

## Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe

Este volumen reúne los estudios realizados sobre la problemática de la sociedad civil y los conflictos armados y/o violentos en nuestra región, a lo largo de un programa de investigación, consulta, *networking*, incidencia y diseminación, desarrollado por la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) en América Latina y el Caribe, que llevó a la elaboración de un Plan de Acción Regional de la sociedad civil, a su presentación ante las Naciones Unidas en el marco de una conferencia global impulsada por el *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict* (GPPAC), a su integración a un Plan de Acción Global y a la creación en octubre del 2004 de la Plataforma Latinoamericana y Caribeña de Prevención de Conflictos y Construcción de la Paz.

Un segundo volumen se encuentra en preparación sobre la interacción entre la sociedad civil, la diplomacia ciudadana y los organismos internacionales en la prevención de conflictos. Ambos volúmenes constituyen el aporte inicial de académicos e investigadores de toda la región a un tema y una problemática de reciente instalación en América Latina y el Caribe.

a nutrir los debates y las acciones de las redes y organizaciones ciudadanas que promueven la paz y la prevención de conflictos en nuestra región. A su vez, ambos volúmenes inauguran la Colección Pensamiento Propio que la Editorial Icaria y CRIES inician con el propósito de publicar las investigaciones vinculadas a los procesos desarrollados por las organizaciones y redes ciudadanas en el ámbito regional e internacional.

ISBN 978-84-7426-915-4



Canadá

Paz, conflicto

IDRC



Colección Pensamiento Propio



## Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe

EDITADO POR ANDRÉS SORIANO (Coord.)

Gabriel Aguilera Peralta  
Luis Fernando Ayerbe  
Adrián Bonilla  
Armando Fernández  
Francisco Gutiérrez Sanín  
Isabel Jaramillo  
Daniel Matul  
Hernán Moreano  
José Manuel Ugarte



Icaria editorial

IDRC  CRDI



**Colección Pensamiento Propio**

# **Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe**

**Andrés Serbin (Coord.)**

**Gabriel Aguilera Peralta**

**Luis Fernando Ayerbe**

**Adrián Bonilla**

**Armando Fernández**

**Francisco Gutiérrez Sanín**

**Isabel Jaramillo**

**Daniel Matul**

**Hernán Moreano**

**José Manuel Ugarte**

**Icaria Editorial**

**Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo**

Ottawa • Dakar • El Cairo • Montevideo • Nairobi • Nueva Delhi • Singapur

**Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales**

1ª edición: 1300 ejemplares  
© 2007, Icaria Editorial - IDRC Canada - Ediciones CRIES

**Icaria Editorial**

Arc de Sant Cristòfol, 23  
08003 Barcelona  
Tel. 933 01 17 23 / 301 17 26  
icaria@icariaeditorial.com / [www.icariaeditorial.com](http://www.icariaeditorial.com)  
ISBN 978-84-7426-915-4

**Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC)**

PO Box 8500  
Ottawa, ON, Canadá K1G 3H9  
[info@idrc.ca](mailto:info@idrc.ca) / [www.idrc.ca](http://www.idrc.ca)  
ISBN 978-1-55250-350-8 (e-libro)

**Ediciones CRIES (Coordinadora Regional de Investigaciones**

**Económicas y Sociales)**  
Lavalle 1619 Piso 9º Ofic. A  
(1048) – Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina  
Tel./Fax (54 11) 43 72 83 51  
[info@cries.org](mailto:info@cries.org) / [www.cries.org](http://www.cries.org)

Diseño de tapa y diagramación interior: Laura Toso - [www.imagentres.com](http://www.imagentres.com)

Los derechos de esta obra pertenecen a la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales. Prohibida la reproducción total o parcial sin la debida autorización.

Impreso en Impresores Grancharoff  
Tapalque 5868, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina,  
en el mes de febrero de 2007

# Indice

|                                                                                                                                                      |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Prefacio                                                                                                                                             |     |
| Andrés Serbin .....                                                                                                                                  | 5   |
| Prevención de conflictos armados y sociedad civil en América Latina y el Caribe                                                                      |     |
| Andrés Serbin y José Manuel Ugarte .....                                                                                                             | 11  |
| Sísifo revisado: Conflictos y conflictividad en Centroamérica                                                                                        |     |
| Gabriel Aguilera Peralta .....                                                                                                                       | 49  |
| Conflictos, prevención y sociedad civil en el Caribe                                                                                                 |     |
| Isabel Jaramillo .....                                                                                                                               | 79  |
| Conflicto internacional y prevención en los Andes                                                                                                    |     |
| Adrián Bonilla y Hernán Moreano .....                                                                                                                | 129 |
| Estudio subregional sobre prevención de conflictos y rol de las organizaciones de la sociedad civil en dicha materia, en el Cono Sur                 |     |
| José Manuel Ugarte .....                                                                                                                             | 161 |
| Condiciones estructurales, inequidad y exclusión como fuente de conflicto en Centroamérica: Explorando los vínculos                                  |     |
| Daniel Matul .....                                                                                                                                   | 211 |
| Conflictos en los países andinos: Evaluando los riesgos                                                                                              |     |
| Francisco Gutiérrez Sanín .....                                                                                                                      | 263 |
| Conflictos, vulnerabilidad y manejo de recursos naturales y energía en la región del Caribe                                                          |     |
| Armando Fernández .....                                                                                                                              | 309 |
| Percepciones y agendas de actores extra-regionales como elementos de caracterización de potenciales conflictos armados en América Latina y el Caribe |     |
| Luis Fernando Ayerbe.....                                                                                                                            | 353 |
| Autores .....                                                                                                                                        | 401 |



# Prefacio

---

La experiencia de gran parte del siglo XX condujo a pensar que los conflictos armados eran básicamente guerras entre Estados. La 1ra. y la 2da. Guerras Mundiales, y la Guerra Fría implicaron fundamentalmente la confrontación por intereses, hegemonía o ideología, entre estados soberanos. Sin embargo, las postrimerías del siglo XX y los prolegómenos del siglo XXI, bajo el impacto de la actual oleada de globalización, muestran que los conflictos armados y violentos pueden involucrar también a diversos actores no estatales, desde milicias armadas hasta organizaciones y redes criminales, en conflictos más complejos y multidimensionales de difícil superación. América Latina y el Caribe, pese a su perfil comparativamente pacífico con otras regiones del mundo, no ha escapado a este fenómeno y a sus eventuales consecuencias humanitarias, en términos de pérdidas de vidas civiles (y especialmente de mujeres y niños) y de bienes materiales. Un estudio realizado por la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), muestra que si bien la tendencia a los conflictos armados entre estados tiende a decrecer en nuestra región (pese a las actuales procesos armamentistas y potencialmente militaristas de algunos países), la tendencia a que surjan conflictos violentos por razones internas (tanto políticas como sociales y/o étnicas) o por procesos transnacionales (migración, transnacionalización de redes criminales, derrame de conflictos domésticos) apunta a incrementarse<sup>1</sup>. Como ilustración basta citar en nuestra región, el conflicto instalado en Colombia, la reciente crisis haitiana o la inestabilidad institucional que puede nutrir conflictos similares en algunos de los países andinos.

En este contexto, sin embargo, surge la pregunta acerca de si la ciudadanía organizada y las redes de la sociedad civil pueden desempeñar algún papel importante para prevenirlos, diluirlos o resolverlos, en el marco de las dificultades de consolidación institucional por la que atraviesan la mayoría de la democracias latinoamericanas y caribeñas, y de una cultura política centrada en el Estado y la soberanía

nacional. Y, como un interrogante adicional, se plantea si existen, a nivel regional, subregional y/o hemisférico, los espacios y mecanismos institucionales para que este desempeño se desarrolle.

El presente volumen intenta responder a estas interrogantes, desde diferentes enfoques y perspectivas —unas más focalizadas en los problemas de seguridad; otras en el rol de la sociedad civil o de los organismos subregionales y regionales, y algunas centradas en los factores estructurales que generan la emergencia de conflictos armados o violentos en América Latina y el Caribe, sobre la base de un análisis exhaustivo de las experiencias subregionales y de los factores y actores que pueden afectar su desarrollo.

En este sentido, el volumen recoge tres tipos de contribuciones: en primer lugar, un capítulo introductorio que resume, por un lado, algunas premisas conceptuales iniciales sobre qué entendemos por conflicto armado o violento en la región, y cómo se percibe el papel de la sociedad civil en su prevención y por otro, la experiencia de desarrollo del trabajo de CRIES y de la Plataforma Latinoamericana y Caribeña de Prevención de Conflictos en el marco de un programa impulsado a lo largo de cuatro años sobre el papel de la sociedad civil en la prevención de conflictos y la construcción de la paz en América Latina y el Caribe. Estas premisas conceptuales, en una versión preliminar, apuntan a clarificar un panorama complejo de percepciones y definiciones sobre el conflicto y su prevención y a plantear las bases para un debate. En este sentido, como se podrá apreciar en los trabajos de este volumen, existe coincidencia en que el conflicto es inherente al cambio y la transformación social y, a la vez, que la prevención de conflictos armados o violentos implica fundamentalmente canalizar la transformación de los conflictos existentes a través del diálogo democrático y de medios pacíficos, con la intervención de un amplio espectro de actores, incluyendo en especial a las redes y organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, asimismo se hace evidente que los autores del volumen manejan conceptos diferenciados de lo que entienden por conflicto y por conflictividad en nuestra región, en una gama que abarca los conflictos inter-estatales con un énfasis en los temas de seguridad y defensa; los conflictos sociales, medio-ambientales y políticos que, a partir de una confrontación de intereses, pueden derivar eventual pero no necesariamente en conflictos armados o violentos, tanto a nivel comunitario como subregional o regional; y los conflictos vinculados a la seguridad de las personas, principalmente asociados con las amenazas de la criminalidad. Es por ello que este capítulo



introdutorio describe no sólo el proceso del programa sino también las premisas, reiteradamente requeridas por los participantes de este programa y de la Plataforma, de un marco conceptual mínimo, siguiendo, por un lado, los planteamientos de las Naciones Unidas al introducir el concepto de prevención de conflictos armados, y por otro, las interrogantes surgidas del propio proceso.

En segundo lugar, se incluyen cuatro trabajos sobre conflictos, prevención de conflictos y capacidades y limitaciones de las organizaciones y redes de la sociedad civil para actuar en esta prevención, en función de cuatro dinámicas subregionales —Centroamérica, Caribe, países andinos y Cono Sur. Estos cuatro trabajos parten ocasionalmente desde enfoques diferentes, privilegiando elementos diferenciados, que, eventualmente, responden asimismo, a las particularidades de las cuatro subregiones y su reciente evolución política. Estas cuatro contribuciones constituyen una primera aproximación al problema y a los interrogantes planteados inicialmente, en el marco de una primera ronda de estudios comisionados por el programa y que postularon, desde ópticas distintas, prioridades y énfasis diferenciados en cada subregión, en continuidad con el proyecto de “Mapeo de conflictos actuales en América Latina y el Caribe”<sup>2</sup> desarrollado por CRIES por encargo del Foro de Diplomacia Ciudadana (FDC) en años previos. Los cuatro trabajos fueron presentados y discutidos en la reunión regional de preparación de la Conferencia Global sobre Sociedad Civil y Prevención de Conflictos, realizada en Caracas en febrero del 2005 que, asimismo, produjo como resultado un Plan de Acción Regional para la sociedad civil. En función de los comentarios y debates que generaron fueron posteriormente ampliados y corregidos por sus respectivos autores y publicados, en una versión preliminar, en la revista Pensamiento Propio<sup>3</sup>.

En tercer lugar, y como producto de una segunda ronda de estudios comisionados, se presentan cuatro aportes que se centran sobre factores estructurales y sobre actores externos que puedan eventualmente incidir en la emergencia de conflictos armados o violentos en América Latina y el Caribe, con miras a analizar las posibilidades de ir más allá de la prevención operacional y que apuntan a una prevención de carácter estructural. En este sentido, se solicitaron tres contribuciones sobre factores estructurales, tomando algunas de las sub regiones como marco referencial para su análisis, a saber: factores de orden socio-económico en el caso de Centroamérica; factores socio-políticos e institucionales en el caso de los países andinos, y factores de carácter medioambiental y social en el caso de los países caribeños.

Adicionalmente, el cuarto aporte apunta a analizar el papel de los actores externos a la región en el potencial desarrollo de conflictos armados y/o violentos. Los cuatro capítulos refieren básicamente a la necesidad de analizar la relación entre conflicto, desarrollo sostenible, cooperación internacional y gobernabilidad democrática, y a identificar indicadores para la alerta y reacción temprana frente a posibles conflictos armados o violentos, desde la perspectiva de las experiencias *subregionales*. Estos trabajos fueron a su vez discutidos y enriquecidos durante la segunda reunión regional de la Plataforma reunida en Sao Paulo en septiembre del 2006, y fueron sometidos a arbitraje externo sobre cuya base se hicieron correcciones y ampliaciones posteriores, volcadas en las actuales versiones publicadas en este volumen. Un especial agradecimiento le debemos, en este sentido, a los evaluadores, tanto de América Latina como de Europa que, por razones obvias, permanecerán anónimos.

En suma, los nueve capítulos sientan las bases para avanzar en el debate tanto de las premisas conceptuales que deberían guiar la prevención de conflictos en nuestra región, desde la perspectiva de las redes y organizaciones de la sociedad civil (a partir del entendido de que este concepto y sus derivaciones operacionales ha sido instalado en la agenda regional desde debates, conceptualizaciones y experiencias externas, particularmente en el marco de la ONU), en función de las dinámicas regionales y subregionales que articulan prevención de conflictos, construcción de la paz y acciones de la sociedad civil, como de los factores y elementos estructurales que las condicionan en el marco de la región.

En su conjunto, las nueve capítulos que conforman este volumen reúnen los estudios realizados sobre la problemática de la sociedad civil y los conflictos armados y/o violentos en nuestra región, a lo largo de un programa de investigación, consulta, *networking*, incidencia y diseminación, desarrollado por la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) en América Latina y el Caribe, que llevó a la elaboración de un Plan de Acción Regional de la sociedad civil, a su presentación ante las Naciones Unidas en el marco de una conferencia global impulsada por el *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict* (GPPAC), a su integración a un Plan de Acción Global y a la creación en octubre del 2004 de la Plataforma Latinoamericana y Caribeña de Prevención de Conflictos y Construcción de la Paz. Un segundo volumen se encuentra en preparación sobre la interacción entre la sociedad

civil, la diplomacia ciudadana y los organismos internacionales en la prevención de conflictos. Ambos volúmenes constituyen el aporte inicial de académicos e investigadores de toda la región a un tema y una problemática de reciente instalación en América Latina y el Caribe, y ayudan a nutrir los debates y las acciones de las redes y organizaciones ciudadanas que promueven la paz y la prevención de conflictos en nuestra región. A su vez, ambos volúmenes inauguran la *Colección Pensamiento Propio* que la Editorial Icaria y CRIES inician con el propósito de publicar las investigaciones vinculadas a los procesos desarrollados por las organizaciones y redes ciudadanas en el ámbito regional e internacional.

A lo largo de cuatro años, el proceso de investigación y de debate que han llevado a la preparación de estos dos volúmenes, ha contado con el generoso apoyo del *International Development Research Center* (IDRC) de Canadá. Debemos, en este sentido, un especial agradecimiento a Gerd Schonwalder; Stephen Baranyi, Caullen Duggan y Alberto Florez, que en diferentes etapas han respaldado este proceso, particularmente con sus observaciones y comentarios constructivos. Por otra parte, el programa ha contado en diferentes instancias con el apoyo del GPPAC, de *American Friends Service* (AFS), de la Fundación Ford, de CIDA de Canadá, y de CORDAID de Holanda. Asimismo, la evaluación del programa realizada por Mariano Aguirre de FRIDE para IDRC nos proveyó de enriquecedores insumos, algunos de los cuales se ven reflejados en las próximas páginas. A todos ellos nuestro más profundo agradecimiento por brindarnos la oportunidad de impulsar el programa latinoamericano y caribeño sobre el papel de la sociedad civil en la prevención de conflictos armados y/o violentos en América Latina y el Caribe.

Un especial agradecimiento debemos también a Francine Jácome de INVESP que acompañó este proceso en su etapa inicial, al equipo del Comité Ejecutivo de CRIES y a todos los miembros de la Plataforma que desde hace cuatro años han respaldado esta iniciativa con su permanente y consistente compromiso. Finalmente, una mención especial de agradecimiento le debo a los investigadores que colaboraron con la preparación de los capítulos que componen este volumen, por su paciencia y constancia, muchas veces puesta a prueba por las reiteradas observaciones y comentarios que se le hizo llegar, y, en particular, a José Manuel Ugarte que, amén de elaborar un capítulo sobre el Cono Sur, colaboró conmigo en la preparación del capítulo introductorio con un profundo conocimiento de los

alcances conceptuales del tema, y con un probado compromiso por la construcción de la paz en nuestra región.

Andrés Serbin  
Presidente Ejecutivo  
Coordinadora Regional de Investigaciones  
Económicas y Sociales (CRIES)

## Notas

1. Ver los resultados de este estudio en los artículos publicados en el No. 17 de la revista Pensamiento Propio (Buenos Aires), enero-junio 2003, año 8; en Serbin, A. (2003) “Paz, seguridad y prevención de conflictos en América Latina y el Caribe”, en Pensamiento Propio (Buenos Aires), No. 18, julio-diciembre, año 8, y en Serbin, A. (2005) La construcción de la paz y la sociedad civil en América Latina y el Caribe: seguridad, prevención de conflictos y ciudadanía, Buenos Aires: Documento CRIES No. 6.
2. Ibidem.
3. Pensamiento Propio (Buenos Aires), No. 20, julio-diciembre 2004, año 9.

# **Prevención de conflictos armados y sociedad civil en América Latina y el Caribe**

---

**Andrés Serbin y José Manuel Ugarte**

## **1. Construyendo un enfoque conceptual de la prevención de conflictos y del rol de la sociedad civil en América Latina y el Caribe: algunas bases preliminares**

Como los capítulos que componen este volumen lo evidencian, si bien existe un consenso entre los autores acerca de la necesidad de profundizar en la definición de qué se entiende por conflicto armado y su prevención en la región, y acerca de la importancia del involucramiento de la sociedad civil en este proceso, existen enfoques y versiones diferentes que, a veces y en particular en nuestro ámbito, tienden a desdibujar las fronteras conceptuales entre lo que se entiende por conflictos armados y los conflictos sociales, políticos o étnicos que no necesariamente conllevan a una confrontación armada o violenta, o a reducirlos a las confrontaciones bélicas entre estados, con especial énfasis sobre los temas de seguridad y defensa, generalmente desde una perspectiva estado-céntrica. Una dimensión aparte la constituye asimismo el estudio de la violencia en nuestra región y sus potenciales asociaciones con conflictos armados entre diversos actores colectivos, particularmente en el marco de la ausencia o debilidad de mecanismos institucionales establecidos para lidiar con la conflictividad. En este sentido, la tendencia de los analistas y del debate en curso ha sido, en América Latina y el Caribe, focalizar la atención sobre el conflicto social y político resultante de factores estructurales que eventualmente puede derivar en violencia colectiva o en un conflicto armado, o limitar el análisis del conflicto armado a su manifestación bélica entre estados, a partir de disputas territoriales o de competencia por recursos naturales.

Si bien existe asimismo un consenso entre los autores del presente volumen sobre la necesidad de no negar el conflicto, si no entenderlo como parte fundamental de la dinámica y del cambio social, en la

búsqueda de orientar la prevención de un conflicto armado hacia la transformación pacífica del mismo, sin percibir la conflictividad necesariamente como negativa, existe cierta ambigüedad en las categorías de conflicto a que se remite, y en los mecanismos de transformación del mismo que se proponen.

En esta perspectiva, como bien lo señalan Carment y Schnabel, la prevención de conflictos es un concepto en proceso de desarrollo que apunta a generar una serie de recomendaciones innovadoras en el ámbito de las políticas las que, a su vez, buscan promover un cambio actitudinal entre sus usuarios.<sup>1</sup> Sin embargo, en nuestra región, tanto el concepto de prevención de conflictos como las definiciones de conflicto armado y/o violento, son en realidad nociones novedosas que sólo recientemente han comenzado a tener un arraigo en la formulación e implementación de estrategias tanto por parte de organismos estatales e interestatales, como de organizaciones no-estatales.

