate.

Catherine spent her early professional life as a community activist and social worker in rural West Virginia, USA and then as a campaigner with the Mental Health Law Project. She worked with the Institute of World Affairs on training programmes for the United Nations diplomatic community and then as programme coordinator for Europe/Former Soviet Union/Americas with Minority Rights Group International. She has published works on minority groups in Central and Eastern Europe and Somalia, and produced several training manuals on conflict resolution, negotiation, and advocacy skills. She holds a doctoral degree from the Institute of Conflict Analysis and Resolution at George Mason University.

e-mail: cathbarnes@gn.apc.org

John W. Foster, Principal Researcher, Civil Society/Governance at the North-South Institute, Ottawa, Ontario, Canada. Dr. Foster is chair of the coordinating committee of the Social Watch and a member of the Civil Society Advisory Committee of the Commonwealth. He had written and published on human rights, health, HIV/AIDs, NAFTA and the FTAA and many other themes in international relations. He was a guest speaker at the New York and Dublin Conferences sponsored by the European Centre for Conflict Prevention.

e-mail: jfoster@nsi-ins.ca

Fred Judson. Investigador y docente. Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Alberta, Edmonton, Canadá; y actual Director de su Departamento de Ciencias Políticas. Ha desempeñado tareas en el Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad de Guadalajara, México; en el Departamento de Relaciones Internacionales del Ministerio del Interior en Nicaragua, en la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales

Ha publicado numerosos artículos en publicaciones de ciencias sociales y ha sido profesor visitante en el Departamento de Estudios Políticos, Queen's University, Kingston, Ontario, Canadá.

e-mail: fjudson@maildrop.srv.ualberta.ca

Paz Verónica Milet tiene una maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad de Chile. Es periodista y tiene un título en comunicación social de la Universidad Diego Portales. Trabaja como Directora de Estudios Internacionales y Militares en FLACSO-Chile. Su experiencia profesional incluye trabajos en diversos medios de comunicación, incluidos radio y televisión. También trabaja como consultora en relaciones públicas y comunicaciones. Ha participado en la publicación de varios libros, como editora y como co-autora, también ha publicado artículos en journals de política internacional.

e-mail: pazmilet@flacso.cl

Dolores Noya Riobó. Licenciada en Relaciones Internacionales en la Universidad del Salvador (Argentina). Actualmente se desempeña como asistente de presidencia y de investigación en CRIES.

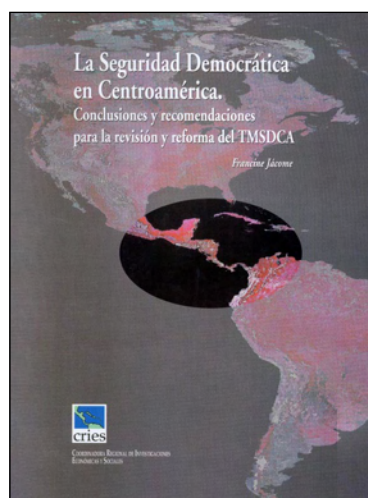
e-mail: lolinoia2002@yahoo.com.ar

Socorro Ramírez. Profesora titular del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia, doctora en ciencia política, diploma de estudios en profundidad en relaciones internacionales, magíster en análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos, y licenciada en historia. Autora de los libros Intervención externa en conflictos internos. El caso colombiano (1996-2003); Los No Alineados ¿Voceros del Sur? A propósito de la presidencia colombiana del Movimiento; y coautora de Venezuela y Colombia: debates de la historia y retos del presente; La vecindad colombo-venezolana: imágenes y realidades; Colombia y Venezuela: agenda común para el siglo XXI; Colombia: entre la inserción y el aislamiento. La política exterior colombiana en los noventa; Actores en conflicto por la Paz, El proceso de paz durante el gobierno de Belisario Betancur 1982-1986. Autora de numerosos artículos en libros y revistas nacionales e internacionales.
e-mail: ldramirezv@unal.edu.co.

