

2

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

Socorro Ramírez

DOCUMENTOS
CRIES



Coordinadora Regional de
Investigaciones Económicas y Sociales

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

Socorro Ramírez



**Coordinadora Regional de
Investigaciones Económicas y Sociales**

**DOCUMENTOS
CRIES**

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

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. Ha publicado libros y numerosos artículos en libros y revistas nacionales e internacionales.
e-mail: ldramirezv@unal.edu.co.*

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, individuos 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 di-

visión 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 impulsada 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 multilaterización 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 Koso-

vo. 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 direc-

ción 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 movilizadora 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 centroamericana 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 condición 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
<p>En caso de ruptura del orden democrático en un estado los demás estados promoverán las consultas pertinentes entre sí y con el estado afectado.</p>	<p>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.</p>	<p>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.</p>
<p>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.</p>	<p>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.</p>	<p>Si las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas, el consejo permanente convocará sesiones de la asamblea general para que adopte las decisiones que estime apropiadas.</p>
<p>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.</p>	<p>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.</p>	<p>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.</p>

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 pro-

blemas 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 ocasio-

nes 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. <ul style="list-style-type: none"> - 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

Fecha	Organismo	Medidas
Julio de 1998	Encuentro presidencial del Mercosur, Bolivia y Chile	<p>de la subregión y a las posibilidades de crecimiento y desarrollo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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. <p>Protocolo de Ushuaia, declaración como zona de paz, libre de las armas de destrucción masiva, y acuerdo de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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	<p>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.</p>
Brasilia, 1 de Septiembre de 2000	Primera reunión presidencial suramericana	<p>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.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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.

Fecha	Organismo	Medidas
		<ul style="list-style-type: none"> - 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. <p>Participar en el registro de armas convencionales de la ONU y en la relatoría de gastos militares padronizados de la OEA.</p>
24 de Junio de 2001	Consejo presidencial andino	<p>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 secretaría 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.</p>
La Paz, 17 de Julio de 2001	Cancilleres CAN-Chile Mercosur	<p>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.</p>
17 de Julio de 2002	Consejo de cancilleres andinos	<p>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:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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

Fecha	Organismo	Medidas
Guayaquil 26 y 27 de Julio de 2002	Segunda cumbre de presidentes suramericanos	<p>fuerza y del emplazamiento, fabricación, transporte y utilización de armas nucleares, biológicas, químicas y ensayos nucleares;</p> <ul style="list-style-type: none"> - erradicación de minas antipersonales y aplicación de las medidas de fomento de la confianza. - Declara a Suramérica zona de paz y cooperación; - proscrib 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 sumi-

do 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.	La prolongada negociación y el desgaste político crónico que sufrieron las negociaciones.

Periodo y modalidad	Integrantes	Resultados	Dificultades
		<ul style="list-style-type: none"> -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. 	
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.	<ul style="list-style-type: none"> -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.	<ul style="list-style-type: none"> -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. 	<ul style="list-style-type: none"> -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.	<ul style="list-style-type: none"> -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. 	<ul style="list-style-type: none"> -Lentitud de la puesta en marcha de los acuerdos. -Desacuerdo gubernamental con la presencia de Estados Unidos.

Periodo y modalidad	Integrantes	Resultados	Dificultades
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 acudieron 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 (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, 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. Análisis 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). *Humanitarian 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 Ghozali 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 (edits.), *¿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). “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.
- 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.
- Decomoy, 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, FLA-CSO, 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 Interventionism", 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 (FNPS).
- Milet, Paz V. (2003). "El grupo de Río en el escenario", en Mercado, trabajo y medio ambiente, Caracas, Nueva 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.

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.

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.

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

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