Es por ello que hemos creído conveniente sentar algunas premisas conceptuales básicas sobre el concepto de **prevención de conflicto armado** y su vinculación con el papel de la sociedad civil. En este sentido es fundamental comprender que, mas allá de las ambigüedades existentes, desde el inicio del proceso en la región, la referencia a la prevención de conflictos armados remite a los desarrollos conceptuales avanzados por la Organización de Naciones Unidas (ONU) y retomadas, en el caso de la sociedad civil, por el *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict* (GPPAC) y las organizaciones y redes sociales que adhieren a esta iniciativa global, entre otras. De hecho, en tanto estos conceptos no se encontraban presentes o instalados en la agenda regional con anterioridad al inicio de este proceso, las primeras referencias se basan principalmente, mas allá de las confusiones y ambigüedades señaladas, en los enfoques emanados de diferentes documentos y fuentes vinculadas o procedentes de la ONU.

En este marco, la presentación de estas premisas tiene por objeto, en esta fase inicial del proceso en la región, sentar los precedentes conceptuales de un debate que, de común acuerdo con los autores que colaboran en este volumen, recién se inicia en América Latina y el Caribe, y que se ve recreado y reflejado en el desarrollo del proceso de prevención de conflictos y de construcción de la paz por parte de la sociedad civil en América Latina y el Caribe.

### ***La introducción del concepto: el rol de la ONU***

La prevención del conflicto armado o violento se ha constituido en una creciente preocupación de la comunidad internacional, dando lugar, en años recientes, a una serie de iniciativas y acciones por parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), organizaciones regionales, Estados y organismos internacionales, y redes y organizaciones de la sociedad civil.

Aunque la prevención de conflictos armados en el mundo remite a la existencia misma de la ONU, el desarrollo del conflicto Este-Oeste (que virtualmente coincide con su introducción), en el marco de la división del mundo en bloques ideológicos encolumnados detrás de potencias con derecho de veto en el Consejo de Seguridad, la competencia política, económica y militar imperante y los enfrentamientos a través de Estados-clientes, dificultaron el despliegue de acciones tendientes a su implementación.

Sin embargo, la finalización del conflicto Este-Oeste dio oportunidad a la ONU para su creciente involucramiento en la prevención y resolución de conflictos armados o violentos, en un ámbito no restringido a los conflictos entre estados. La erupción del conflicto armado en la ex Yugoslavia, con las dramáticas consecuencias desencadenadas en Bosnia (1992-1995), y especialmente el genocidio producido en Rwanda, donde un número entre 500.000 y 800.000 seres humanos fue exterminado en el lapso de tres meses<sup>2</sup> puso ante la conciencia moral de la humanidad y ante la ONU la necesidad de profundizar la capacidad de impulsar acciones orientadas a prevenir el conflicto armado o violento.<sup>3</sup>

En este contexto, tuvieron lugar una profundización de la acción y, al mismo tiempo, un desarrollo conceptual en materia de prevención del conflicto armado o violento. Este desarrollo, inicialmente promovido por la ONU, se extendió a organizaciones regionales<sup>4</sup>, y a los Estados, y progresivamente fue involucrando a otros actores, como la sociedad civil y el sector privado.

A partir de la definición de Julien Freund de que “el conflicto consiste en un enfrentamiento, choque o desacuerdo intencional entre dos grupos o entes de la misma especie que manifiestan, unos respecto de los otros, una intención hostil, en general a propósito de un derecho y quienes, por mantener, afirmar o restablecer el derecho intentan quebrar la resistencia del otro, eventualmente recurriendo a la violencia”<sup>5</sup>, aludimos, en el marco de la acción antes señalada, a la

prevención del conflicto armado o violento entre unidades políticas soberanas —Estados, entre sí y con grupos sociales y políticos, o de estos últimos entre sí.

Consiguientemente, esta conceptualización no refiere al conflicto entre individuos aislados, sino a “acciones colectivas (no acciones individuales intrapersonales o interpersonales) que emprenden las partes (grupos étnicos, sociales o políticos, en definitiva, grupos con una identidad más o menos definida) cuando se enfrentan a intereses divergentes u objetivos incompatibles”.<sup>6</sup> No obstante, una multiplicación de conflictos individuales de ciertas características, puede muy bien constituir la causa profunda de conflictos del tipo de las que serían objeto de análisis en materia de prevención de conflictos.

Tampoco refiere este concepto, en nuestra perspectiva, a la prevención de cualquier tipo de conflictos. El conflicto social o político han constituido frecuentemente el motor de cambios sociales y políticos importantes e incluso beneficiosos para determinadas sociedades y por esa razón no resulta sorpresivo que históricamente, la respuesta más común ante los movimientos sociales por parte de quienes ejercían el poder haya sido el de “criminalizarlos en términos éticos y tratar de impedirlos en términos políticos”.<sup>7</sup> Sin embargo, no necesariamente todo conflicto social o político deriva en conflicto armado o violencia colectiva.

No obstante, la existencia de conflicto político o social no armado o violento también constituye materia de la prevención de conflictos en el sentido aquí señalado. Sin embargo la acción, en este caso, no está dirigida a evitar el surgimiento del conflicto en sí, sino a procurar su adecuada resolución o superación por medios pacíficos o a evitar la eventual aparición de la violencia. En suma, a su transformación pacífica en un mecanismo de cambio social.

Es de señalar que las acciones dirigidas a la prevención de conflictos, en los términos empleados por la ONU, se refieren, en primer lugar, a conflictos interestatales, o internos entre un Estado y grupos sociales y políticos, o entre grupos sociales o políticos entre sí, internos o externos a un Estado o Estados determinados, en los cuales las partes no han recurrido aún a la violencia, pero que presentan riesgo cierto de violencia.



Asimismo, la prevención del conflicto armado o violento comprende a aquellos conflictos armados o violentos en pleno desarrollo, dado que aún es posible y necesario prevenir su escalamiento.

Cuando hablamos de prevenir el conflicto armado o violento, aludimos a prevenir la aparición o escalamiento de conflictos caracterizados por el empleo, actual o potencial, de **violencia colectiva**, es decir, violencia utilizada como instrumento por personas que se identifican como parte de un grupo —ya sea transitorio o con una identidad más permanente— contra otro grupo o conjunto de individuos, para lograr fines políticos, económicos o sociales.<sup>8</sup>

Los **conflictos armados o violentos** a que referimos implican, consecuentemente, un enfrentamiento entre los actores ya señalados, estatales o no, caracterizado por una significativa intensidad y frecuentemente por cierta duración más o menos prolongada, aunque este último aspecto no aparezca como una condición necesaria.<sup>9</sup>

Para contribuir a la caracterización de conflictos del tipo que estamos refiriendo resulta de utilidad introducir el concepto de emergencias humanitarias empleado por Barbara Harff y Ted Robert Gurr<sup>10</sup>, quienes en su artículo sobre alerta temprana sistemática de tales emergencias, las definen como “conflictos abiertos dentro de los estados que resultan en la victimización de un número sustancial de grupos étnicos u otros grupos de identidad. Ello puede ser exacerbado por la guerra internacional y los desastres naturales, pero su causa principal e inmediata es el conflicto abierto entre grupos dentro de los estados. Nosotros sugerimos que este término sea restringido operacionalmente a conflictos en los cuales mil o más combatientes mueren anualmente como un resultado directo o indirecto de conflictos abiertos”.<sup>11</sup>

Aunque la prevención del conflicto armado o violento incluye también, y en lugar prominente, la prevención del conflicto armado internacional —dado el extraordinario potencial mortífero que caracteriza a la guerra moderna— las emergencias humanitarias nos proporcionan una idea adecuada acerca de qué tipo de conflictos asimismo constituyen hoy en día el objeto de la prevención del conflicto armado o violento. En cambio situaciones como la pobreza, enfermedades como el VIH-SIDA, o la delincuencia común, no constituyen conflicto armado o violento a ser objeto directo de la prevención de conflictos. No obstante, podrán ser percibidas eventualmente en ese marco, como causas profundas de tales conflictos, sobre las que es preciso

actuar para prevenir la aparición del conflicto armado o violento en sí, a través de la tarea de prevención estructural del conflicto, o construcción de la paz.

Para la ONU, la acción en materia de **prevención del conflicto armado o violento** forma parte de la esencia misma de su misión y contribuye en forma inmediata al cumplimiento de las finalidades que le asigna su Carta. Como señala el artículo 1 de ésta, se establece como finalidad de la Organización “1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz”.<sup>12</sup> Adicionalmente, la construcción de la paz o actuación sobre las causas profundas del conflicto encuentra también una base firme en el artículo 55, en el que se establece que “...Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá: a) Niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; b) La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y c) El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades”.<sup>13</sup> En este marco, queda claramente establecida la relación entre el respeto de las libertades y de los derechos humanos en general, y las adecuadas condiciones de vida, con la paz y la seguridad internacionales. Una acción que tienda a asegurar la vigencia de estos valores constituye prevención de conflictos, en realidad, en cumplimiento por parte de la ONU de las finalidades que le dieron vida y que justifican su existencia.

Aunque, como ya señalamos, las catástrofes humanitarias en la década del '90 —particularmente en Rwanda y Bosnia— dieron renovado impulso al accionar dirigido a la prevención de conflictos por parte de Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y a esfuerzos intelectuales como el realizado por la *Carnegie Comisión on*

*Preventing Deadly Conflict*<sup>14</sup> —que inspiraría a su vez, documentos de Naciones Unidas sobre el tema— la preocupación por esta materia ha permeado la vida íntegra de la Organización, traducándose en acciones específicas tras la conclusión del conflicto Este-Oeste.

Tanto la actividad de prevención del conflicto armado o violento, como el marco conceptual en el que se desarrolla, han sido objeto de una larga construcción en el ámbito de la ONU, y desde allí han contribuido a su expansión e influencia en diversos ámbitos y organismos regionales.

Una serie de hitos documentales refrendan esta construcción. Entre ellos se cuentan el *Programa para la Paz*<sup>15</sup> donde se desarrollaron los conceptos de diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y preservación de la paz y particularmente, el concepto de construcción de la paz. El desarrollo de estos conceptos prosiguió en otros documentos posteriores, como el *Suplemento de un Programa para la Paz: Documento de Posición del Secretario General presentado con ocasión del Cincuentenario de la Organización de las Naciones Unidas*<sup>16</sup> señalándose en este último, entre otros aspectos, que “El concepto de la consolidación de la paz después de un conflicto goza de aceptación general. Las medidas aplicables (que son muchas) también pueden apoyar la diplomacia preventiva. La desmilitarización, el control de las armas ligeras, las reformas institucionales, el mejoramiento de la policía y del sistema judicial, la vigilancia de los derechos humanos, la reforma electoral y el desarrollo social y económico pueden ser igualmente valiosos tanto para prevenir un conflicto como para sanar las heridas una vez terminado el conflicto”.<sup>17</sup> En este sentido, la construcción de la paz amplía aquí su ámbito ya que no se refiere ya sólo al post conflicto sino también a la prevención de un conflicto que aún no se ha producido.

Asimismo en la Resolución de la Asamblea General de la ONU titulada *Un programa de paz: diplomacia preventiva y asuntos relacionados*<sup>18</sup> entre diversas propuestas relativas al fortalecimiento de las capacidades de alerta temprana, obtención de información, análisis y de determinación de hechos (*fact finding*) de la Secretaría General de la ONU, de implementación de medidas de fomento de la confianza y la seguridad, de asistencia humanitaria, despliegue preventivo, creación de zonas desmilitarizadas, en materia de diplomacia preventiva se propone a los Estados miembros brindar apoyo político y práctico al Secretario General de la ONU en sus

esfuerzos para la solución pacífica de las disputas. A este fin se propicia la asistencia voluntaria por parte de los Estados miembros al Secretario General con la experticia adicional y recursos logísticos que le fueran necesarios para ello.

Por otra parte, se definió también el rol de la Asamblea General en materia de diplomacia preventiva, destacando la importancia de esa función y la necesidad de que dicho Cuerpo trabajara “en cooperación y coordinación cercana con el Consejo de Seguridad”.<sup>19</sup>

También se propuso promover la utilización de la Asamblea General, de acuerdo con las previsiones de la Carta, “por Estados miembros para ejercer mayor influencia para intervenir en la prevención o contención de cualquier situación que sea potencialmente peligrosa o que pueda llevar a una fricción o disputa internacional”.<sup>20</sup>

A su vez, en el documento *Un programa para el Desarrollo - Informe del Secretario General*<sup>21</sup> y con relación a la construcción de la paz, se sostuvo que “tirar de las raíces del conflicto va más allá de los requerimientos del inmediato post-conflicto y de la reparación de sociedades desgarradas por la guerra. Las causas fundamentales que llevan al conflicto deben ser encaradas. Así como son variadas las causas del conflicto, así deben serlo los medios para encararlas. Construcción de la paz significa fomentar una cultura de paz”.<sup>22</sup>

No obstante, como hemos señalado, el impulso fundamental para la actividad de prevención del conflicto armado o violento y, al propio tiempo, la conformación de su marco conceptual tuvo lugar como consecuencia de las ya señaladas tragedias humanitarias de Rwanda (1994) y Bosnia-Herzegovina (1992-1995) que mostraron al mundo con pavorosa claridad los terribles efectos que podían acompañar al conflicto armado o violento, y la necesidad de prevenirlo.

La decisión y el sentido de urgencia que a partir de estos episodios acompañó a la actividad de prevención del conflicto armado o violento derivó en definitiva en la percepción de que, una vez más, el fin del conflicto Este-Oeste —como sucediera con la conclusión de otros grandes conflictos multinacionales, como las guerras napoleónicas, la primera y la segunda guerras mundiales— no había traído la paz al mundo, persistiendo el conflicto armado, aunque bajo formas diversas; y que frente a las pérdidas y sufrimiento humanos causado por estos conflictos en la década del '90 —a pesar de la conclusión

de la Guerra Fría— “la prevención del conflicto violento es mucho mejor y más costo-efectiva que la cura...”.<sup>23</sup>

En este marco, otra contribución de la ONU en el sentido de reforzar la prevención de conflictos, particularmente en relación a conflictos internos, se desarrolla en el informe *The Responsibility to Protect*<sup>24</sup>, donde se señala que “la prevención es la dimensión más importante de la responsabilidad de proteger”, entendida en el sentido de eliminar “tanto las causas profundas como las causas directas de los conflictos internos y otras crisis provocadas por el hombre que pongan en peligro a la población”.<sup>25</sup>

En el ya mencionado *Informe Final* de la Comisión Carnegie<sup>26</sup> cuyo análisis sobre la naturaleza y las causas del conflicto armado o violento, los indicadores de riesgo de dicho conflicto, y las estrategias para su prevención, influyó decisivamente en el pensamiento y en la acción en este tema en muy diversos ámbitos, se distingue entre la **prevención operacional**, caracterizada por el conjunto de estrategias y acciones desarrolladas ante la crisis, incluyendo tanto la actuación y aplicación de medidas ante un conflicto inminente, como la actuación y aplicación de tales medidas cuando un conflicto ya ha comenzado, para evitar su escalamiento —fundamentalmente, alerta temprana y respuesta temprana, diplomacia preventiva, despliegue preventivo, desarme— y la **prevención estructural**, consistente en estrategias destinadas a encarar las causas profundas del conflicto armado o violento.

Dicho informe fue citado por el Secretario General de la ONU en un documento de fundamental importancia en esta materia —el informe denominado *Prevención del conflicto armado*— al referirse, a que la aludida Comisión “describió a las estrategias para la prevención como quedando comprendidas en dos categorías: prevención operacional, que se refiere a medidas aplicables ante una crisis inmediata, y prevención estructural, que consiste en medidas destinadas a asegurar en primer lugar que la crisis no surgirá o, si surge, que no habrá de reiterarse”.<sup>27</sup>

La **prevención operacional** del conflicto armado o violento no se limita exclusivamente a prevenir la aparición de dicho conflicto. Apunta también a evitar el escalamiento de un conflicto armado o violento en desarrollo.

A las dos categorías o tipos de prevención de conflictos —prevención operacional y prevención estructural o construcción de la paz— el informe sobre *Progresos en la prevención del conflicto armado* del 18 de julio de 2006, emitido por el Secretario General de la ONU para la Asamblea General de dicha Organización<sup>28</sup> incorporó una nueva categoría: la prevención sistémica. Esta modalidad de prevención de conflicto fue definida como “...referida a medidas para encarar riesgos globales de conflicto que trascienden a Estados particulares. Por ejemplo, las iniciativas globales para reducir el comercio ilegal en armas pequeñas y livianas, para enfrentar la degradación ambiental, para regular las industrias que son conocidas como estímulos del conflicto y para hacer progresar la agenda de desarrollo global no sólo son importantes en y por sí, sino que también sirven para reducir la vulnerabilidad al conflicto armado. Combinadas con medidas de prevención actuales y específicas para cada país estructurales y operacionales, las iniciativas sistémicas incrementan más aún las posibilidades de paz...”.<sup>29</sup>

Otros documentos de la ONU brindan aportes complementarios a la construcción conceptual de la prevención del conflicto armado o violento.

Así, en la *Declaración y Programa de Acción para una Cultura de Paz*, aprobada por la Asamblea General el 6 de octubre de 1999<sup>30</sup>, se estimula a los Estados miembros a promover acciones en función de una cultura de la paz y a involucrar a la sociedad civil en la misma.<sup>31</sup>

Por otra parte, la *Declaración del Milenio*, adoptada por la Asamblea General de la ONU<sup>32</sup>, el 8 de septiembre de 2000, establece la necesidad de convertir a las Naciones Unidas en un instrumento más eficaz en el mantenimiento de la paz y la seguridad, proveyéndolas de los recursos y herramientas para la prevención de conflictos, la resolución pacífica de disputas, la preservación y la construcción de la paz, y la reconstrucción post-conflicto.<sup>33</sup>

Aún en aspectos no específicamente dirigidos a la prevención del conflicto armado o violento, esta *Declaración*, que estableció la responsabilidad colectiva en el sostén de los principios de dignidad humana, igualdad y equidad en el nivel global, incluyó claros propósitos y objetivos concretos dirigidos a la promoción del desarrollo, de la lucha contra la pobreza, de la preservación del medio ambiente, de la vigencia de los derechos humanos, de la democracia, de la

cooperación de los países desarrollados con aquellos aún en vías de desarrollo, y la protección de los más vulnerables, ante los efectos de los desastres naturales, conflictos armados y otras emergencias humanitarias, encomendándose el seguimiento del cumplimiento de los objetivos fijados.

En suma, la ONU ha provisto en los últimos años, a través de una serie de documentos y de acciones concretas, un marco conceptual para la prevención de conflictos que, a su vez, ha sido retomado por diversas organizaciones regionales y actores no-estatales, incluyendo redes y organizaciones de la sociedad civil, en su aspiración a crear un mundo pacífico.

### ***El rol de la sociedad civil en la prevención del conflicto armado o violento***

En el marco de este proceso de conceptualización de la prevención de conflictos, básicamente entendida como transformación pacífica de los mismos, aunque existen alusiones al rol de la sociedad civil en la prevención del conflicto armado o violento en diversos documentos de la ONU, es en el ya mencionado Informe del Secretario General *Prevención del Conflicto Armado* donde dicho aspecto es desarrollado cabalmente.<sup>34</sup>

En esta perspectiva, la participación de la sociedad civil en la prevención del conflicto armado o violento es prevista tanto en materia de **prevención operacional**, en tanto “las organizaciones no gubernamentales pueden ser importantes medios para conducir diplomacia de **track II** cuando los Gobiernos y las organizaciones internacionales no pueden hacerlo” como en la **prevención estructural** “... encarando las causas profundas del conflicto en una etapa temprana...”<sup>35</sup>

Similares fundamentos promueven la participación de la sociedad civil en la **prevención sistémica**, aún no considerada al elaborarse ese documento. La lucha contra el comercio ilegal en armas pequeñas y livianas, o lisa y llanamente para disminuir la tenencia y portación de armas entre particulares —aspecto de importancia en sociedades inclinadas a la violencia— o bien contra la degradación ambiental, entre otros múltiples aspectos, se encuentra entre las tareas asumidas por organizaciones de la sociedad civil en todo el mundo.