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. Actualmente reside en Argentina.
e-mail: info@cries.org

Carolina Solís Fernández. Abogado por la Universidad Católica Andrés Bello en Caracas, Venezuela. Se ha desempeñado como Asistente Legal en la Firma de Abogados Torres Plaz & Araujo y como Abogado en la Sindicatura de la Alcaldía del Municipio Baruta, ambos en Caracas. Actualmente realiza estudios de Maestría en Relaciones Internacionales en la Universidad de Bologna, Sede de Buenos Aires.
e-mail: csolis@unibo.edu.ar

La Seguridad Democrática en Centroamérica. Conclusiones y recomendaciones para la revisión y reforma del TMSDCA



*Francine Jácome - CRIES.
CDB publicaciones, Caracas,
2004.*

Las páginas que aquí se presentan son un resumen del análisis realizado en el volumen colectivo Seguridad Democrática en Centroamérica. Logros y limitaciones en Costa Rica, Panamá, Guatemala y El Salvador.

Los objetivos principales de este análisis preliminar fueron: evaluar el grado de cumplimiento de este Tratado en Costa Rica, Panamá, Guatemala y El Salvador, así como en el ámbito regional; formular un conjunto de recomendaciones para el proceso de revisión y reforma del Tratado, y presentar propuestas de mecanismos para la participación de la sociedad civil en su seguimiento y evaluación.

Estas propuestas se fundamentan en el hecho de que en la actualidad parece haber consenso entre actores tanto gubernamentales como no-gubernamentales sobre la necesidad de llevar a cabo un proceso de revisión del TMSDCA.

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)
Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina
Teléfono: (54 11) 4372-8351 info@cries.org - www.cries.org

SOBRE LA PUBLICACION DE MATERIALES EN *PENSAMIENTO PROPIO*

CRIES a través de *Pensamiento Propio* invita a la comunidad académica de las Américas y otras regiones a presentar trabajos para su publicación

NORMATIVAS DE *PENSAMIENTO PROPIO* PARA LA PRESENTACION DE ORIGINALES

- 1) Los artículos sometidos a la consideración del Comité Editorial deben ser inéditos y el texto del mismo deberá ser enviado por correo electrónico o en disquete en versión Word, a un espacio.
- 2) La extensión de los artículos no debe superar las treinta páginas y los mismos no deberán incluir fotografías, gráficos, tablas o cuadros estadísticos. Excepcionalmente el Comité Editorial considerará publicar cuadros o gráficos que se evalúen como indispensables para el desarrollo del tema.
- 3) Las notas y las referencias bibliográficas deberán incluirse únicamente al final del artículo. Apellidos y nombre del autor, año de la publicación entre paréntesis, título del libro en cursiva, ciudad y editorial.
- 4) Los originales que el Comité Editorial considere apropiados para su publicación, serán sometidos a un arbitraje para ser incorporados en las secciones de Investigación y Análisis o Perfiles y Aportes. Luego de recibir los comentarios de los evaluadores, los mismos se remitirán al autor para su consideración, así como las sugerencias de la Dirección y la Coordinación Editorial.
- 5) El Comité Editorial se reserva el derecho de seleccionar algunos artículos para incorporarlos en las otras secciones.
- 6) Es fundamental a la hora de enviar un artículo que el mismo esté acompañado por una breve reseña curricular del autor (5 a 7 líneas) para ser incorporada en la página de Colaboradores. Igualmente es necesario que el artículo esté acompañado de un resumen de media página.
- 7) El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos sometidos o a condicionar su aceptación a la introducción de modificaciones.
- 8) Los autores de los artículos publicados recibirán un ejemplar de *Pensamiento Propio* vía correo postal.

CALL FOR PUBLICATION PROPOSALS IN
PENSAMIENTO PROPIO

CRIES, through *Pensamiento Propio*, invites the academic community of the Americas and other regions to submit papers for their publication.

PENSAMIENTO PROPIO'S RULES
FOR THE SUBMISSION OF UNPUBLISHED WORKS

- 1) All articles submitted for consideration by the Publishers Committee must be unpublished works. The text should be sent electronically or in diskette, in single-paced Word format.
- 2) The articles length should not be longer than thirty pages and shall not include photographs, diagrams, charts or statistics tables. Exceptionally, the Publishers Committee could consider the publication of tables and diagrams assessed as indispensable for the subject's development.
- 3) Notes and bibliography references should only be included following the article's text, with the author's full name, publication year in parentheses, the book's title in cursive script, city and publishing company.
- 4) Original papers considered as appropriate for publication by the Publishers Committee will be refereed for their inclusion in Research and Analysis or Profiles and Contributions sections. After receiving the assessors' review they will be sent to the author for consideration, together with the suggestions made by the Editor or the Editorial Coordination.
- 5) The Editorial Committee reserves the right to select some articles for their inclusion in other sections.
- 6) The author's brief résumé (5 to 7 lines) should be attached to the articles sent for its inclusion in the Collaborators section. Articles should also be accompanied by a half-page summary.
- 7) The Editorial Committee reserves the right to accept or reject articles submitted, and the acceptance is subject to the introduction of modifications.
- 8) The authors of articles published will get a complimentary copy of *Pensamiento Propio*, by postal service.