También se recuerda aquí el rol de otros órganos que forman parte, en definitiva, de la sociedad civil: las instituciones académicas y

particularmente aquellas dedicadas al estudio del conflicto, de la alerta temprana en relación al conflicto armado o violento, y a la prevención del conflicto, destacándose la cooperación que prestan a los órganos de la ONU empeñados en la tarea, materia de este análisis.

No se agota aquí el detalle de las capacidades de la sociedad civil en materia de prevención del conflicto armado o violento. También, como se señala en el informe, las organizaciones religiosas pueden desempeñar un rol fundamental en dicha tarea, en todos sus aspectos, “en razón de la autoridad moral que poseen en muchas comunidades. En algunos casos, grupos y líderes religiosos poseen una ventaja comparativa basada en razones culturales en prevención de conflictos, y son mucho más eficaces cuando enfatizan la común humanidad de todas las partes de un conflicto, mientras rechazan identificarse con ninguna de las partes”.<sup>36</sup> Resulta indudable que en todas las formas de prevención de conflictos, las confesiones religiosas, particularmente las que poseen ascendiente y prestigio en una determinada comunidad, pueden desempeñar un rol importante, por el respeto que pueden inspirar y por el firme rechazo a la violencia que caracteriza a la mayoría de tales confesiones.

Otro hito importante en este sentido es el *Panel de personas eminentes para examinar la relación entre Naciones Unidas y la sociedad civil* presidido por el ex Presidente de Brasil Fernando Enrique Cardoso y convocado por el Secretario General de la ONU en Febrero de 2003 en explícito reconocimiento a la importancia de la cooperación de la sociedad civil con la labor de la Organización, para evaluar la situación existente, identificar nuevas y mejores maneras de involucrar a la sociedad civil, realizar consultas con un abanico más amplio de sectores de ella, facilitar la participación de la sociedad civil de los países en desarrollo, y fortalecer la interacción entre la ONU y la sociedad civil.

Entre las propuestas realizadas por dicho Panel<sup>37</sup> son de mencionar aquellas relativas a la convocatoria a un conjunto de foros, cada uno de ellos diseñado para un propósito determinado, procurando un amplio involucramiento de los sectores interesados; cuidadosa apertura a la participación de actores diversos a los Estados en sus procesos; incrementar la capacidad de Naciones Unidas a nivel país, para obtener las cooperaciones de todos los sectores necesarias para contribuir a los objetivos de la Organización, fortaleciendo para ello



las capacidades de las oficinas de los coordinadores residentes; designar en diversos países especialistas en involucramiento de diversos sectores, con aptitudes de facilitación y conocimiento de la sociedad civil en cada país, y estableciendo grupos asesores en materia de sociedad civil; fortalecer los roles de la sociedad civil en el Consejo de Seguridad, mejorando el planeamiento y eficacia de las reuniones realizadas conforme la formula Arria y cubriendo costos de viaje para incrementar la participación de actores desde el campo, y asegurando que las misiones de campo del Consejo se reúnan regularmente con los líderes locales de la sociedad civil; designación de un Subsecretario General para involucramiento de sectores diversos a los Estados, incluyendo una oficina de enlace con la sociedad civil; realización de medidas destinadas a apoyar a la sociedad civil de los países menos desarrollados, para superar el percibido desbalance en esa materia respecto de los países desarrollados; entre otros elementos.<sup>38</sup>

También cabe destacar que la Resolución 60/180 de la Asamblea General de la ONU<sup>39</sup> de creación de la *Comisión de Construcción de la Paz (Peace Building Commission)*<sup>40</sup> órgano asesor intergubernamental cuya membresía integra Estados propuestos por el Consejo de Seguridad, por el Consejo Económico y Social, y la Asamblea General, países donantes, y países contribuyentes con tropas a misiones de paz, con la misión de sumar recursos, apoyos, experiencia, coordinar de actores, brindar asesoramiento y formular propuestas en materia de estrategias integradas, en materia de construcción de la paz y recuperación post conflicto, incluyó especialmente una recomendación para consultar con la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, incluyendo organizaciones de mujeres, y con el sector privado involucrado en actividades de construcción de la paz.

En este marco provisto por las Naciones Unidas, la experiencia reciente de otras regiones tiende a demostrar que efectivamente la sociedad civil puede desempeñar un papel significativo en la prevención de la emergencia, resurgencia o escalada de conflictos armados, tanto inter-estatales como internos. En primer lugar, porque su inserción local permite identificar tempranamente los síntomas de un conflicto potencial y permite movilizar a una amplia gama de actores, tanto sociales y políticos como locales o internacionales, en una acción preventiva de alerta y respuesta tempranas. En segundo lugar, porque en tanto se articula en redes nacionales y regionales más amplias, puede concitar la atención (y llamar a la necesaria reacción) de los gobiernos y de los organismos intergubernamentales con capacidad

de intervención temprana y efectiva. En tercer lugar, porque tanto a nivel comunitario como nacional e internacional, puede sensibilizar a la opinión pública sobre la necesidad de una pronta acción preventiva y puede ir generando una atmósfera favorable al desarrollo de una cultura de prevención frente a las crisis.

La experiencia reciente del *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict* (GPPAC) con presencia en 15 regiones del planeta, y de la Plataforma Latinoamericana y Caribeña de Prevención de Conflictos coordinada por CRIES, entre otras organizaciones y redes, responde a los llamamientos citados de la ONU y permite suponer que, tanto a nivel global como regional, las iniciativas de la sociedad civil pueden contribuir sustancialmente a la prevención y a la reducción de conflictos armados si se despliegan oportunamente, si se basan en un alto grado de compromiso y de capacidad profesional y si se articulan con las acciones de otros actores de carácter gubernamental o intergubernamental.

Por otra parte, si bien la incidencia de la sociedad civil se debilita una vez desencadenado el conflicto, aún tiene espacio suficiente como actor alternativo para impulsar iniciativas de diplomacia ciudadana con el fin establecer una interlocución entre las partes beligerantes y abrir las puertas para un diálogo que conduzca a la paz, para desarrollar acciones humanitarias y para atenuar, hasta tanto la paz se consolide, los efectos devastadores del conflicto.

Finalmente, en todo proceso post-conflicto la sociedad civil organizada asume nuevamente un rol relevante en la reconstrucción institucional y en la consolidación de la paz, como lo ha reconocido la Organización de Naciones Unidas en distintas ocasiones y operaciones, y, especialmente, como la recientemente conformada Comisión de Construcción de la Paz (*Peace Building Commission*), creada por este organismo, parece revalidar.

Múltiples retos se presentan a la labor de esta Comisión, básicamente orientada a la fase de reconstrucción post-conflicto. Sin embargo, el reconocimiento del papel que en esta fase puede desempeñar la sociedad civil, señala la posibilidad de que esta función sea ampliada también a la prevención de conflictos armados y a la diplomacia ciudadana, tal como la Plataforma Latinoamericana y Caribeña de Prevención de Conflictos y Construcción de la Paz ha venido planteando desde su conformación en Buenos Aires en octubre del

2005 y que ha revalidado en su reciente reunión regional en Sao Paulo en octubre de 2006.<sup>41</sup>

### ***América Latina y el Caribe: algunos interrogantes pendientes***

Una interrogante importante a responder, después de esta somera revisión conceptual y documental, de la prevención de conflictos armados y/o violentos y del rol de la sociedad civil en la misma, desde la perspectiva y la experiencia de la ONU, es si es útil para la prevención de conflictos en América Latina y el Caribe. La interrogante no surge en un vacío, en tanto esta conceptualización ha sido construida, en buena medida, en función de la experiencia de tragedias humanitarias como las de Bosnia y de Rwanda, o de situaciones de conflicto interno o internacional como los de Medio Oriente o Timor del Este. En este sentido, es de preguntarse si situaciones similares pueden emerger en el contexto latinoamericano y caribeño, o si se debería prestar más atención a factores presentes en la región como la inequidad y la exclusión social, la ausencia de un desarrollo sostenido, el narcotráfico y la delincuencia organizada en general y la violencia interpersonal y familiar. Desde enfoques subregionales, los capítulos del presente volumen intentan dar respuesta a estas interrogantes.

No obstante, es evidente que ninguna región puede estar totalmente desprovista de la posibilidad de la emergencia de conflictos armados, y América Latina y el Caribe no son la excepción, en tanto existen abundantes precedente históricos de conflictos inter-estatales tanto en el siglo XIX como en el siglo XX en toda la región; numerosos casos de intervenciones militares (directas o indirectas) o de amenazas militares como en el caso de Centroamérica y de Cuba; algunos casos de masacres étnicas o de población campesina como en Guatemala, Perú o Bolivia; de crisis políticas internas eventualmente derivadas en conflictos armados y guerras civiles como en el caso de Colombia y de Haití y de confrontaciones entre fuerzas militares estatales y fuerzas irregulares insurgentes, a lo largo y a lo ancho de toda la región, sin mencionar la creciente amenaza del narcotráfico, el tráfico de armas y el crimen organizado que ha llevado a algunas ciudades como Sao Paulo y Río, a serias confrontaciones armadas entre organizaciones criminales y fuerzas de seguridad, con importantes pérdidas civiles.

Sin embargo, un estudio realizado por CRIES en el año 2003, muestra

En este marco, desde la perspectiva de la ciudadanía, en la actualidad, los conflictos potenciales se vinculan a la ausencia o debilidad de mecanismos institucionales de prevención desarrollados por los estados o los organismos regionales frente a la creciente violencia asociada, por un lado, a la inseguridad y al desarrollo de la criminalidad, con sus dimensiones transnacionales, y por otro, a la creciente polarización política generada por las desigualdades sociales y étnicas, la exclusión social, y la fragilidad institucional de los sistemas democráticos. En este contexto, toda prevención de conflicto armado o violento requiere de la formulación, por parte de diversos actores, de estrategias de mediano y largo plazo, que aborden no sólo las situaciones *ad-hoc* sino también las causas estructurales de los conflictos vinculadas a estos factores, en tanto la prevención de conflictos no puede limitarse a los síntomas sino que tiene que contemplar asimismo las causas de la violencia que puede conllevar a un conflicto armado en nuestra región.

En esta perspectiva, el aporte conceptual desarrollado desde la experiencia de las Naciones Unidas, se convierte en un instrumento útil para América Latina y el Caribe, en lo que a prevención de conflictos y función de la sociedad civil en la misma se refiere, en conjunto con los aportes provenientes de la experiencia, generalmente *ad hoc*, de organismos regionales como la Organización de Estados Americanos (OEA)<sup>43</sup>, en tanto es asumido de una manera flexible y ajustada a las dinámicas específicas de nuestra región en general, y de las subregiones que la componen. Sin embargo, aún no ofrece un marco conceptual decantado con respecto a las políticas a formular y a desarrollar para implementar una efectiva e integrada prevención de los conflictos potenciales o actuales, con sus características distintivas, de nuestra región, en tanto no provee de una clara comprensión de la articulación de políticas de desarrollo y de equidad impulsadas a mediano y largo plazo con la formulación de medidas y acciones específicas a corto plazo para abordar, abortar o transformar las situaciones potenciales de conflictividad y de violencia, tanto estatal como no-estatal, que puedan devenir en conflictos armados.

## **2. La sociedad civil y la prevención de conflictos en América Latina y el Caribe: instalando el tema en la agenda**

Comparativamente con otras regiones del mundo, América Latina y el Caribe aparenta ser una de las regiones más pacíficas del planeta.

Desde hace diez años, desde el conflicto desatado entre Ecuador y Perú, no se ha desarrollado ninguna confrontación bélica entre los estados de la región, pese a la persistencia de disputas y tensiones fronterizas, y la tendencia actual parece apuntar a una disminución significativa de los conflictos inter-estatales gracias al desarrollo de iniciativas de integración y de cooperación en seguridad regional, y a la implementación de medidas de confianza mutua. Adicionalmente, la estructura jurídica y los distintos mecanismos regionales existentes para prevenir o resolver este tipo de conflictos, aunque no sean plenamente efectivos, propician al menos, con cierta frecuencia, la intervención mediadora de países amigos, sin el involucramiento de organismos internacionales o actores externos a la región.<sup>44</sup> De hecho, la intervención *ad hoc* de grupos de países amigos ha contribuido, sino a resolver, por lo menos a diluir conflictos como el ya citado entre Ecuador y Perú, e inclusive a transitar con menos violencia algunas crisis de gobernabilidad en la región. A este cuadro se debe sumar el hecho de que la mayoría de los países de la región han suscrito el Tratado de Tlatelolco de No Proliferación Nuclear, lo que convierte a América Latina y el Caribe en una zona libre de armas nucleares.

La percepción de que la región es una de las más pacíficas del planeta contrasta, sin embargo, con el hecho de que es una de las que presentan mayores índices de desigualdad, de pobreza y de exclusión social, pese a las expectativas creadas por las reformas estructurales de la década del noventa. Asimismo, las expectativas generadas por los procesos de democratización desplegados a partir de la década del ochenta no se han materializado en un cambio sustancial de este cuadro o en una consolidación efectiva de la institucionalidad democrática que permita desplegar a la ciudadanía tanto el pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, como de sus derechos económicos, sociales y culturales. En su conjunto, esta combinación de factores económicos, sociales y políticos<sup>45</sup> constituye un cuadro estructural preocupante, en tanto propende a agudizar las tensiones y las polarizaciones socio-políticas en un contexto donde las instituciones y el sistema político en sí no parecen encontrar, en muchos casos, el cauce para generar gobernabilidad y estabilidad democrática. Prueba de ello ha sido, con las diferencias de cada caso, la eclosión de crisis políticas en los últimos años, desde Argentina a Bolivia, pasando por Haití, para citar sólo algunos ejemplos.

A esta situación de tensiones y conflictos internos, cabe agregar la creciente preocupación de la ciudadanía por la inseguridad y la vio-

lencia, asociada con el desarrollo de redes criminales tanto de orden local como transnacional y a sus vínculos con los flujos internacionales del narcotráfico, la trata y el tráfico ilegal de personas, el tráfico de armas y las actividades terroristas, cuya ilustración más patente, con efectos regionales tangibles, se encuentra en las repercusiones múltiples del conflicto interno en Colombia pero que también se cristaliza, en Centroamérica, en el fenómeno de las pandillas criminales o *maras*.

De hecho, más allá de las amenazas a la seguridad regional, el espectro de amenazas a la ciudadanía, en términos de inseguridad, violencia e impacto de conflictos violentos se ha ampliado significativamente en las dos últimas décadas, sin mencionar su creciente vinculación y articulación con otros problemas sociales.

Es evidente que estas observaciones generales deben ser matizadas en función de las características de cada país y de cada subregión de América Latina y el Caribe, ya que las situaciones por las que atraviesan Colombia, Haití, algunas ciudades de Brasil, o los países centroamericanos, para citar sólo algunos ejemplos, no son equiparables. En particular, cada subregión —sea el Cono Sur, los países andinos, el Caribe o el istmo centroamericano, responde a condiciones y dinámicas particulares.

No obstante, en líneas generales, las preocupaciones por la eventualidad de un conflicto bélico entre estados con sus efectos sobre la seguridad regional se ven desplazadas por la atención creciente de la ciudadanía por la tendencia al incremento de los conflictos internos y de carácter transnacional, con sus posibilidades de derivación en confrontaciones violentas y armadas que impliquen no sólo una amenaza a la seguridad personal de los ciudadanos, sino también la posibilidad de pérdida masiva de vidas y la destrucción de bienes materiales, combinación que adicionalmente, en función de la experiencia de otras regiones del planeta más dramáticamente afectadas por conflictos armados, generalmente conlleva un retroceso significativo en las posibilidades de impulsar un crecimiento y un desarrollo económico de un país o de una región.<sup>46</sup>

Por otra parte, hoy en día, es indudable la creciente importancia que adquieren los actores no-estatales en el sistema internacional y, en particular, el desarrollo de redes y organizaciones de la sociedad civil, y movimientos sociales de carácter regional y global que, en su con-

junto han devenido en actores relevantes de el sistema internacional, generando nuevas dinámicas caracterizadas por el multilateralismo complejo<sup>47</sup>.

A raíz de estas iniciativas y de la experiencia de conflictos desatados en otras regiones del mundo, se ha hecho evidente que la sociedad civil puede desempeñar roles cruciales tanto en la prevención de conflictos armados y/o violentos, desarrollando y participando en mecanismos de alerta y respuesta temprana a partir de su mayor cercanía con el terreno y de su capacidad de interlocución y cooperación con organismos internacionales y, eventualmente, con gobiernos y partes en conflicto; evitando la escalada de un conflicto y, en el caso de que esta se produzca, desplegando iniciativas de diplomacia ciudadana (o *second track diplomacy*)<sup>48</sup> que contribuyan a una resolución del mismo, sin mencionar su rol fundamental en la reconstrucción en etapas de post-conflicto. No obstante, se ha determinado, en base a la experiencia acumulada en las dos últimas décadas, que su aporte más destacado puede ser precisamente en el proceso de prevención de un conflicto armado o violento, antes de que éste se desencadene o escale.

Sin embargo, una serie de estudios recientes ha puesto en evidencia las serias falencias de las redes y organizaciones de la sociedad civil en abordar los temas de la seguridad, la construcción de la paz y la prevención de conflictos armados en nuestra región. Más allá del debate endémico acerca del alcance conceptual del término sociedad civil, particularmente en el contexto regional o global, de su heterogeneidad y fragmentación, y de las dificultades de vinculación, interacción y diálogo entre los actores políticos tradicionales (gobiernos, partidos políticos, legislaturas, sindicatos) y los actores sociales (movimientos sociales, agrupaciones ciudadanas, organismos no-gubernamentales, organizaciones profesionales o académicas, entre otros), la ciudadanía organizada en nuestra región, con algunas notables excepciones, ha tenido serias dificultades en articular una agenda y un conjunto de estrategias consecuentes en torno a estos tres temas.<sup>49</sup>

Los temas de seguridad y defensa han sido tradicionalmente relegados a las decisiones en el ámbito gubernamental, con claro sesgo estatocéntrico.<sup>50</sup> En este sentido, con excepción de las preocupaciones de redes y organizaciones de derechos humanos en evitar la conversión de las fuerzas armadas en un actor político y en denunciar el terrorismo de estado, el tema ha quedado circunscrito a las decisiones gubernamentales y, eventualmente, luego de la consolidación de los

procesos democráticos, al interés de los académicos e investigadores generalmente identificados con una agenda definida por los gobiernos o por los organismos internacionales. El debate acerca de conceptos como seguridad regional, seguridad cooperativa, seguridad democrática y, más recientemente, seguridad humana y seguridad multidimensional, ha estado circunscrito, en este sentido, a los ámbitos de decisión política de gobiernos y organismos internacionales, y ha sido nutrido por abundantes aportes académicos. Sin embargo, las redes y organizaciones de la sociedad civil, hasta muy recientemente, han estado ausentes de este debate y de la posibilidad de influir sobre las políticas públicas que inspira.<sup>51</sup>

Por otra parte, con algunas notables excepciones de la década del ochenta (como la Comisión Sudamericana de Paz, la Fundación Arias o el Consejo Latinoamericano de Investigación para la Paz – CLAIP), el tema de la construcción de la paz ha estado alejado, a diferencia de los movimientos y reclamos ciudadanos de otras regiones, de los intereses de la ciudadanía en América Latina y el Caribe, tal vez por la situación señalada inicialmente del carácter relativamente pacífico de nuestra región. De hecho, las pocas redes y organizaciones de la sociedad civil que han actuado en relación a este tema lo han hecho más en función de acotar a actores institucionales como los gobiernos, las fuerzas armadas o las fuerzas policiales que por la preocupación por una eventual confrontación bélica entre países.<sup>52</sup> Excepciones significativas, pero de limitado impacto regional, han sido las iniciativas de la sociedad civil para diluir o superar el potencial conflictivo de las situaciones de tensión o de confrontación entre Argentina y Chile, entre Ecuador y Perú, entre Nicaragua y Honduras, o más recientemente, entre Colombia y Venezuela, a través de acciones conjuntas en las fronteras y en las capitales. Sin embargo, estas excepciones no han dado lugar a iniciativas sostenidas a más largo plazo para la construcción de la paz a nivel regional, ni a un movimiento social amplio como en otras latitudes.

A su vez, en relación a la **prevención de conflictos**, en su gran mayoría las redes y organizaciones de la sociedad civil (al igual que los organismos regionales) han estado más focalizadas en la **resolución de conflictos**, predominantemente a nivel comunitario. Ejemplos de estas iniciativas se pueden ubicar particularmente en el contexto del Caribe de habla inglesa (y en especial en Jamaica dónde existe un alto nivel de violencia armada a nivel comunitario), pero también en otros países y regiones, como ilustraciones de una actividad de



base promovida generalmente por organizaciones religiosas en colaboración con vecinos y, eventualmente, con autoridades locales que coincide, en algunos lineamientos, con el trabajo de comunidades de base que origina en la década del sesenta las primeras organizaciones no-gubernamentales.<sup>53</sup> Eventualmente, como en los casos de las situaciones post-conflicto en algunos países centroamericanos (y de manera notable en Guatemala) y en situaciones de persistencia de conflicto interno, como en el caso de Colombia, han originado iniciativas de alcance más extenso, a nivel nacional, sin derivar, no obstante, en articulaciones más amplias. Si bien la prevención de conflictos presume, en alguna de sus etapas, la resolución de los mismos con el objeto de evitar recurrencias del mismo, es llamativo que existe, en nuestra región y en distintos ámbitos tanto de la sociedad civil como gubernamentales, una ambigüedad conceptual en el tratamiento de ambos temas, posiblemente asociado a la existencia de una cultura reactiva frente a las crisis y a la ausencia de una cultura de la prevención como tal.

Por otra parte, en su conjunto, estos esfuerzos, esbozados en forma muy somera, no han logrado articularse, hasta muy recientemente, en redes y organizaciones institucionalizadas de la sociedad civil a nivel nacional, regional o subregional, que impliquen iniciativas sostenidas para promover la paz y la prevención de conflictos armados en nuestra región. A esta falta de articulación más amplia y a la ausencia de definición de una agenda nacional o regional, han contribuido las falencias y debilidades habituales de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina y el Caribe, relacionadas con su heterogeneidad y atomización, su débil institucionalidad, sus dificultades de interlocución con gobiernos y actores políticos, las limitaciones en términos de capacitación y recursos, y el difícil tránsito desde visiones normativas a propositivas que habitualmente plagan el mundo de estas organizaciones. Sin mencionar, más allá de los principios éticos y morales que frecuentemente los inspiran, la incapacidad de sustraerse, en algunos casos, a las perversiones habituales de nuestras culturas políticas —personalismo, parroquialismo, clientelismo, patrimonialismo y corporatismo.<sup>54</sup>

No obstante, en años recientes han surgido nuevos espacios de oportunidad para la intervención y participación de las redes y organizaciones de la sociedad civil en la construcción de la paz y la prevención de conflictos, particularmente en el ámbito global, hemisférico y regional.

En primer lugar, el progresivo reconocimiento de la importancia de los actores no-estatales en el sistema internacional indudablemente ha contribuido a ampliar las posibilidades de incidencia de las OSC en los ámbitos intergubernamentales y multilaterales. Esto se ha hecho particularmente evidente en el ya citado caso de la Organización de las Naciones Unidas, donde, a raíz de un llamado del Secretario General, se ha desarrollado, de una manera autónoma, una iniciativa global de movilización de la sociedad civil para articular una estrategia conjunta para la prevención de conflictos y la construcción de la paz. En este marco, el *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC)*, ha impulsado y coordinado 15 iniciativas de consulta, investigación y *networking* en diferentes regiones del mundo, orientadas a elaborar y proponer un plan de acción global<sup>55</sup> entre la ONU y las OSC para la prevención de conflictos, trabajando en articulación con distintos departamentos y agencias de la ONU. En julio del 2005, durante una conferencia cumbre (por primera vez organizada por la sociedad civil en colaboración con la ONU) realizada en Nueva York, más de 800 delegados de todo el mundo presentaron sus conclusiones y recomendaciones al Secretario General, y debatieron con representantes de organismos internacionales, ONGs y gobiernos, sobre el desarrollo de una estrategia global de prevención de conflictos y construcción de la paz. Más allá de la participación históricamente avanzada por las organizaciones de la sociedad civil en el ECOSOC, esta iniciativa y el evento de julio del 2005, abrieron la posibilidad de incrementar la incidencia, en este campo específico, sobre los ámbitos de decisión política del organismo, incluyendo eventualmente el Consejo de Seguridad ante el cual se propone una ampliación y profundización de la Fórmula Arria para la participación de la sociedad civil. Asimismo, la creación reciente de la *Peace Building Commission* constituye una nueva oportunidad para avanzar el trabajo de la sociedad civil en la construcción de la paz global.

En segundo lugar, en el ámbito hemisférico, las iniciativas de la sociedad civil en la prevención de conflictos y en la construcción de la paz, también han encontrado espacios crecientes de incidencia y participación, especialmente en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de las Cumbres de las Américas. Estas oportunidades han sido aprovechadas, particularmente desde la Cumbre de Québec, por diversas organizaciones y redes que abordan en sus agendas temas distintos, pero asimismo por aquellas organizaciones que han comenzado a priorizar en sus agendas los temas de paz y seguridad regional el rol de la sociedad civil en la

prevención de conflictos.<sup>56</sup> En este marco, desde el año 2002 el Foro de Diplomacia Ciudadana (FDC) y la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), en asociación con otras redes e iniciativas, han estado muy activas tanto en el proceso de mapeo e identificación de conflictos armados potenciales en la región, como de redes y organizaciones que, desde la sociedad civil, puedan contribuir a prevenirlos promoviendo iniciativas colectivas en los ámbitos multilaterales.<sup>57</sup> Por encargo de FDC, CRIES ha desarrollado un estudio preliminar sobre conflictos en América Latina y el Caribe<sup>58</sup> y, posteriormente, ha sido seleccionado para impulsar y coordinar la iniciativa de América Latina y el Caribe sobre prevención de conflictos, como parte del GPPAC. Junto con la consulta, organización e investigación que ha llevado a la preparación de una agenda regional de la sociedad civil<sup>59</sup> para la prevención de conflictos armados o violentos, CRIES ha promovido la introducción del tema en las agendas de las Asambleas Generales de la OEA, en las Cumbres de las Américas, y en el Consejo Hemisférico de Seguridad, a través de talleres preparatorios y presentaciones, utilizando en particular las posibilidades de diálogo abiertas con los gobiernos de la región en el marco del Foro Hemisférico de la Sociedad Civil, coordinado por la Secretaría de Seguimiento de Cumbres de la OEA. Asimismo, en su momento, ha desarrollado diversas modalidades de cooperación con la Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA, y, en especial, el Dpto. de Prevención de Conflictos.<sup>60</sup> Es de señalar, sin embargo, que el tema de la intervención humanitaria es un tema particularmente sensible a la luz de la soberanía nacional, dados los antecedentes regionales de intervenciones externas, y coloca a las organizaciones y redes ciudadanas preocupadas por este tema en una delicada situación, dadas las susceptibilidades que despiertan ante algunos gobiernos de la región.

Más allá del ámbito intergubernamental, CRIES ha coordinado acciones con la iniciativa de América del Norte (que incluye a Canadá, EE.UU. y México) en función de la promoción del tema, y ha promovido la incorporación del mismo a la agenda del Foro Social Mundial y del Foro de las Américas, en coordinación e interlocución con diversos movimientos sociales.

En tercer lugar, de una manera más gradual, se incrementan las oportunidades de influir sobre las agendas subregionales a través de los mecanismos de integración y coordinación política regionales. La situación de actor social reconocido por la Asociación de Estados del Caribe<sup>61</sup>,

y la trayectoria centroamericana de CRIES y su previa pertenencia al Consejo Consultivo de la Sociedad Civil del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), han posibilitado una interlocución fluida con estos organismos y con otras instancias de la integración regional, y han permitido la articulación de iniciativas para desarrollar programas conjuntos de prevención de conflictos y construcción de la paz entre organismos intergubernamentales y redes y organizaciones de la sociedad civil. En el ámbito andino, el llamado de la secretaría general de la CAN a conformar una red de seguridad de la sociedad civil ha tenido una respuesta por parte de algunas organizaciones académicas y de la sociedad civil que, con el apoyo de la Fundación Frederick Ebert, ha impulsado la creación de una Red de Seguridad Andina (RESDA), donde también participa CRIES. Sin embargo, en el Cono Sur, pese a la existencia de una serie de experiencias previas de desarrollo de la redes de seguridad como RESDAL por parte de SER 2000 desde la Argentina, o el Observatorio de Seguridad y Fuerzas Armadas del Cono Sur<sup>62</sup>, que, con la colaboración de centros académicos de los países miembros opera desde Uruguay, los espacios de interlocución e incidencia de la sociedad civil en estos temas en el MERCOSUR, son muy limitados, ya que en el Foro Económico y Social con frecuencia las redes y organizaciones ciudadana no han tenido presencia y/o reconocimiento hasta muy recientemente.

En suma, si bien en los últimos veinte años, el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil y la profundización de los procesos de democratización en América Latina y el Caribe, han posibilitado una gradual ampliación de los espacios de participación e incidencia de la ciudadanía, esta ampliación ha afectado de muy limitada manera la capacidad de incidencia de la ciudadanía organizada en temas relativos a la construcción de la paz y la prevención de conflictos. Con la probable excepción de los temas relativos a la seguridad pública —generalmente de alto valor político en fases pre-electorales a nivel nacional y local— la sociedad civil sólo ha logrado incrementar su influencia sobre cambios en enfoques y orientaciones de las políticas públicas desde su incidencia en organismos y espacios intergubernamentales, o, en forma muy focalizada, en los ámbitos locales donde logra una mayor articulación con autoridades, actores políticos y medios de comunicación. La tradicional suspicacia de gobiernos y partidos políticos hacia las distintas formas de organización de la ciudadanía que no estén mediadas por los aparatos políticos, hacen que, tanto en el campo de la construcción de la paz como en el de prevención de conflictos, la articulación y coordinación de iniciativas

conjuntas entre la sociedad civil y los actores políticos se vuelva una tarea plagada de dificultades. Menor, pero no por eso inexistente, es la reticencia en los ámbitos intergubernamentales, básicamente por la acción de una gama muy variada y compleja de intereses y actores. Sin embargo, a la vez, la posibilidad de que la sociedad civil actúe efectivamente sobre la prevención de un eventual conflicto, también es menor y está fuertemente condicionada por dinámicas políticas que frecuentemente exceden sus capacidades de análisis, evaluación y acción consecuente.<sup>63</sup>

En este contexto, el programa *El rol de la sociedad civil en la prevención de conflictos en América Latina y el Caribe* desarrollado por CRIES ha avanzado con significativa rapidez, alcanzando logros importantes, en apenas cuatro años.

En primer lugar, se ha logrado instalar en la agenda de América Latina y el Caribe un tema generalmente ausente como el de la prevención de conflictos, y a través del trabajo de consulta y de articulación se ha logrado conformar una red de más de 60 organizaciones de la sociedad civil, configurada en octubre del 2005 como Plataforma Latinoamericana y Caribeña de Prevención de Conflictos y de Construcción de la Paz<sup>64</sup> que, bajo distintas modalidades y a diferentes niveles, abordan los temas de construcción de la paz y prevención de conflictos en sus respectivas agendas. Sucesivas consultas, a través de talleres regionales y subregionales, y de foros virtuales, han abierto, asimismo, la posibilidad de aunar esfuerzos y de compatibilizar posiciones, por la vía del diálogo y del debate. Es de destacar, en este sentido, que si bien el trabajo de identificación de redes y organizaciones de la sociedad civil que trabajan estos temas y la consulta con las mismas ha sido exhaustivo, especialmente en el esfuerzo de involucrar organizaciones locales y de base, queda, sin embargo, mucho por hacer en este sentido. No obstante, uno de los logros significativos de estos tres años ha sido la elaboración, discusión y aprobación del Plan de Acción Regional con recomendaciones para la misma sociedad civil, los gobiernos y las organizaciones internacionales, basada en una amplia convocatoria a lo largo y a lo ancho de toda la región e incluyendo organizaciones hispano, luso y angloparlantes.

Simultáneamente, este proceso de consulta ha estado nutrido por un proceso de investigación encarado tanto por las organizaciones de la sociedad civil como por instituciones académicas de toda la región, en el marco de una alianza entre organizaciones ciudadanas y centros

académicos que constituye la marca distintiva del trabajo de CRIES. Los estudios que ha impulsado el proceso de investigación, han permitido no sólo una identificación de las redes y organizaciones de la sociedad civil involucradas en el tema y de los espacios institucionales (en particular en el ámbito hemisférico, regional y subregional) que ofrecen una oportunidad para la incidencia sobre estos temas y de los focos potenciales de conflicto en la región, sino también una serie de contribuciones y aportes conceptuales que han enriquecido el debate sobre los temas de seguridad regional, construcción de la paz y prevención de conflictos, ocho de los cuales se publican en el presente volumen, abordando en su análisis tanto el desarrollo de la prevención de conflictos y el rol de la sociedad civil en los procesos subregionales como los factores estructurales y los actores externos que pueden condicionar la emergencia de conflictos armados y o violentos.

Por otra parte, tanto los procesos de consulta y articulación, con el de investigación, han contribuido a forjar, progresivamente, una voz común de la sociedad civil en estos temas, sobre la base de una agenda propositiva y con una visión clara de las metas y objetivos a lograr a mediano y a largo plazo en la interlocución con gobiernos y organismos internacionales.<sup>65</sup> Por medio de un trabajo gradual, siempre en consulta con las redes y organizaciones vinculadas a la realidad cercana a los conflictos potenciales o emergentes, la idea de que la sociedad civil puede contribuir sustancialmente a la prevención de conflictos y a la construcción de la paz ha ido ganando terreno en diferentes ámbitos políticos de nuestra región.

La promoción de esta idea, a través de un trabajo colectivo a nivel hemisférico, también ha impactado a la opinión pública, a través de campañas de prensa, la difusión de publicaciones y documentos, y la realización de un documental.<sup>66</sup>

La combinación del trabajo de consulta y articulación, de investigación, de *networking*, y de difusión y diseminación, ha permitido culminar esta primera etapa del proceso en nuestra región, no sólo con los logros antes señalados, sino también, en coordinación con otras iniciativas regionales en el planeta y a través del trabajo conjunto en el marco de GPPAC, en la elaboración de un Plan de Acción Global presentado al Secretario General de las Naciones Unidas durante la conferencia internacional sobre el rol de la sociedad civil en la prevención de conflictos, en julio del 2005.

No obstante estos logros, los desafíos mayores para la sociedad civil en América Latina y el Caribe, apuntan, en el futuro, a articular adecuadamente la construcción de ciudadanía con una estrategia consistente y sostenible de prevención de conflictos, en el sentido de su transformación en elementos de cambio, y de construcción de la paz a nivel local, nacional y regional. Los lineamientos prácticos a seguir para enfrentar estos desafíos a nivel hemisférico y regional han sido esbozados en la etapa previa y en los respectivos planes de acción propuestos: la necesidad de desarrollar un **sistema de alerta y respuesta temprana** con una participación y un compromiso efectivo de las organizaciones locales y de base; la creación de un **Observatorio de conflictos** anclado en la experiencia local y nacional de las redes y organizaciones de la sociedad civil; la consolidación de una **Plataforma de acción** que incluya no sólo a las organizaciones de la sociedad civil y a las instituciones académicas, sino que también, a través de distintas modalidades de articulación y cooperación, vincule a agencias de gobierno, actores políticos, organismos regionales y medios de comunicación; el impulso a un proceso sostenido de investigación y de capacitación por parte de las redes y organizaciones de la sociedad civil; y la necesidad de mantener consistentemente en todos estos procesos los rasgos de pluralismo, transparencia y gestión democrática que han caracterizado al programa en su etapa anterior. No obstante, probablemente uno de los desafíos mayores que enfrenta la labor de las organizaciones y redes ciudadanas a nivel regional, consiste en desarrollar un marco conceptual acerca de los conflictos en nuestra región, de las capacidades y el alcance de la labor de estas redes, y de los efectivos mecanismos que, sobre la base de la experiencia previa y de los elementos antes apuntados, sirva para prevenir efectivamente el desarrollo de conflictos armados o violentos. En este sentido, algunos elementos en esta dirección se esbozan en la segunda sección de este capítulo, con el objetivo de sentar las bases para un debate tan reciente como el mismo proceso que lo nutre, y en los aportes de los restantes capítulos de este volumen.

### 3. Conclusiones

El rol de la sociedad civil en la prevención del conflicto armado o violento ha logrado a nivel de la ONU y de otros organismos internacionales un importante reconocimiento, aunque aún resta mucho por hacer. Implementar las recomendaciones del informe de la Comisión presidida por Fernando Enrique Cardoso, por una parte –muy

especialmente, en cuanto a estimular y apoyar la participación en la ONU de las organizaciones de la sociedad civil de los países en vías de desarrollo, y en incrementar la participación de la sociedad civil en el Consejo de Seguridad, ampliando la aplicación de la fórmula Arria en sus reuniones, entre otros aspectos- constituyen metas inmediatas a lograr. De una manera similar, pero tomando en cuenta las particularidades respectivas, los organismos hemisféricos y regionales posibilitan la ampliación de los espacios de participación y diálogo de las redes y organizaciones ciudadanas y el desarrollo de iniciativas y programas conjuntos con la sociedad civil.

Sin embargo, respecto de la sociedad civil de América Latina y del Caribe y de su rol en la prevención del conflicto armado o violento, existe sin duda mucho a realizar. Una vez superada la fase inicial de diagnóstico e identificación de actores, procesos y mecanismos de participación, es preciso encarar, en una segunda etapa, el desarrollo de capacidades analíticas, operativas e institucionales para abordar los conflictos en términos de su transformación por medios pacíficos, y en el marco de la formulación de estrategias integradas y a mediano y largo plazo que vayan más allá de las reacciones *ad hoc* a situaciones de crisis o de emergente conflictividad.

En este sentido, es preciso previamente lograr una adecuada comprensión y consenso por parte de todos sus integrantes respecto de qué significa prevenir el conflicto armado o violento, y cuáles son los alcances del rol de la sociedad civil en dicha tarea, qué medidas concretas puede adoptar la sociedad civil para realizarla en sus diversos tipos, y qué capacidades debe adquirir para desarrollarla eficazmente, en el marco de una efectiva transformación pacífica de los conflictos y de la construcción de la paz regional y mundial. Desde esta perspectiva, posiblemente el desafío más grande es el de lograr que las organizaciones de la sociedad civil asuman dicha tarea como parte de sus agendas inmediatas y la incluyan entre los objetivos fundamentales de la respectiva organización.

Aquí sin duda hay una dificultad. Excepción hecha de aquellos países como los centroamericanos, particularmente Guatemala y El Salvador, donde la sociedad civil, por haber experimentado en forma inmediata y cruenta la realidad del conflicto armado o violento comprende perfectamente el peligro que representa para el país en su conjunto, la sociedad civil de América Latina y el Caribe en su gran mayoría no otorga la suficiente prioridad en su trabajo y en sus



planes de acción al conflicto armado o violento. Si bien en la base, consciente o no, de esa actitud, hay una percepción básicamente correcta —la relativamente baja probabilidad de conflictos armados de carácter internacionales en la región— esta percepción no se hace cargo ni de la posibilidad de conflicto armado o violento interno, de probabilidad no alta pero sensiblemente mayor, ni de la inmensa carga de destrucción, dolor y muerte que suelen acompañar al conflicto armado o violento y de la necesidad de adoptar medidas eficaces para su prevención, aún cuando su eclosión no aparezca como inmediata o siquiera como muy probable. Tan grave es el riesgo, que aún cuando su probabilidad de acaecimiento no aparezca como alta, se impone su prevención, porque en caso de concretarse, no habrá una segunda oportunidad para muchas personas a quienes toque en desgracia experimentar sus consecuencias.

En el supuesto de que se haya logrado un mayor involucramiento de las redes y organizaciones de la sociedad civil de América Latina y del Caribe en la prevención del conflicto armado o violento, el paso siguiente es el desarrollo por parte de éstas de las capacidades necesarias para prevenirlo eficazmente.

Un aspecto interesante y necesario es el logro de capacidades de prevención operacional, de prevención del conflicto armado o violento inminente o aún del escalamiento del conflicto armado o violento ya iniciado.