SOBRE A PUBLICAÇÃO DE MATERIAIS EM PENSAMENTO PRÓPRIO

CRIES, através da revista *Pensamento Próprio*, convida a comunidade acadêmica das Américas e outras regiões a apresentar trabalhos para publicação

NORMAS DA PENSAMENTO PRÓPRIO PARA A APRESENTAÇÃO DE ORIGINAIS

- 1) O artigo a ser submetido à consideração do Comitê Editorial deve ser inédito. O texto deve ser enviado por correio eletrônico ou em disquete como Documento de Word, digitado em espaço 1 (um).
- 2) A extensão do artigo não deve superar 30 (trinta) páginas. Não devem ser incluídos fotografias, gráficos, tabelas ou quadros estatísticos. Excepcionalmente, o Comitê Editorial poderá decidir pela publicação de quadros ou gráficos que sejam considerados indispensáveis para o desenvolvimento do tema.
- 3) As notas e as referências bibliográficas devem aparecer somente no final do artigo, contendo sobrenome e nome do autor, ano da publicação entre parênteses, título do livro em itálico, cidade e editora.
- 4) Os originais que o Comitê Editorial considerar apropriados para publicação serão submetidos à avaliação de especialistas. Os artigos poderão ser incorporados à seção de Pesquisa e Análise ou de Perfis e Contribuições. Após receber os comentários dos avaliadores, cada texto será remetido ao autor para a sua consideração, assim como as sugestões da Direção e da Coordenação Editorial.
- 5) O Comitê Editorial se reserva o direito de selecionar alguns artigos para que sejam incorporados nas outras seções.
- 6) É fundamental que o artigo enviado seja acompanhado tanto de uma breve resenha curricular do autor (de 5 a 7 linhas), para sua inclusão na página de Colaboradores, como também de um resumo de meia página de seu conteúdo.
- 7) O Comitê Editorial se reserva o direito de aceitar ou recusar os artigos recebidos ou de condicionar sua aceitação à introdução de modificações.
- 8) Os autores dos artigos publicados receberão um exemplar de *Pensamento Próprio* via correio.



¡No lo piense más! ¡Piense con PENSAMIENTO PROPIO!

PENSAMIENTO PROPIO,
publicación semestral de la Coordi-
nadora Regional de Investigaciones
Económicas y Sociales (CRIES).

CRIES / PENSAMIENTO PROPIO

Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048)

Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4372-8351

info@cries.org - www.cries.org

SUSCRIPCIÓN ANUAL (DOS NÚMEROS)

INCLUYENDO GASTOS DE ENVÍO:

Centroamérica, México y el Caribe	US\$ 30
EE.UU., Canadá y América del Sur	US\$ 31
Europa, Asia y Australia	US\$ 36

COMPLETE EL SIGUIENTE CUPON Y ENVÍELO A CRIES / PENSAMIENTO PROPIO

☐ Renovación ☐ Nueva A partir de _____



Use máquina o letra imprenta

Adjunto cheque N° _____

Del banco _____

Por la cantidad de _____ Fecha _____

Nombre _____

Dirección _____

Ciudad _____ Estado _____

Código Postal _____ País _____

Correo electrónico _____

.....

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.

A Coordenadoria Regional de Pesquisas Econômicas e Sociais (CRIES), fundada em 1982, é uma rede de centros de pesquisa, organizações não-governamentais, associações profissionais e fundações que promove a pesquisa nas áreas econômica e social na América Latina e Grande Caribe.

O propósito da CRIES aponta para o aprofundamento da participação da sociedade civil nos processos de integração regional, na formulação e implementação de políticas públicas e na promoção de uma agenda para a integração comercial, social, política e cultural da América Latina e Grande Caribe.

Atualmente, a CRIES conta com a participação de mais de 70 instituições nacionais e regionais em diversos programas de pesquisa e de incidência nos níveis sub-regional e regional, cujo objetivo é fomentar a criação de um modelo regional de desenvolvimento social equitativo, participativo e sustentado para encarar os desafios do novo milênio.

WWW.CRIES.ORG

Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048)
Buenos Aires, Argentina
Tel.: (54 11) 4372-8351
info@cries.org - www.cries.org