Aquí es donde cobra importancia la *second track diplomacy*, la diplomacia ciudadana, de fundamental importancia cuando las partes, dos Estados, o bien un Estado y grupos internos de éste, o éstos últimos entre sí, se aprestan a emplear la violencia. En tales circunstancias el diálogo directo entre las partes suele ser imposible y se requiere precisamente que quienes pueden dialogar —la sociedad civil de las partes en conflicto— lo hagan e induzcan la solución con propuestas creativas nacidas de la preocupación de quienes saben que sólo pueden derivarse pérdidas humanas y materiales del conflicto armado o violento, es decir, de los habitantes del país y de sus organizaciones sociales.

Pero para poder realizar esta actividad, es preciso tener cierta experiencia en materia de relaciones internacionales, defensa, seguridad interior, prevención y resolución de conflictos, manejo de crisis, etc. No hablamos del conocimiento profundo del especialista, sino de

un razonable manejo de las cuestiones fundamentales que implique dominio del lenguaje, conocimiento de los mecanismos institucionales de gestión, de los modos de acción, de las estructuras estatales intervinientes, de las políticas públicas a aplicar, de los modos de incidir y de los destinatarios de la incidencia. Ello requiere capacitación, y adquirirla por parte de las organizaciones, y facilitarla por parte de la Plataforma con la cooperación de todos, aparece como una necesidad importante.

Lo contrario implicaría dejar la prevención operacional del conflicto en manos de las organizaciones y ámbitos académicos o tecnocráticos. Y aunque éstos han realizado una tarea importante, se requiere también la participación de las organizaciones de la sociedad civil que aunque no tengan un carácter académico, tienen el contacto directo, tanto a nivel local como nacional, con la realidad de sus países; disponen de un conocimiento inmediato de las necesidades de su gente, y perciben la necesidad de evitar a toda costa la muerte y la destrucción que suele acarrear la violencia armada.

Con respecto a la prevención estructural o construcción de la paz, que requiere incidir sobre las causas profundas del conflicto, cabe señalar que si bien ésta constituye materia de actuación de la gran mayoría de las redes y organizaciones de la sociedad civil de América Latina y del Caribe, generalmente se desarrolla sobre la base de programas de organismos internacionales cuya percepción del conflicto está construida sobre fundamentos conceptuales que no siempre tienen en cuenta las características que posee el conflicto en la región. Aquí el desafío mayor es el estudio de la naturaleza del conflicto en América Latina y el Caribe, para poder ‘percibir el conflicto en América Latina y el Caribe con lentes latinoamericanas y caribeñas’, sin por ello perder de vista la experiencia internacional, en términos de las especificidades y particularidades enunciadas al inicio de este capítulo. Creemos que así se logrará implementar programas más eficaces para atacar sus causas. El desarrollo de esas capacidades regionales de análisis del conflicto regional constituirá otra de las tareas mayores que aguardan a la Plataforma y confiamos que los capítulos que componen el presente volumen puedan ser de utilidad para impulsarlos.

No cabe duda que el Observatorio constituye un avance en tal sentido, que deberá ser complementado con el desarrollo de las capacidades de análisis señaladas.

Finalmente, la prevención sistémica también constituye un desafío para la capacitación. Efectuarla eficazmente supone percibir adecuadamente las amenazas transnacionales y la forma en que el propio país las está encarando, e incidir toda vez que sea necesario para mejorar y profundizar esa acción, lo que también supone un conocimiento de los conceptos, estructuras, modos de acción, y formas de incidencia en los ámbitos de la seguridad pública.

Si bien en materia de seguridad pública existe un grado de actuación mucho mayor por parte de las redes y organizaciones sociales de América Latina y el Caribe que en otros aspectos de la seguridad —en razón de los efectos inmediatos que tienen las crisis en seguridad pública en la calidad de vida de las personas— este desempeño tiene lugar en mucho mayor grado en aspectos tales como el delito común, y la actuación de la policía a su respecto, policiamiento comunitario, control de la policía, y no respecto a las amenazas transnacionales o al delito organizado transnacional que deben encararse a través de la prevención sistémica. De ello surge el desafío antes indicado.

En definitiva, el rol de la sociedad civil en la prevención del conflicto armado o violento requiere de un significativo desarrollo y de un importante esfuerzo, para asegurar su vigencia y eficacia. Concretar ello constituirá uno de los mayores desafíos para la Plataforma. Confiamos que los capítulos de este volumen, producto de una investigación y de un debate regional conducidas a lo largo de cuatro años, puedan contribuir a esta concreción, en tanto, por una parte, contribuyen a realizar un diagnóstico adecuado de las diversas dinámicas subregionales y de la dinámica regional y hemisférica, y en tanto, por otra, permiten identificar los actores, factores e indicadores y su articulación que hacen a estas dinámicas, para impulsar tempranamente acciones transformadoras que posibiliten mantener la percepción de América Latina y el Caribe como una región fundamentalmente pacífica pero que aspira e impulsa procesos que generen nuevas y mejores condiciones para la vida de su población.

## Notas

1. Carment, David and Albert Schnabel (2003). “Conflict prevention – Taking stock”, en Carment, David and Albert Schnabel (eds.)

- Conflict Prevention. Path to Peace or Gran Illusion, Tokyo/New York/Paris: United Nations University Press, pp. 11.
2. 6 de Abril a mediados de Julio de 1994.
  3. El comandante de la misión de Naciones Unidas en Rwanda, Mayor General Romeo Dallaire, sostuvo que un contingente de tropas de 5000 hombres en misión de paz, enviado tras la muerte de los presidentes de Rwanda y Burundi que dio inicio a la masacre, hubiera evitado en buena medida la masacre.
  4. Ver al respecto Soto Yadira (2004). “The Role of the Organisation of American States in Conflict Prevention”, en Schnabel, Albrecht and David Carment (eds.) Conflict Prevention: From Rethoric to Reality, Lanham: Lexington Books, y La prevención y resolución de conflictos: Elementos básicos de la seguridad hemisférica, Documento de trabajo No. 7, Departamento de Asuntos Democráticos y Políticos, Washington D.C.: Organización de Estados Americanos.
  5. Freund, Julien (1983). Sociologie du Conflit, Paris: PUF (Presses Universitaires de France), pág. 65.
  6. Ross, Marc Howard (1995). La cultura del conflicto, Barcelona: Paidós.
  7. Lorenzo Cadalso, Pedro Luis (2001). Fundamentos teóricos del conflicto social, Madrid: Siglo XXI Editores.
  8. Krug, Ettiene; Linda L. Dahlberg, James A. Mercy, Anthony B. Zwi y Rafael Lozano (eds.) (2003). Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud, Washington D.C.: Organización Panamericana de la Salud, Capítulo 8, *Violencia Colectiva*.
  9. La Comisión Carnegie, que en su informe final realizó uno de los desarrollos conceptuales más interesantes sobre prevención de conflictos —al punto de ser tomado su trabajo como base por el Secretario General de la ONU en su informe del 2001 para definir tipos o categorías en prevención de conflictos— se refiere a la prevención de *deadly conflict* (literalmente, conflicto mortífero). Pero también en distintos pasajes, se hace referencia a conflicto violento. Cfr. Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict (1997), Preventing deadly conflict, Final Report, New York: Carnegie Corporation of New York, empleándose v.gr. *deadly conflict* en el título, capítulo I página 19, y capítulo 2 página 25, mientras en el capítulo 2 página 25, se emplea *violent conflict*. En otros documentos de la ONU se hace referencia también a “conflicto armado”. Ver United Nations (A/47/277

- S/24111). "An Agenda for Peace-Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping". Disponible —entre múltiples fuentes— en <http://www.un.org/docs/SG/agpeace.html>. United Nations (A/48/935). "An Agenda for Development-Report of the Secretary-General", disponible, entre otras múltiples fuentes, en <http://www.un.org/Docs/SG/agdev.html> etc. Proponemos referirnos a *conflicto armado o violento*, cuyo significado es relativamente similar —es difícil concebir un *conflicto violento* entre Estados, y grupos sociales o políticos, caracterizado por la aplicación de violencia colectiva no episódica, que no necesariamente sea también *mortífero*.
10. Harff, Barbara and Ted Robert Gurr (1998). "Systematic Early Warning of Humanitarian Emergencies", en *Journal of Peace Research* (London), vol. 35, n° 5, 1998, págs. 551-579.
  11. Harff, Barbara and Ted Robert Gurr, *Ibid.*
  12. United Nations. Carta de la Organización de las Naciones Unidas. Disponible —entre múltiples fuentes— en <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter/index.htm>
  13. *Ibidem.*
  14. Comisión creada por la *Carnegie Corporation* integrada por dirigentes internacionales e investigadores para la investigación y la propuesta en materia de prevención del conflicto armado o violento. Su obra fundamental, fue el *Informe Final* (Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, 1997, Preventing deadly conflict, Final Report, New York: Carnegie Corporation of New York.
  15. United Nations (A/47/277 - S/24111). "An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping". Disponible —entre múltiples fuentes— en <http://www.un.org/docs/SG/agpeace.html>
  16. United Nations (A/50/60 - S/1995/1). Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización, "Suplemento de 'Un Programa de Paz': Documento de Posición del Secretario General presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas", disponible —entre múltiples fuentes— en <http://www.un.org/spanish/Depts/dpa/a5060.pdf>
  17. *Ibid.*
  18. United Nations (A/RES/47/120). "Un programa de paz: diplomacia preventiva y cuestiones conexas, disponible, entre otras fuentes, en <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/082/61/IMG/>

N9308261.pdf?OpenElement

19. *Ibid.*
20. *Ibid.*
21. United Nations (A/48/935). “An Agenda for Development-Report of the Secretary-General”, disponible, entre otras múltiples fuentes, en <http://www.un.org/Docs/SG/agdev.html>
22. *Ibid.*
23. United Nations (A/55/985-S/2001/574). Prevención del conflicto armado, en <http://www.reliefweb.int/library/documents/2001/un-conflprev-07jun.htm>
24. ICISS (2001). The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on the Intervention and State Sovereignty, Ottawa: IDRC.
25. *Ibidem*, versión en español.
26. Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict (1997). Preventing Deadly Conflict Informe Final. New York: Carnegie Corporation of New York, capítulos 2 y 3.
27. Asamblea General y Consejo de Seguridad (A/55/985-S/2001/574). “Prevención del conflicto armado”, disponible —entre otras fuentes— en <http://domino.un.org/unispal.nsf/0/b5bffcd5b649239585256caa006efab6?OpenDocument>
28. United Nations (A/60/891). “Progress report on the prevention armed conflict”, disponible —entre otras fuentes— en [http://www.iccnw.org/documents/GA60\\_SGProgressReportPreventionArmedConflict\\_18Jul06.pdf](http://www.iccnw.org/documents/GA60_SGProgressReportPreventionArmedConflict_18Jul06.pdf)
29. *Ibidem*.
30. United Nations (A/RES/53/243). “Declaration and Programme of Action on a Culture of Peace”, disponible —entre otras fuentes— en <http://decade-culture-of-peace.org/resolutions/resA-53-243B.html>
31. *Ibidem*.
32. United Nations (55/2). Millennium Declaration. Disponible en <http://www.ohchr.org/english/law/millennium.htm>
33. *Ibidem*.

34. Op. Citada.
35. *Ibidem.*
36. *Ibidem.*
37. United Nations (A/58/817). “We the peoples: civil society, the United Nations and global governance”. Disponible —entre otras fuentes— en <http://www.capacity.undp.org/indexAction.cfm?module=Library&action=GetFile&DocumentID=5293>
38. *Ibidem.*
39. United Nations (A/RES/60/180). “The Peacebuilding Commission”, 30 December 2005, disponible —entre otras fuentes— en <http://www.ipu.org/splz-e/unga06/peacebuilding.pdf>
40. Su primera reunión tuvo lugar el 23 de Junio de 2006.
41. Ver las conclusiones y recomendaciones surgidas de este evento en [www.cries.org](http://www.cries.org).
42. Serbin, Andrés (2004). “La sociedad civil y el reto de la construcción de la paz en América Latina y el Caribe: un balance preliminar”, en La sociedad civil y el reto de la construcción de la paz en América Latina y el Caribe: un balance preliminar, Buenos Aires: CRIES/CEGRE, y Serbin, Andrés (2005). La construcción de la paz y la sociedad civil en América Latina y el Caribe: seguridad, prevención de conflictos y ciudadanía, Buenos Aires: CRIES, Documentos CRIES N° 6.
43. Kreimer, Osvaldo (2003). “Conflict prevention in the Americas: The Organization of American States”, en Carment, David and Albrecht Schnabel (eds.) Conflict Prevention. Path to Peace or Grand Illusion, Tokyo/New York/Paris: United Nations University Press, pp. 254-278.
44. Excepción significativa, sin embargo, ha sido la crisis de Haití, con la intervención de las fuerzas de la ONU, después de intentos de mediación por parte de la OEA y de CARICOM.
45. Sin mencionar asimismo los ecológicos, cuya incidencia sobre la emergencia de conflictos también puede ser relevante.
46. Collier y Hoeffler, por ejemplo, estiman el costo de una guerra civil en términos de una reducción anual del 2,2 % del crecimiento económico de un país, durante el desarrollo de un conflicto de este tipo, en Collier, Paul and Anke Hoeffler (2004). “Conflicts”, in Lomborg, Bjorn (ed.) Global Crisis, Global Solutions, Cambridge: Cambridge

University Press.

47. Cfr. Serbin, Andrés (2006). “Multilateralismo complejo y gobernanza global y regional: retos actuales y futuros de la sociedad civil regional en América Latina y el Caribe”, en Alberti, Giorgio, Elsa Llenderozas y Julio Pinto (comps.) *Instituciones, democracia e integración regional en el MERCOSUR*, Buenos Aires: Prometeo Libros y Bononiae Libris.
48. Si bien en nuestro contexto, la concepción de una diplomacia ciudadana no coincide con la *second track diplomacy* y adquiere matices diferenciales, ambas son útiles en esta etapa del proceso. Al respecto ver: Davies, John and Edward Kaufman (eds.) (2003). *Second Track/Citizens’ Diplomacy. Concepts and Techniques for Conflict Transformation*, Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, Inc. y Foro de Diplomacia Ciudadana Documentos 2002-2004, Buenos Aires: CRIES.
49. Ver La sociedad civil y el reto de la construcción de la paz en América Latina y el Caribe: Un balance preliminar, Buenos Aires: CRIES/CEGRE, 2005.; *Prevention of Armed Conflict in Latin America and the Caribbean*, Buenos Aires: CRIES, 2006; Serbin, Andrés (2005) “Effective regional networks and partnerships”, en van Tongeren, Paul et al. (eds.) (2005). *People Building Peace II. Successful Stories of Civil Society*, Boulder/London: Lynne Rienner Publishers, pp. 45-58 y Serbin, Andrés (2006). “Regionalidad y ciudadanía: retos y dilemas de la sociedad civil en América Latina y el Caribe”, en Dello Buono, R. y Diana Avila (editores) *Diálogo Sudamericano: Otra integración es posible*, Lima: Consejería en Proyectos.
50. Francine Jácome, Paz Milet and Andrés Serbin (2005). “Conflict Prevention, Civil Society and International Organizations: The Difficult Path for Peace Building in Latin America and the Caribbean”, in *FOCAL POINT Spotlight on the Americas*, March 2005, Ottawa: FOCAL.
51. Serbin, Andrés (2005). “La construcción de la paz...” op. Citada.
52. Serbin, Andrés y Andrés Fontana (2005). “Civil-military relations in Latin America: The post 9/11scenario and the civil society dimension”, en Schnabel, Albrecht and Hans-Goerg Ehrhart (eds.) *Security Sector Reform and Post-Conflict Peacebuilding*, Tokyo/New York/Paris: United Nations University Press.
53. Ver al respecto la serie de siete volúmenes *Gobernabilidad demo-*



crática y seguridad ciudadana en Centroamérica, Managua: CRIES, 2001-2002.

54. Serbin, Andrés (2006). “Regionalidad y ciudadanía: retos y dilemas de la sociedad civil en América Latina y el Caribe”, en Dello Buono, R. y Diana Avila (editores) *Diálogo Sudamericano: Otra integración es posible*, Lima: Consejería en Proyectos, y (2003) “Entre la confrontación y el diálogo: diplomacia ciudadana, sociedad civil e integración regional”, en Serbin, Andrés (ed.) *Entre la confrontación y el diálogo: integración regional y diplomacia ciudadana*, Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
55. Regional Action Plan. Global Action Agenda. The Role of Civil Society in Conflict Prevention and Peace Building, Documentos CRIES No. 5, Buenos Aires: CRIES.
56. Jácome, Francine; Paz Milet y Andrés Serbin (2005). op. Citada.
57. Ver Pensamiento Propio, No. 17, op. Cit.
58. *Ibidem*.
59. Regional Action Agenda. Global Action Plan, op. cit.
60. En la actualidad ha habido una re-estructuración de estos departamentos y del organigrama luego de asumir la Secretaría General el Embajador José Miguel Insulza.
61. En conjunto con Human Rights Internet, UNESCO y FLACSO, CRIES se encuentra participando en el diseño y el desarrollo de un programa de prevención de conflictos y de construcción de la paz impulsado por la Secretaría General de la Asociación de Estados del Caribe (ver [www.cries.org](http://www.cries.org)).
62. [www.observatorioconosur.com.ar](http://www.observatorioconosur.com.ar)
63. Andrés Serbin (2007). “Redes de la sociedad civil y agenda regional en la gestión de políticas públicas” en prensa, en *Sociedad civil y gestión pública para resultados*, Washington D.C.: BID.
64. La reunión constitutiva de la Plataforma se realizó en Buenos Aires en octubre del 2005, bajo el impulso adquirido por el trabajo de la delegación latinoamericana y caribeña en la conferencia de Naciones Unidas en julio del mismo año. Una segunda reunión regional se realizó en septiembre del 2006 en Sao Paulo.
65. Regional Action Agenda. Global Action Plan, op. cit.

66. Latidos de Paz. Un documental sobre prevención de conflictos armados en América Latina y el Caribe, 24 minutos, Buenos Aires: CRIES/Retina Multimedia.

# Sísifo revisado: Conflictos y conflictividad en Centroamérica

---

Gabriel Aguilera Peralta

## Introducción

Este estudio se ocupa de revisar los conflictos y la conflictividad en Centroamérica, entendiendo los primeros como las expresiones concretas de diversos contenciosos y lo segundo como el concepto que explica e interpreta los primeros. Dado que la región en la última década ha atravesado por una variedad de conflictos que pone en cuestión la visión optimista que privaba al final de la transición a la democracia y de los decursos de pacificación, vale evocar el mito griego del héroe condenado a empujar la piedra hacia arriba de una montaña, para verla volver a su lugar al anochecer, como podría ser el símil de una región que sale de una conflictividad para caer en otra. Sin embargo, como lo hace Kenneth Boulding al usar estas figuras, debe recordarse que Sísifo encontró la forma de hacer que la piedra cayera al otro lado de la montaña, con lo cual su esfuerzo se limitó a empujarla hacia abajo, lo cual podría referir a que la región está aprendiendo a manejar su conflictividad.

Como referente conceptual empleamos el de “transformación de conflictos” de John Lederach. Así, entendemos el conflicto como inherente a toda sociedad humana, por ello imposible de eliminar del todo (y probablemente siendo indeseable hacerlo si ello fuera posible). El conflicto, entendido como una relación de intereses y necesidades competitivas entre dos o más partes, puede tener decursos negativos o positivos. El primer supuesto se da si el conflicto no es sujeto de atención y se deja a su libre desarrollo.

Empero, si se le da tratamiento atendiendo a su naturaleza dialéctica (en cuanto a que su vínculo de causa y efecto actúa simultáneamente desde los actores hacia el conflicto y viceversa) puede modificarse o transformarse hacia un cauce positivo. Ello puede lograrse mediante

procedimientos que resuelven el diferendo o que encaminan su tratamiento hacia formas positivamente competitivas, incentivadoras del avance y la modificación.<sup>1</sup>

Sobre este marco referencial sostenemos que la tendencia general en Centroamérica ha sido hacia la transformación de conflictos, aunque una tendencia menor abarca a los conflictos que hasta la fecha no han podido ser manejados apropiadamente y por lo tanto, al no transformarse, se reproducen en sus manifestaciones negativas.

Este manejo conceptual no ignora la discusión desde la visión de que algunos de los contenciosos involucran asuntos no negociables porque hacen referencia a privaciones de necesidades humanas básicas y en los cuales la resolución implicaría necesariamente el proveer esas satisfacciones. Si ello no se logra, el diferendo continuará

1. Una década de conflictos

Para diferenciar los conflictos atenderemos la naturaleza de las partes que intervienen del contenido de la disputa y de la importancia de los mismos.

Clasificación de conflictos en Centroamérica  
(1994-2004)

| Naturaleza | Contenido |
|------------|-----------|
|            |           |
|            |           |
|            |           |
|            |           |
|            |           |

1.1. Remanentes de guerras internas

Se refieren a conflictos derivados y manifestados por medio de enfrentamientos armados entre insurgencias y el Estado, en base a motivaciones con inclusión de componentes políticos. Pese a su letalidad, el escaso número de esos contenciosos señala su poco peso en la conflictividad.

|  |  |
|--|--|
|  |  |
|  |  |

### **1.2. Conflictos Inter-Estatales**

Son los diferendos entre Estados, constituyendo casos de derecho internacional. Todos ellos tienen tratamiento jurídico-político.

|  |  |
|--|--|
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |

### **1.3. Delincuencia internacional organizada**

Se trata de formas delictuales organizadas como empresas, con alta disponibilidad de activos, multifuncionales, interoperables y con estructura y área operacional interregional e internacional. Su disponibilidad de recursos de poder les permite desafiar e infiltrar al Estado.

|  |
|--|
|  |
|  |
|  |
|  |
|  |

### **1.4. Delincuencia común y juvenil**

Refiere al incremento de las formas de delincuencia común, tales como delitos sexuales, asesinatos de mujeres, delitos contra la niñez, asaltos en medios de transporte y en vías de comunicación, y en particular la actividad de pandillas juveniles, denominadas “maras”. El incremento de estas formas delictuales rebasan las posibilidades de control de la seguridad pública.

1.5. Terrorismo

No está presente más que como potencialidad. Sin embargo, su posibilidad así como obligaciones internacionales inciden en las políticas públicas.

|  |  |
|--|--|
|  |  |
|  |  |

Esa conflictividad ha dado lugar a una serie de conflictos específicos en la región, sin embargo, la incidencia de sus diversas categorías varía por países. El cuadro siguiente muestra los conflictos más importantes que se han dado internamente por país, durante la década en estudio:

| País      | Conflictos                                               | Naturaleza                    |
|-----------|----------------------------------------------------------|-------------------------------|
| Guatemala | Fase final de la guerra                                  | Remanente guerra interna      |
|           | Demandas y movilizaciones indígenas                      | Étnicas                       |
|           | Paros nacionales empresariales                           | Económico-social y político   |
|           | Movilizaciones y demandas campesinas                     | Económico-social              |
|           | Movilizaciones y demandas de ex milicianos               | "                             |
|           | Movilizaciones y demandas de desmovilizados              | "                             |
|           | Movilizaciones magisteriales                             | "                             |
|           | Conflictos municipales                                   | "                             |
|           | Ocupaciones y desalojos agrarios                         | "                             |
|           | Conflictos de límites internos                           | "                             |
|           | Movimientos por la vivienda                              | "                             |
|           | Violencia criminal                                       | Delincuencia                  |
|           | Bandas juveniles                                         | organizada, común y juvenil   |
|           | Violencia contra la mujer                                | Política y criminalidad común |
|           | Corrupción                                               | Participación                 |
|           | Movilizaciones y demandas en contra de formas de minería |                               |

| País        | Conflictos                                                                                                                                                                                                         | Naturaleza                                                                                                                                      |
|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| El Salvador | Movilizaciones y demandas de lisiados de la guerra<br>Huelga de trabajadores del sector salud<br>Paros del transporte público<br>Conflictos municipales<br>Violencia criminal en especial bandas juveniles         | Económico-social<br><br>Participación<br>"<br>Económico-social<br>Delincuencia organizada, común y juvenil                                      |
| Honduras    | Movilizaciones y demandas agro-laborales<br>Movilizaciones y demandas indígenas<br>Movilizaciones y paros magisteriales<br>Corrupción<br><br>Movilizaciones en defensa de recursos forestales                      | Económico-social<br><br>Étnicas<br>Económico-social<br>Político y criminalidad común<br>Participación                                           |
| Nicaragua   | Movimientos de rearmados<br><br>Demandas sociales<br>Movilizaciones indígenas<br>Demandas por la tierra<br>Conflictos político-partidarios<br>Conflictos en poderes del Estado<br>Corrupción<br><br>Narcoactividad | Remanente guerra interna<br>Económico-social<br>Étnicas<br>Económico-social<br>Política<br>"<br>Política, económica-social<br>Crimen organizado |
| Costa Rica  | Participación políticas públicas<br><br>Corrupción                                                                                                                                                                 | Participación-económico-social<br>Política-criminalidad                                                                                         |
| Panamá      | Ampliación canal<br><br>Colonización Darién<br>Situación del seguro social<br>Seguridad                                                                                                                            | Participación-defensa del ambiente<br>Étnica<br>Económico-social<br>Crimen organizado y común                                                   |

Debe tomarse en cuenta que la disponibilidad de datos no es la misma, pero con esa salvedad el cuadro anterior muestra una desigualdad en la distribución de la conflictividad por países; al mismo tiempo indica con claridad el peso de los conflictos de naturaleza económi-



co-social, lo que es coincidente con los indicadores del desarrollo humano. También es de destacar que algunas de las categorías de la conflictividad prevista para la región no aparecen en el cuadro, basado en una revisión de casos paradigmáticos.

### Centroamérica: Indicadores de Desarrollo Humano \*

| País | Índice de DH |
|------|--------------|
|      |              |
|      |              |
|      |              |
|      |              |
|      |              |
|      |              |

Fuente: PNUD (2004). Informe sobre Desarrollo Humano 2004. Ediciones Mundi-Prensa, Barcelona, pp.139-141

\*Como es sabido el índice se integra con indicadores de esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetización de adultos, tasa bruta combinada de matriculación en escuelas primarias, secundarias y terciarias, PIB per capita, componiendo las dimensiones básicas del desarrollo humano.

El cuadro indica que solamente Costa Rica se encuentra ubicada entre los países de desarrollo humano alto, el resto de la región se encuentra en el espacio del desarrollo humano medio, lo cual permite ubicar el entorno sobre el cual se asienta la conflictividad económica-social.

### 1.6. La variable de género

Las mujeres figuran en la conflictividad principalmente como víctimas de la violencia, probablemente como efecto en ese campo de “la matriz cultural patriarcal y autoritaria inculcada a través de los procesos de socialización”.<sup>3</sup>

En algunas formas de conflictividad se percibe una exacerbación de agresividad en contra de la mujer, como sucede en el ejemplo de los

numerosos asesinatos de mujeres jóvenes en Guatemala. Igualmente la conflictividad económica y social afecta mayoritariamente a la población femenina pobre y en algunos países de etnias indígenas. Aunque existe una normativa internacional que obliga a la protección de la mujer, tales como la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de octubre de 2000 y la Convención sobre la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra la Mujer de 1979, en los hechos la pertenencia al género femenino incrementa los efectos de la conflictividad.

## **2. El tratamiento de los conflictos**

### **2.1. Conflictos internos**

En todos los países en estudio se han implementado espacios institucionales de diálogo, conciliación y/o negociación para el tratamiento de la conflictividad, y para incidir en políticas públicas, en los cuales han participado representaciones del Estado, de la sociedad civil y en ocasiones de la comunidad internacional. Estos han variado en su naturaleza jurídica y política, su eficacia y eficiencia para tratar los diferendos, sus resultados concretos, pero su repetición en todos los casos sí apuntan a una mentalidad en el Estado y en actores sociales de entrar a esa dimensión.

Los espacios se pueden agrupar en cinco categorías:

- a. Los derivados de los compromisos emanados de las negociaciones para concluir conflictos armados, los que se han dado en El Salvador y Guatemala (ej. el Foro de Concertación Económica y Social en El Salvador e Institucionalidad de la Paz en Guatemala).
- b. Los originados de conflictos particulares, dedicados a su especial resolución (ej. Campo Tacamiche en Honduras, Finca Los Encuentros en Guatemala).
- c. Los creados para impulsar diálogos Estado-sociedad civil a fin de contribuir a la gobernabilidad y crear insumos para políticas públicas (ej. CONPES en Honduras, los Foros y Diálogos en Panamá).
- d. Los que se ocupan de tratamiento para prevención y resolución

de diferendos (ej. la Mesa Permanente de Diálogo y Entendimiento de El Salvador).

- e. Los originados por la acción de organismos internacionales promoviendo diálogos y negociaciones (tales como los generados por la Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA).<sup>4</sup>

La medición de los efectos del trabajo de esos espacios varía según sus características. Los tipo b. que se ocupan de la resolución de casos concretos y delimitados, pueden ser evaluados en cuando a la resolución o no de los mismos. Los tipos a. y c. parten de objetivos amplios y difíciles de evaluar, como lo son contribuir a la gobernabilidad y a la formación de una cultura de paz. Su impacto se podría apreciar en la disminución de la conflictividad general. Los de la categoría d. tienen una naturaleza mixta, en que paralelamente se busca resolver conflictos y prevenirlos. Los de tipo e. se pueden analizar en su resultado tanto por los procesos e instituciones que origina, como por los resultados alcanzados.

El cuadro siguiente muestra las principales experiencias en el período en estudio.

| País      | Experiencias                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Guatemala | Negociación de paz. Acuerdo de Paz Firme y Duradera.<br>Institucionalidad de la paz, especialmente Comisión de Acompañamiento, Comisiones paritarias, Foro Nacional de la Mujer.<br>Encuentros para la actualización<br>Pacto Fiscal<br>Mesas departamentales de Concertación<br>Mesas Intersectoriales de Diálogo<br>Unidad Presidencial para la Prevención de Conflictos<br>UPRECO<br>La OEA Propaz |
|           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

| País | Experiencias |
|------|--------------|
|      |              |
|      |              |
|      |              |
|      |              |

El cuadro indica que en toda Centroamérica se ha constituido una red de espacios de encuentro del Estado con la sociedad civil, para discutir temas de interés común, hacer propuestas o tratar conflictos extendidos en toda la región, a ello hay que agregar que las experiencias que contempla el cuadro son las más importantes; debajo de ellas se identifican una miríada de esfuerzos de menor dimensión pero con similar intención.

De esta suerte, al comparar este cuadro y el anterior, se refleja que a una variada conflictividad se ha respondido con un amplio esfuerzo de diálogo y negociación. Ahora, un examen detenido de los productos de esos esfuerzos revela un nivel menor de resolución de conflictos. En este punto debe tenerse en cuenta que la evaluación de este tipo de actividad, advierte que en si mismo la puesta en escena de un proceso de diálogo o negociación y la concomitante creación de una mentalidad propicia a la resolución de conflictos es ya un producto.

En efecto, muchos de los esfuerzos identificados se ubican en el nivel macro social y manejan agendas inclusivas de gran parte de los temas que tienen que ver con la conflictividad. Posiblemente los procesos

de paz de El Salvador y Guatemala son los de mayor jerarquía, el primero poniendo el énfasis en la democratización, la desmilitarización y la vigencia del Estado de Derecho y el segundo incorporando también reformas económicas, sociales y de relaciones interétnicas. En ambos casos no se lograron plenamente los objetivos originales, pero si una parte de ellos.

En Guatemala el proceso no está concluido y los Acuerdos de Paz se mantienen como componente central en el imaginario de sociedad alternativa, aparte de que la institucionalidad que crearon constituye elementos del tratamiento de la conflictividad.

Igualmente pertenecen a esta categoría iniciativas como las Consultas sobre Plan de Nación de El Salvador, el Gran Diálogo Nacional de Honduras o la Visión Nacional 2020 de Panamá, en el sentido de constituir esfuerzos comprensivos de problemáticas totales. Las evaluaciones de esos espacios es variada: en tanto que el Gran Diálogo puede considerarse un esfuerzo logrado que podría llevar a una forma muy avanzada de consolidación si se aprueba la ley que los institucionaliza, las Consultas sobre Plan de Nación se suelen considerar un esfuerzo inacabado pero que dejó una valiosa experiencia colectiva, en tanto que la Visión 2020 Panamá puede jugar el papel de una plataforma de plan general que se puede retomar y actualizar manteniéndolo así vigente.

En otro escalón se encuentran los esfuerzos que han surgido de problemáticas puntuales y acotadas, tales como los encuentros de Bambito en Panamá o el Foro Nacional de Partidos Políticos en Guatemala, que en ambos casos han encauzado sus diálogos principalmente hacia el área de la política partidaria y electoral. Ese tipo de iniciativas pueden ser calificadas como contribuyendo a la reforma, fortalecimiento y legitimidad de los actores políticos, elementos necesarios en el mantenimiento de la gobernabilidad, aunque en algunos casos no obtienen resultados concretos inmediatos.

## **2.2. Conflictos externos**

El tratamiento de los conflictos entre Estados se atiende principalmente desde la nutrida institucionalidad multilateral creada por el derecho internacional de nuestro tiempo. El imaginario es que ningún conflicto debería escalar hacia la violencia armada. Así lo plantean principalmente tanto la Carta de Naciones Unidas, la de-



o finalmente se eleva el caso no resuelto a un organismo jurídico internacional.

### Intervención de organismos internacionales en la conflictividad centroamericana. Casos relevantes

| Casos de intervención                                       | Organismos                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Diferendo territorial Belice-Guatemala                      | OEA. Auspicio de panel de conciliadores al acuerdo para proceso de transición y medidas de fomento de la confianza, a la constitución del Grupo de Amigos, creación de la Oficina de la Secretaría General en la Zona de Adyacencia                                                     |
| Demarcación de la Frontera entre El Salvador y Honduras     | Instituto Panamericano de Geografía e Historia. Para demarcación técnica<br>Corte Internacional de Justicia en La Haya para la parte sustantiva                                                                                                                                         |
| Límite marítimo entre Honduras y Nicaragua en el Mar Caribe | SICA<br>Cumbre de Presidentes.<br>Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores<br>PARLACEN<br>Corte Centroamericana de Justicia<br>OEA<br>Auspicio para el Memorando de Entendimiento y medidas de fomento de la confianza<br>Corte Internacional de Justicia para la parte sustantiva |

En el nivel bilateral, las relaciones diplomáticas y consulares pueden ser las primeras en ubicar los conflictos y gestionar su resolución. Es usual que los países que tienen mecanismos bilaterales permanentes de consulta y concertación, incluyan en ellos comisiones o subcomisiones que se dedican específicamente a temas conflictivos, como puede ser la criminalidad transnacional o los aspectos de relación fronteriza y de migraciones.

### 3. El papel de las organizaciones de la sociedad civil

#### 3.1. Espacios nacionales

Las organizaciones de la sociedad civil participan en dos formas en la gestión de diálogos y resolución de conflictos. Por una parte en cuanto integrantes y contrapartes del Estado en los espacios examinados anteriormente. Por otra parte, desde entidades propias de SC que se dedican al tema o más comúnmente, tienen un componente de esa naturaleza en sus agendas de trabajo más amplias. Esos entes son en extremo numerosos y de muy variadas características. Algunos ejemplos de su diversidad:

| Naturaleza                                                                | Organización ejemplo                  | Objetivo                                                                              | País        |
|---------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| Entidades organizadas para apoyar e incidir en gestiones de actores de SC | Plataforma Agraria                    | Apoyo y defensa de actores campesinos<br>Participación en negociaciones con el Estado | Guatemala   |
| Centros Universitarios con componente de participación en diálogos        | Universidad de Santa María La Antigua | Apoyo al diálogo entre actores políticos                                              | Panamá      |
| Instituciones de la Iglesia                                               | Iglesia Católica, Luterana y Bautista | Participación en las negociaciones para atender las demandas de lisiados de la guerra | El Salvador |
| Fundaciones privadas para la temática                                     | Fundación Pro Paz                     | Entidad dedicada a promover la resolución de conflictos                               | Guatemala   |



| Naturaleza                                   | Organización ejemplo                                     | Objetivo                                                                                     | País       |
|----------------------------------------------|----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Promoción de observatorios de la democracia  | Centro de Estudios para el Futuro                        | Observatorio para el fortalecimiento del Estado de Derecho y el desarrollo institucional     | Costa Rica |
| Atención a la conflictividad socio económica | Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras | Pobreza, corrupción políticas macroeconómicas                                                | Honduras   |
| Pacificación y desarrollo                    | Comisiones de Paz, COPAZ                                 | Mediación con grupos armados, apoyo a la reinserción, actividades locales para el desarrollo | Nicaragua  |

### 3.2. Espacios internacionales

Dado el papel que juegan entidades y espacios internacionales en la prevención de conflictos, es de relevancia considerar la inserción de la sociedad civil en los mismos.

El sistema de Naciones Unidas ha mantenido una trayectoria en ese sentido, desde que el Consejo Económico y Social concedió status consultivo a entidades de la SC. Posteriormente se ha institucionalizado la participación de las mismas en las Conferencias Globales y el Consejo de Seguridad, bajo la fórmula Arria, ha mantenido conversaciones con representaciones no gubernamentales.

En el sistema interamericano, el mecanismo de Cumbres también mantiene bajo diversas formas esos espacios. Las Cumbres del Grupo de Río organizan encuentros especializados para discutir ítems del temario de las reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno, con actores de sociedad civil, los mismo hacen las Cumbres Iberoamericanas, paralelamente a las cuales han llegado a tener lugar “Cumbres alter-

nativas” de SC, tal como acaeció durante la XIII Cumbre en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

En la misma forma, en la Organización de Estados Americanos y las Cumbres de las Américas, se han incluido en sus declaraciones la importancia de la participación de la SC y ha establecido un mecanismo de diálogo entre representaciones civiles y jefes de delegación antes de las Asambleas Generales. Existe un sistema de registro de ONGs que deseen interactuar permanentemente con el organismo hemisférico y varios documentos importantes recientes, tales como la Carta Democrática Interamericana, el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración sobre Seguridad en las Américas, así como el temario para la Cumbre Extraordinaria de las Américas de 2004, ha sido conocido en espacios de sociedad civil, los cuales han presentado opiniones y propuestas a las versiones oficiales.

Debe notarse que esos temarios incluyen, aunque no se refieren exclusivamente a ellos, asuntos propios de la conflictividad y de su tratamiento.

Ese nivel de relación tiene los límites que marca el hecho que las decisiones son asumidas por los Estados, pero el examen comparativo de sugerencias de SC y documentos finales indica coincidencia en ciertos puntos.

En el caso de Centroamérica, el SICA cuenta dentro de su institucionalidad con un espacio de representación permanente de la sociedad civil, el Comité Consultivo, el cual tiene como función asesorar al Secretario General de la organización.

#### **4. Escenarios de conflictos en la próxima década**

La visualización de un escenario de conflictos futuros, se puede construir cruzando una proyección de la conflictividad regional existente, con las valoraciones para el futuro en el entorno hemisférico y mundial.

El esfuerzo de las Naciones Unidas para valorar las actuales amenazas a la paz y a la seguridad internacional y proyectar esa perspectiva

hacia las décadas futuras, nos da a su vez una idea de los conflictos que podemos esperar en el plano internacional.

|                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------|
| La pobreza                                                                          |
| Las enfermedades infecciosas                                                        |
| La degradación del medio ambiente                                                   |
| Guerra y violencia interna                                                          |
| Proliferación y posible uso de armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas |
| El terrorismo                                                                       |
| Delincuencia organizada transnacional                                               |

Según: *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio.

Por su parte, en el sistema interamericano, la Conferencia Especial sobre Seguridad hizo el siguiente recuento de amenazas a la seguridad:

|                                                                                                                                                                                                                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos                              |
| La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados |
|                                                                                                                                                                                                                        |
|                                                                                                                                                                                                                        |
|                                                                                                                                                                                                                        |
|                                                                                                                                                                                                                        |

Según: *Declaración sobre seguridad en las Américas*. Aprobada por la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA, octubre de 2003.

En el nivel centroamericano, la Comisión de Seguridad de Centroamérica en una de sus recientes reuniones se refirió a varios temas de seguridad que tienen actualidad.

|                                                                                |
|--------------------------------------------------------------------------------|
| Prevención de la violencia y rehabilitación de jóvenes en conflicto con la ley |
| Trata y tráfico lícito de personas                                             |
| Desminado y rehabilitación de víctimas                                         |
| Narcoactividad                                                                 |
| Medidas de Confianza Mutua                                                     |

Según Comisión de Seguridad de Centroamérica. Comunicado de la XXIX Reunión.

Las previsiones sobre amenazas actuales y futuras, indican que probablemente los ejes centrales de la conflictividad actual van a mantenerse, en algunos casos porque esos ejes son estructurales y en otros porque provienen del entorno internacional. Una hipótesis sobre la conflictividad de Centroamérica en la década 2005-2015 puede ser como sigue:

|                                              |                                                                                                                         |
|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Conflictos socio-económicos                  | Ingreso, ruralidad, vivienda, salud, educación, laborales, agua, migraciones                                            |
| Conflictos políticos                         | Deslegitimación de partidos, corrupción, lucha entre poderes del Estado                                                 |
| Conflictos de participación y medio ambiente | Derecho de pueblos indígenas, de mujeres, defensa del medio ambiente, políticas económicas e inserción en la globalidad |
| Conflictos de seguridad ciudadana            | Narcoactividad y otras formas del crimen organizado, “maras”, tráfico de personas                                       |
| Conflictos de origen externo                 | Terrorismo, pandemias                                                                                                   |

La profundidad de las amenazas provenientes del crimen organizado, especialmente la narcoactividad, deben subrayarse. Un ejemplo es la iniciativa, en trámite, que tomo el gobierno de Guatemala, acogiendo una propuesta de la sociedad civil, de proponer la creación de una

autoridad representativa del Secretario General de Naciones Unidas, llamada CICIACS, para combatir en ese país a mafias criminales con capacidad de incidencia hacia el Estado.<sup>5</sup>

Merecen un comentario específico los conflictos de participación. En la región, al igual que en resto del continente, se desarrolla una conflictividad vinculada al modelo de desarrollo neoliberal imperante. En tanto que la mayoría de gobiernos lo asumen como la estrategia para el crecimiento y, suponen, el desarrollo, los actores sociales lo cuestionan por sus efectos estimuladores de la desigualdad en el ingreso y en la pobreza.

En particular se articulan conflictos sobre los proyectos del Tratado de Libre Comercio Centroamérica —Estados Unidos, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y el Plan Puebla Panamá. Esos proyectos se rechazan por la falta de consulta con las poblaciones, por la falta de toma en consideración de las opiniones, intereses y necesidades de los actores que resultan afectados por esas políticas y en un sentido más profundo, por razones ideológicas, por verlos como la concreción de la arquitectura que el neo liberalismo intenta para todo el continente.<sup>6</sup>

Un ejemplo de esa conflictividad se ejemplifica en la oposición de actores sociales en Guatemala, principalmente campesinos de los pueblos indígenas, al desarrollo de la minería de cielo abierto, que consideran destructora del medio ambiente y que deteriora del hábitat de esos pueblos.<sup>7</sup>

## 5. Conclusiones y recomendaciones

En forma similar al dilema de Sísifo, las sociedades centroamericanas que lograron resolver la conflictividad encerrada en los gobiernos autoritarios y las guerras, parece haber cambiado esos males por una conflictividad expresada en otra forma y en la que predominan los conflictos económico-sociales, los de violencia criminal y de participación.

Esa conflictividad es reflejo, por una parte, de los mismos problemas estructurales que estaban subyacentes en los conflictos armados del pasado.

Sus principales expresiones son la pobreza y la desigualdad en el ingreso que afecta a la mayor parte de la población. Los indicadores enseñan que para el 2001 el 50.8% de la población de la región se hallaba en situación de pobreza y un 23% en pobreza extrema. Y a pesar de que en una década había disminuido el número relativo de pobreza, en términos absolutos había aumentado por el crecimiento de la población. Eso significa que entre 1999 y 2001 los pobres aumentaron en 2 millones de personas y los pobres extremos en 850,000 más.<sup>8</sup>

En relación a la distribución, medida por el PIB per cápita, el coeficiente de Gini daba para Centroamérica en el año 2000 un porcentaje del 0,564.<sup>9</sup>

Por otra parte, la globalización puede estar originando otros aspectos de la conflictividad. Es evidente que el crimen internacional organizado se ubica en esa dimensión, como lo pueden ser controversias relacionadas con el medio ambiente y en general con la participación. Igualmente la oposición a la creación de espacios marco económicos como el Plan Puebla Panamá y el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos ya mencionados. Aunque esa oposición se antoja bizarra para los promotores de dichos megaproyectos, los entes de sociedad civil ven un riesgo para la naturaleza, la cultura nacional y las posibilidades de los espacios económicos a nivel local, pequeño y mediano.

Se añade la percepción de que el Estado, debilitado por las políticas derivadas del Consenso de Washington, no cumple su función de garante del bienestar colectivo y que por el contrario, ha pasado a expresar intereses sectoriales, principalmente empresariales, en el marco de la situación llamada de captura del Estado.<sup>10</sup>

Como vimos al inicio, toda sociedad conlleva conflictividades y lo posible es actuar para su transformación hacia dinámicas positivas, evitando su conversión en alternativas violentas.

Dada la naturaleza por un lado estructural y por la otra originada en dinámicas mundiales, la actual conflictividad en Centroamérica es de difícil manejo. En términos generales, se puede postular que una mejora en el desarrollo humano conllevaría una reducción de las expresiones de esos contenciosos. En ese sentido cobran especial importancia los diversos esfuerzos por convenir, a través del diálogo,

los llamados proyectos nacionales o temarios legitimados para el desarrollo nacional, y posteriormente su llevada a la práctica.

Ejemplos de esos proyectos han sido los Acuerdos de Paz de Guatemala, el Plan de Nación de El Salvador, el Gran Diálogo Nacional de Honduras, el Modelo de Desarrollo Nacional de Nicaragua, el Proceso de Concertación Nacional en Costa Rica y la Visión Nacional 2020 en Panamá.

En ese cometido el papel de la sociedad civil es central. Sobre esa temática Carlos Sarti, sociólogo guatemalteco y director de la Fundación Pro Paz señala la dificultad de que los actores de la SC pueden ser a su vez partes en las controversias, y por ello “su rol es cumplir con sus metas y propósitos y si eso lleva a ciertos niveles de conflicto, es parte de la dinámica social del país. A lo que pueden llegar es a privilegiar el diálogo como instrumento de negociación e incidencia política, estar abiertos a otras lógicas, reconocer al adversario y reconocer sus intereses como válidos...ahora, si hablamos de OSC especializadas en prevención y resolución (PyR) es diferente. Su labor puede ser formativa, de facilitación, mediación...”<sup>11</sup>

En ese mismo sentido, se piensa que debería ponerse énfasis en capacitar y preparar a los actores civiles en el manejo de conflictos, para contribuir a una nueva forma de tratamiento de los mismos, Edgar Gutiérrez, exCanciller de la República y director de la Fundación DESC (Derechos Humanos Económicos y Sociales) indica que el papel de las OSC debe ser:

- a. Las OSC deberían jugar un papel orientador y de capacitación de la estrategia de gestión y negociación, que incluye: i) cómo se presenta la demanda ii) qué se esta dispuesto a negociar iii) qué manifestaciones de disuasión se requieren (enfaticando alianzas y conquista de la opinión pública).
- b. Programas de capacitación sobre análisis y resolución de conflictos son necesarios para interesar los tejidos naturales de la organización social como las escuelas, los comités, los gremios y los funcionarios, a fin de transformar la visión tradicional de los conflictos y convertirlos en espacios de crecimiento cívico.

- c. El análisis de la historia, la búsqueda de forma tradicional de tratamiento de conflictos debe combinarse con técnicas nuevas y mejor conocimiento de los mecanismos del Estado.
- d. A fin de cuentas se trata que mediante estas formas, las OSC contribuyan a afianzar una cultura política y democrática en la sociedad civil, que haga de los conflictos formas progresivas de transformación y no de regresión, como resultan muchas veces, con graves costos sociales y económicos.”<sup>12</sup>

En cuanto al aspecto de la incidencia en la P y R de las OSC, Raúl Leis, sociólogo panameño, que forma parte del equipo del Centro de Estudios y Acción Social de Panamá (CEASPA) sostiene que “la incidencia de la sociedad civil debe ser pensada como espacio técnico-político, que tenga capacidad de coordinar acciones específicas. Esta capacidad debe atravesar tanto la incidencia vertical o hacia arriba (sociedad política) como hacia y desde abajo (espacio local), así como la horizontal-hacia los lados (sociedad civil, medios). La incidencia vertical es la principal en este momento y se resumen en lograr la consulta, emisión e implementación de recomendaciones para la revisión y reforma del Tratado desde la perspectiva de la sociedad civil. La incidencia hacia y desde abajo no es la principal en este momento, pero es la fundamental en el tiempo. La incidencia horizontal es incluyente, pues gravita en la capacidad de construcción de nuevas alianzas y coaliciones, y fortalece las validas”.<sup>13</sup>

Por su parte Elvira Cuadra, socióloga nicaragüense subraya los principales roles de las OSC en la PyR. “Las OSC pueden jugar un rol activo más en la prevención de conflictos que la resolución, aunque hay experiencias interesantes en este último aspecto. Dos tareas importantes son la investigación (análisis, sistematización y monitoreo) de los conflictos y la educación (debates, capacitaciones, etc.).

En el primer caso se trata de develar y hacer nuevas lecturas de los conflictos, sus causas y posibles soluciones, además de alertar a actores sociales y a los mismos Estados sobre su evolución y tratamiento de conflictos.

No me parece que su papel este tanto en la resolución por las características de los conflictos en nuestros países. La mayoría de acciones para resolverlos dependen más bien de políticas públicas y de la acción de las organizaciones. Pero además porque durante los últimos años



las OSC han asumido el tratamiento de una serie de problemas que en realidad son responsabilidad estatal.”<sup>14</sup>

Aunque los programas de formación y capacitación en diálogo y negociación se vienen desarrollando desde hace algunos años, la incidencia en los conflictos es aún incompleta. Carmen Rosa De León, Directora del Instituto para el Desarrollo Sostenible (IEPADES) de Guatemala sostiene que:

“...existen al menos tres niveles en que puede establecerse la eficacia o no de la...metodología de prevención: a nivel intracomunitario o intraorganizacional, a nivel local-municipal y a nivel nacional.

El ámbito donde parece tener más incidencia las capacitaciones es el intra-comunitario o intraorganizacional, sobre todo porque el conflicto dejó una práctica de autoritarismo en las organizaciones locales, transformando la toma de decisiones internas en un ejercicio de verticalismo similar a la organización adquirida durante el conflicto armado (influencia de las PAC).

En ese sentido la apertura a un nuevo estilo democrático hace que la organización tenga que aprender métodos para resolver los problemas y poder horizontalizar la toma de decisiones.

En el ámbito local, la corriente de descentralización ha dado nuevo protagonismo a las alcaldías, teniendo que aprender el ejercicio del diálogo y la transparencia como elementos básicos para la gobernabilidad. En este sentido han tenido que aprender a nivel local prácticas de resolución de conflictos para su prevención y favorecer el ejercicio de la prevención asociada esta a la gobernabilidad, con instancias estatales y las organizaciones de carácter nacional. Por el pasado autoritario y belicista, sigue considerándose como punto de partida para la negociación un planteamiento de fuerza o de violencia, tanto por parte de las instituciones del Estado como por parte de las organizaciones sociales. Esta ausencia de práctica de diálogo ha llevado a posiciones de verdadera fuerza física que atentan contra la gobernabilidad y ponen en entredicho el Estado de Derecho...”<sup>15</sup>

Debe introducirse la reflexión sobre la significación del género en resolución de conflictos. “Las mujeres en general han podido desarrollar papeles de mediación en una forma más efectiva, sobre todo porque generan una confianza inicial. Sin embargo, es notoria la ausencia de

la incorporación de las mujeres a los liderazgos sociales, por lo que en ese sentido se reduce la participación de las mujeres y su influencia en la prevención”.<sup>16</sup> Ante ello recomienda “un trabajo combinado de incorporar el enfoque de género (no pensado exclusivamente como trabajar con mujeres) a los procesos de toma de capacitación, pero no solamente para la prevención de conflictos sino en la toma de decisiones a nivel organizacional y local.

La incorporación de mujeres (en papel de analistas o asesoras) en los altos niveles de los organismos de Estado encargados de la inteligencia estratégica, la defensa externa, la seguridad ciudadana y

Aunque existen experiencias y modelos de esos observatorios, los mismos requieren por parte del Estado un nivel mayor del existente, de aceptación en cuanto a compartir espacios con SC.

En la proyección internacional los mecanismos previstos para ingresar a espacios en Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos permiten un uso más amplio del que se les ha dado por parte de la SC.

No así en el SICA, sistema en el cual sería necesario introducir reformas que fortalecieran el papel del Comité Consultivo (CC). Estas reformas ya han sido pensadas y propuestas en el marco del proceso de reforma integral del sistema.

Su puesta en práctica podría redundar en dar mayor participación a la SC dentro de los mecanismos de integración y al mismo tiempo en elevar el conocimiento, entusiasmo y apoyo de los pueblos centroamericanos hacia la integración.<sup>19</sup>

Entre las medidas concretas que se sugieren, se incluyen: a) Establecer la interlocución entre el CC no solamente con la Secretaría General, sino con los niveles políticos que corresponden, tales como la Reunión de Presidentes o el Consejo de Ministros. b) Igualmente los pronunciamientos del CC deben ser conocidos por los órganos políticos correspondientes, a fin de lograr que esos criterios sean incluidos en la discusión de los organismos del sistema. c) El CC debe ser dotado de los recursos necesarios para su funcionamiento, al igual que lo son otras estructuras del sistema d) El CC debería tener capacidad para gestionar y administrar autónomamente recursos provenientes de la comunidad internacional.

Por otra parte, el CC debe realizar acciones para fortalecer más la participación de la sociedad civil y para ampliar sus canales de comunicación con la misma.

Se buscaría elevar la incidencia de la opinión de SC en las políticas de integración y ampliar el conocimiento y respaldo social al emprendimiento integracionista.<sup>20</sup>

Dentro de esta área se ubica también la propuesta de reforma del Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica, a fin

de mejorar su capacidad de servir como instrumento regional para el tratamiento de amenazas y con ello de conflictividad. Sobre el mismo se pide que: “es necesario ratificarlo (por los países que faltan) y renovarlo con aportes que afiancen el eje de seguridad democrática y fortalezca la capacidad de participación e incidencia de la sociedad civil”.<sup>21</sup>

En conclusión, en Centroamérica Sísifo no ha logrado encontrar la fórmula para hacer rodar la roca ladera abajo. Un mayor grado de participación de la SC en el tratamiento de la conflictividad, podría lograrlo.

## Notas

1. Lederach, John Paul (1995). Preparing for Peace: Conflict Transformation across Cultures. New York: Syracuse University Press.
2. Para esta discusión: Burton, John (1991). “Conflict Resolution as Political Philosophy”, in: Dennis J.D. Sandole and Hugo van der Merwe (1993). Conflict Resolution Theory and Practice: Integration and Application, Manchester/New York: Manchester University Press, and Chupp, Mark (1991). “When Mediation is not Enough”, Conciliation Quarterly, 10.3 (Summer, 1991).
3. Comentario de Elvira Cuadra, socióloga nicaragüense, en cuestionario para este trabajo.
4. Sobre esos esfuerzos ver: Yadira Soto (2004). “The Role of the Organization of the American States in Conflict Prevention” en Albrecht Schnabel and David Carment: Conflict Prevention, Rhetoric and Reality. Vol. I New York/Toronto/Oxford: Organizations and Institutions, Lexington Books, Lanham, Boulder.
5. El texto de la propuesta en: Comisión de investigación de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad. Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala. Coalición para la CICICAS, Guatemala, 2004.
6. Véase: Declaración Política del III Foro Mesoamericano, “Frente al Plan Puebla Panamá el Movimiento Mesoamericano por la Integración Popular” y “Centroamérica no esta en venta.” Documento de posición frente al Tratado de Libre Comercio Estados Unidos Centroamérica; en Encuentro Popular. info@encuentropopular.org

7. Sobre esa conflictividad ver: "Un muerto y 20 heridos en disturbios en Solola. Se enfrentan policías y vecinos por paso de equipo minero". Prensa Libre, 12 de enero de 2005 y el comunicado de la Pastoral de la Tierra Interdiocesana, Provincia Eclesiástica de los Altos, El Periódico, 21 de enero de 2005.
8. PNUD (2003). Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, San José: Editorama. pp. 29.
9. *Ibíd.* Pp. 31.
10. El término ha sido acuñado entre otros por George Monbiot (2001). Ver de ese autor *Captive State*, Great Britain: PAN.
11. Carlos Sarti, sociólogo guatemalteco y director de la Fundación Pro Paz, en respuesta a cuestionario de este trabajo.
12. Edgar Gutiérrez, ex Canciller de Guatemala y Director de la Fundación sobre Derechos Humanos Económicos y Sociales DESC en respuesta a cuestionario de este trabajo.
13. Raúl Leis, sociólogo panameño, en respuesta a cuestionario de este trabajo.
14. Elvira Cuadra, *Op. cit.*
15. Carmen Rosa De León, Directora de IEPADES de Guatemala, en respuesta a cuestionario de este trabajo.
16. *Ibíd.*
17. *Ibíd.*
18. Gabriel Aguilera Peralta (2004). "Los Consejos de Desarrollo como Depositarios de la Paz", en: Informe Guatemala 8, 1 de diciembre 2004, Guatemala.
19. Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana. Documento de posición frente al proceso de reforma integral del SICA. Centroamérica, septiembre de 2004, SE.
20. Véase: Foro Regional (2004). Repensando la integración Centroamericana: recomendaciones para la renovación de su institucionalidad San Salvador, mayo de 2004. FUNPADEM, Agencia Canadiense de Cooperación Internacional, FUNPADEM.
21. Raúl Leis, *Op. cit.*

## Bibliografía

- Aguilera, Gabriel (2004). "Sociedad civil en el nuevo orden mundial". Ponencia presentada al Seminario internacional Procesos de cumbres: gobernabilidad, seguridad y participación de las organizaciones de la sociedad civil, FLACSO Chile, Santiago de Chile, 26 de marzo de 2004. Annan, Kofi: Nosotros los Pueblos. La Función de las Naciones Unidas en el Siglo XXI. [www.un.org/milenio/sg/report](http://www.un.org/milenio/sg/report)
- AG-SICA, SP-CSUCA (1999). El Libro de Centroamérica. Un instrumento cívico de los Pueblos. San José: SICA.
- Burton, John W. (1993). "Conflict Resolution as political philosophy". In Conflict Resolution. Theory and Practice: integration and application. Ed. Dennis J.D. Sandole and Hugo van de Merwe, Manchester and New York: Manchester University Press.
- Bodemer, Klaus, et al. (2001). Violencia y regulación de conflictos en América Latina. Caracas: Nueva Sociedad, ADLAF.
- Curil Grau, Nuria, et al. (2003). Participación ciudadana y desarrollo local en Centroamérica. San Salvador: FUNDAUNGO.
- CRIES (2003). "Paz, Seguridad y Prevención de Conflictos en América Latina y el Caribe. Introducción." Borrador para discusión. Caracas.
- Chupp, Mark (1991). "When Mediation is not Enough". In: Conciliation Quarterly (Summer).
- Cole, Laurie (2003). "Participación de la sociedad civil en el sistema interamericano: la Organización de Estados Americanos". FOCAL, serie Seguimiento a las Cumbres de las Américas, 2, junio.
- Comunicado Conjunto de la XXIX Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, San Salvador, El Salvador, 25 de noviembre de 2004.
- Jácome, Francine (coordinadora) (2003). Seguridad Democrática en Centroamérica. Logros y Limitaciones en Costa Rica, Panamá, Guatemala y El Salvador. Caracas: CRIES, Editorial Torino.
- Fundación para la Paz y la Democracia: Comité Consultivo define su posición. Gacetilla 107, 22 de septiembre de 2004.
- Lederach, John Paul (1995). Preparing for Peace: Conflict Transformation across Cultures. NY: Syracuse University Press.
- Ordoñez, Jaime y Rosales, Rotsay, edit. (2004). ¿Democracia sin Reglas? Las

debilidades del Estado de derecho en la construcción democrática de América Central. San José: Estudios para el Futuro, OEA, Observatorio de la Democracia.

Organización de los Estados Americanos (2004). Departamento de Asuntos Democráticos y Políticos. Programa especial para la promoción del Diálogo y la Resolución de Conflictos. Programa para Centroamérica: Diagnósticos de Conflictividad en Centroamérica. CD.

Organización de los Estados Americanos (2004). Diálogos y Entidades Vinculadas, CD.

Organización de los Estados Americanos (2004). Gran Diálogo Nacional Honduras, CD.

OEA. Carta de la Organización de los Estados Americanos, Subsecretaría General, OEA/Ser.A/STI/1 (SE).

Organización de los Estados Americanos. Directrices para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la OEA. CP/res, 759 (1217/99).

Organización de los Estados Americanos. Declaración sobre Seguridad en las Américas. OEA/Ser.K.XXXVIII. CES/dec.1/3 rev. 1. 28 de octubre 2004.

Organización de los Estados Americanos. Carta Democrática Interamericana. Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD), Washington, OEA/Ser.D/XX SG/UPD/III.5.

Organización de las Naciones Unidas: Carta de la Organización de las Naciones Unidas, Departamento de Información Pública, Nueva York, SF Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Organización de las Naciones Unidas. Un Mundo Más Seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. A/59/565 2 de diciembre de 2004.

Orozco, Manuel (2003). “Conflictos fronterizos en América Central: tendencias pasadas y sucesos actuales”, en: Domínguez, Jorge (compilador) (2003). Conflictos territoriales y democracia en América Latina. México: Siglo XXI Editores, FLACSO, UB.

PNUD (2004). La Democracia en América Latina. Buenos Aires: Alfaguara.

PNUD (2003). Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José: Editorama, S.A.

PNUD (1998). Visión Nacional 2020. Repensando el País, Panamá: PNUD.

Sistema de la integración Centroamericana. Secretaría General. Comunicado Conjunto de la XXIX Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, San Salvador, El Salvador, 25 de noviembre de 2004.

Soto, Yadira (2004). "The Role of the Organization of American States in Conflict Prevention". In: Albecht Schnabel and David Carment (2004). Conflict Prevention from Rhetoric to Reality. Lexington Books, Lanhan.

Thorensen, Beate y Urrutia, Edmundo (editores) (2000). Espacios Nacionales para la Búsqueda del Consenso en Guatemala 1985-2000, Universidad Rafael Landívar, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Instituto de Transformación de Conflictos para la construcción de la paz en Guatemala, SF.

## Entrevistas

Elvira Cuadra, Investigadora en el Centro de Investigaciones de la Comunicación, Nicaragua.

Carmen Rosa De León, Directora del Instituto para el Desarrollo Sostenible IEPADES de Guatemala.

Edgar Gutiérrez, Director Fundación DESC, excanciller de la República, Guatemala.

Raúl Leis, Investigador, Centro de Acción Social, CEASPA, Panamá.

Carlos Sarti, Director de Fundación Pro Paz, Guatemala.



# Conflictos, prevención y sociedad civil en el Caribe

---

Isabel Jaramillo

## Introducción

Nos encontramos frente a un nuevo ciclo de hegemonía de los Estados Unidos, y frente al desarrollo de una nueva arquitectura global. En este marco cabe considerar hitos como los atentados terroristas de Septiembre 11-2001, la estrategia preventiva diseñada desde la Administración de G.W. Bush, Afganistán y la Guerra de Irak, la vulneración del derecho internacional y la construcción de una nueva arquitectura global, en un mundo que tiende al multipolarismo pero caracterizado por el unipolarismo militar, y una dinámica internacional en la cual lo que prima son los intereses *ad-hoc*, los intereses de cada uno.

Las amenazas en el actual contexto internacional caracterizado por la inestabilidad, se relacionará estrechamente con factores económicos y sociales. Las principales amenazas tradicionales continúan siendo aquellas que tienen su origen antes de la Guerra Fría y se relacionan con los temas de soberanía y territorio nacional, cuestiones que en el continente han tendido a solucionarse por la vía de la negociación y la mediación. Los temas de la agenda son la droga y el narcotráfico, la corrupción, el terrorismo, la migración, los problemas del medio ambiente, la no-proliferación de armamento avanzado, la seguridad nuclear, las medidas de confianza mutua, la gobernabilidad y la estabilidad. En el terreno militar los temas principales se relacionan con el rol y la modernización de las fuerzas armadas, las relaciones cívicomilitares, la participación en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, la participación de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico, y los desastres naturales. Están presentes también problemas de antigua data y aquellos derivados de la integración (fronteras, aduanas, etc.).<sup>1</sup> Los temas asociados a la

seguridad cobrarán una relevancia significativa, manifestándose con diferentes énfasis de acuerdo a la región que se trate.

En América Latina y el Caribe, el problema central de la falta de equidad y desequilibrio inmenso entre la riqueza, el ingreso y el poder, el problema de la educación y la brecha tecnológica que se incrementa, caracteriza un entorno donde “las tensiones entre las ventajas de la integración global en términos económicos y políticos y los riesgos de la vulnerabilidad; el conflicto entre las exigencias del capital y la inversión y los de la equidad; las contradicciones entre los imperativos políticos y la liberalización económica; las contradicciones entre las demandas de las elites económicas y los reclamos de la población, requieren de la maestría política para construir y mantener las coaliciones necesarias y manejar estas tensiones y retos exitosamente, cuestión bastante escasa hoy”.<sup>2</sup> La crisis de los partidos políticos, la falta de confianza en la democracia<sup>3</sup> y el desplazamiento del desarrollo como parte del esquema económico social, las tensiones derivadas de la inserción internacional, el ALCA y los procesos de integración, constituyen elementos del contexto regional —con el consiguiente impacto en el hemisferio— que pueden desembocar en una espiral de inestabilidad.<sup>4</sup> Al mismo tiempo, las crisis financieras, la paulatina desaceleración de la economía global y los índices recesivos en los Estados Unidos, donde los leves indicios de recuperación no son suficientes para lograr recobrar la confianza en el terreno de la economía, la guerra en Irak y el incremento —y fluctuaciones— en los precios del petróleo, contribuyen a crear inseguridad, no sólo en el plano económico sino general.

## **1. Definición de conflicto y diagnóstico**

El Caribe es una región heterogénea y fragmentada, que vista desde las definiciones conceptuales más amplias —Cuenca del Caribe (desde un enfoque geopolítico), Gran Caribe (desde un enfoque holístico)— es un área sensible en la cual confluyen múltiples intereses y donde el peso de Estados Unidos es altamente significativo.<sup>5</sup> Según el Banco Mundial, el Caribe incluye, en términos territoriales, los estados soberanos de CARICOM; Cuba, República Dominicana; los estados semi-autónomos del Caribe Holandés: Aruba y las Antillas Neerlandesas, esto es Bonaire, Curazao, Saint Marten, Statia y Saba. Los territorios británicos de ultramar: Anguila, Bermuda, las Islas Vírgenes Británicas, las Islas Caimanes, y las Islas Turcos y Caicos; los territorios de ultramar de Francia: Guyana Francesa, St.

Marten, Guadalupe y Martinique. Este enfoque incluye también a Puerto Rico y las Islas Vírgenes de los EE.UU. Los países del Caribe anglófono, en conjunto, tienen una población de alrededor de 6.7 millones. La juventud es alrededor del 30% de la población, que es el sector mas afectado por las extremadamente altas tasas de desempleo que afectan a la subregión.<sup>6</sup>

Gravitan en el Caribe —caracterizado por su heterogeneidad y por sus economías pequeñas y abiertas— problemáticas derivadas de la inserción global y regional, la posibilidad de acceder a nichos y oportunidades a partir de los espacios reales, y las ansiedades generadas por la globalización. La heterogeneidad y diversidad del área se refleja en la proliferación de acuerdos de integración y otros de “muy diversos propósitos” conforman un “entramado caótico”, que hace “muy difícil la consolidación de espacios de integración entre vecinos para buscar una inserción conjunta al mercado hemisférico o mundial”.<sup>7</sup> Convergen en el plano multilateral, CARICOM/CARIFORUM, los actores europeos en el marco de ACP y el reciente Acuerdo de Cotonou y la Asociación de Estados del Caribe (AEC), que inciden en el marco regional. La AEC combina una población de 220 millones y un PIB combinado de US\$ 600 mil millones, con un gran potencial y oportunidades de expansión del mercado; los vínculos comerciales y relaciones desarrolladas dentro de la AEC pueden ampliarse y servir a toda la región, especialmente a los pequeños estados de habla inglesa, sentando la base para relaciones comerciales con otros países y regiones.<sup>8</sup>

El enfoque de seguridad de Estados Unidos —después del 11 de septiembre de 2001— se basa en dos pilares interrelacionados, en el plano externo e interno: la doctrina preventiva, que priorizará el enfrentamiento al terrorismo; y la seguridad interna (Homeland Security). La tercera lógica —que trasciende el enfoque— es la intervención directa en cualquier región del mundo. En lo que se refiere a temas de seguridad, la reconfiguración de los comandos militares estadounidenses y la creación del Comando Norte<sup>9</sup>, reformula la articulación funcional existente hasta ahora en la Cuenca del Caribe. Así se ubica a parte del Caribe insular en el nuevo comando (México, Las Bahamas, Cuba) y parte en el Comando Sur, junto al resto del continente americano.<sup>10</sup> La conformación del perímetro de seguridad de América del Norte implica una reformulación de las relaciones entre estructuras, niveles de coordinación y cooperación, diferentes a las desarrolladas hasta ahora.

En lo que se refiere al Caribe y el 9-11, desde el punto de vista de la sociedad civil, después de una abrumadora condena al terrorismo, se dan percepciones encontradas en cuanto a la magnitud de la amenaza que este implica para las sociedades caribeñas. La inestabilidad social general, un significativo aumento del tráfico de drogas, y la tasa de criminalidad y violencia y las dificultades económicas estaban presentes antes del 11 de septiembre de 2001 y como resultado del impacto del mismo, estas condiciones han tendido a hacerse más evidentes. La justicia es una prioridad en las sociedades caribeñas, consecuentemente algunos argumentan que, específicamente en lo que se refiere al tema etno-racial, por ejemplo “la Iglesia debe interpretar los signos de los tiempos y desafiar los presupuestos populares que discriminan contra las minorías”<sup>11</sup> Al mismo tiempo se da un debate en el seno de la sociedad civil sobre si estas iniciativas —en el ámbito de la familia, comunidad y nivel nacional— son las adecuadas para desarrollar una aplicación equilibrada de la aplicación de la ley y la justicia. El sector privado está desarrollando algunas iniciativas en el contexto de la lucha global contra las drogas y armas ligeras.<sup>12</sup> Finalmente, y también en el contexto de la sociedad civil, es necesario que los gobiernos aseguren un diálogo mayor con el pueblo antes y después de pronunciamientos específicos que tienen que ver directamente con el bienestar<sup>13</sup> y estabilidad de la sociedad en su conjunto.<sup>14</sup>

Las formas de enfrentar la problemática se ubica en el terreno gubernamental y en la aplicación de la ley en el terreno más inmediato y el estudio cuidadoso y diagnóstico del problema en sus múltiples aristas (política, económica, empresarial, de seguridad nacional, y desde la sociedad civil) de forma de que cada uno contribuya en la búsqueda de alternativas y soluciones adecuadas a la realidad en cuestión. En el caso del Caribe, uno de los objetivos básicos debería ser evitar la creación de culturas de violencia.<sup>15</sup>

El empalme con la globalización, en la perspectiva de fines nacionales, regionales y subregionales es básico. En este marco, son relevantes también, temas como la soberanía, la identidad, la integridad territorial y las normas del sistema internacional. En las actuales circunstancias, el hecho de que prevalezcan los intereses de cada una de las partes, no debe oscurecer el hecho de que el Caribe debería pensar en sí mismo —políticamente— como una región, habiendo logrado pensar en sí mismo como una economía regional. También es el caso de Centroamérica.<sup>16</sup>

Los patrones históricos, la cultura política y los diferentes niveles de desarrollo económico son elementos primordiales para el enfoque centrado en los países del Caribe. Son relevantes también temas como la identidad, la soberanía e integridad territorial y las normas del sistema internacional, El cambio social, y el *timing* de ese cambio, son elementos estrechamente vinculados y deberían ser considerados para el desarrollo de políticas adecuadas y condiciones para reducir el siempre creciente riesgo de conflicto en sociedades con redes de protección extremadamente frágiles, o no tan frágiles.

La priorización de los temas de seguridad y vinculados con la frontera —y asociados a la integración— en un hecho.<sup>17</sup> Consecuentemente, tanto la frontera terrestre con Canadá y México, como la “Tercera Frontera” con el Caribe pasan a ser críticas. Parte de los controles relacionados con fronteras se relacionaran, en esta etapa, con el desarrollo de políticas de control del mercado informal transfronterizo dondequiera que se encuentre, como norma para la organización y regulación de la economía y comercio globalizado.

El Caribe cuenta, desde una perspectiva regional, con el Regional Security System (RSS), a través del cual los gobiernos caribeños desarrollan la cooperación y también con la Caribbean Disaster Emergency Response Agency (CDERA), el Caribbean Information Sharing Network (CISN), y el U.S. Coast Guard’s Caribbean Support Tender (CST), que también se articulan en esta dirección. Un elemento clave en los esfuerzos del Comando Sur en el área son los ejercicios Tradewinds, que se desarrollan anualmente, enfocados al combate de las amenazas transnacionales, las operaciones contra las drogas y la preparación contra desastres. El Departamento de Defensa también cuenta con el ejercicio New Horizons, que se realiza en Centroamérica, enmarcado en la asistencia humanitaria y cívica (HCA)<sup>18</sup>. En el caso de las Antillas Holandesas y Aruba, el Comando Sur brinda apoyo a las Cooperative Security Locations en la perspectiva del combate al narcotráfico. La República Dominicana es percibida como un “aliado clave” para la expansión de la ‘Iniciativa de la Tercera Frontera’ destinada a “construir una zona de confianza en el Caribe”. Por otra parte, la ‘Iniciativa Amistad Duradera’ sincronizará todas las actividades marítimas en el Caribe, destinadas a proteger el comercio legal contra acciones terroristas y actividades ilegales.<sup>19</sup> Este enfoque, de carácter multifacético se orienta a garantizar la seguridad de los Estados Unidos, sin considerar necesariamente las necesidades de sus vecinos en ese ámbito.

La imposición de una agenda enrarece el ámbito y los términos de la cooperación.

La lógica estadounidense en el terreno de seguridad, en general, se orienta, además de la cooperación, a la delegación de tareas y al reforzamiento de las fuerzas locales. Por parte del Caribe, el acuerdo es asumido puntualmente de acuerdo con la perspectiva específica e intereses y necesidades de cada uno de los países que lo integran. Para los Estados Unidos, el Caribe es una zona de transbordo, de tránsito, en la cual aspira a desarrollar y fortalecer una dinámica de cooperación, sin embargo, desde el Caribe se percibe aún que el grueso del esfuerzo en esta dirección es básicamente caribeño.

El Caribe ha condenado el terrorismo en todas sus formas pero al mismo tiempo insiste que parte de la estrategia debe ser intentar comprender las causas y raíces subyacentes del terrorismo.<sup>20</sup> Al mismo tiempo, los países del Caribe apoyan la necesidad de fortalecer a las Naciones Unidas y su papel global. Dado que la seguridad en el Caribe es multidimensional, la promoción de la cooperación y el intercambio entre las agencias gubernamentales e instituciones militares del Caribe —y en el hemisferio en su conjunto— es un imperativo. Los acuerdos bilaterales y las operaciones marítimas conjuntas, focalizadas en el crimen organizado y otras actividades ilegales en el hemisferio, tienden a crear un entorno seguro. Consecuentemente, los Ministros de CARICOM, ha urgido a la cooperación en medidas anti-narcóticos y anti-crímen organizado, compartir información de inteligencia; la coordinación de mecanismos para una cooperación regional sostenida en cuanto a la capacidad de construir en la perspectiva de las instancias y agencias que aplican la ley; la cooperación marítima y un enfoque colectivo al problema de las deportaciones.<sup>21</sup>

La cooperación se construye y la aplicación de la lógica de “compartir la carga” en términos desiguales no contribuye a una cooperación efectiva y equilibrada en temas sensibles para todas las partes, así como tampoco las exclusiones en un terreno en el cual la flexibilidad, la amplitud y el multilateralismo son esenciales.

En la agenda de seguridad en el área caribeña, se destacan el tráfico ilícito de drogas y el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas

y por último el HIV/SIDA, cuestiones —todas— que requieren de un esfuerzo coordinado conjunto. La seguridad de los pequeños estados es uno de los temas medulares de la agenda en la Cuenca del Caribe, cuestión que está relacionada con los recursos para enfrentar una agenda altamente compleja, ya que no hay una visión común en cuanto a la agenda ya que los problemas se manifiestan de manera diferente en cada país.

La interrelación entre el tráfico de drogas, lavado de dinero, tráfico de armas y crimen organizado son factores a observar. En el terreno de la cooperación en el enfrentamiento al narcotráfico, el Fiscal general de los Estados Unidos, John Ashcroft, se refería al esfuerzo conjunto —“sin precedentes” para cerrar las rutas claves de la droga en el Caribe— realizado por varias agencias federales y los gobiernos de Colombia, Jamaica, Bahamas, República Dominicana, Panamá y Canadá, cuestión que, se estimaba, reduciría el flujo de drogas a los Estados Unidos en un 10%.<sup>22</sup> Estas operaciones contaban también con la cooperación de Cuba.<sup>23</sup>

Los efectos desastrosos del Huracán Mitch en 1998 ubicaban a los desastres naturales en el primer plano de los problemas a enfrentar en la región. En este sentido, se creaba en la AEC el Comité especial de Desastres Naturales que realizaba su primera reunión en Puerto España, Trinidad, como resultado de la importancia del tema, que contaba con la participación de representantes de la Agencia para el Caribe de Respuesta ante Emergencias de Desastres (CDRA) y del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC) y delegaciones invitadas de Colombia, Cuba, Francia y México. Se creaba un grupo técnico destinado a priorizar y analizar los puntos fuertes y débiles de cada país caribeño, así como también a identificar los proyectos que dichos países estaban desarrollando y también a identificar —con la ayuda del Fondo Especial de la AEC— las fuentes de financiamiento para desarrollar los proyectos incluidos dentro de las prioridades establecidas<sup>24</sup>.

Paralelamente, se planteaba la posibilidad de la creación de un centro de entrenamiento para el manejo de emergencias cuya ubicación podría ser Panamá. La propuesta parecía surgir a partir de un encuentro, en el que participaron 16 naciones del Caribe, 6 de América Central, la Casa Blanca y La Federal Emergency Management Agency y expertos del Comando Sur, auspiciado por el International Hurricane

Center de Florida International University y el Center for Disaster Management and Humanitarian Assistance de la Universidad del Sur de la Florida. La iniciativa contaría con fondos del Banco Mundial<sup>25</sup> y el apoyo de la Casa Blanca. A comienzos de agosto, se realizaba en Miami un encuentro en esta misma dirección con presencia de funcionarios de la Casa Blanca y agencias del gobierno estadounidense, el Comando Sur y representantes de la Agencia para el Caribe de Respuesta ante Emergencias de Desastres (CDRA) y del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC)<sup>26</sup>, que apuntaría a la concreción de una cooperación articulada en materia de desastres naturales en el área. La lógica de una amplia cooperación para el desarrollo debería caracterizar los esfuerzos de esta naturaleza, en la perspectiva de implementar medidas de seguridad orientadas a la prevención y a enfrentar una escala de problemas generados por este tipo de alteraciones climáticas y su impacto en las ya precarias condiciones económicas, sociales y medio ambientales, a lo cual se agregan aquellos generados por el hombre<sup>27</sup>. Años después, el impacto de los mismos en América Central aún requiere de un sostenido esfuerzo multilateral.<sup>28</sup>

En la actualidad, los problemas derivados del deterioro ambiental afectan al Caribe insular y se traducen en sequías intensas, salinización de los suelos y procesos de desertificación, entre otros. Los efectos económicos y sociales de la agitada temporada de huracanes del Atlántico, y su impacto en mayor o menor grado en Granada, Jamaica, Aruba, Bonaire, el Norte de Venezuela, la península Guajira en Colombia, Islas Caymanes, Haití y República Dominicana, incrementaban la vulnerabilidad de las sociedades caribeñas. En este terreno, el establecimiento de una 'rutina antes del desastre', esto es las campañas preventivas, la puesta en marcha de sistemas de alerta temprana, construcciones resistentes y campañas de sensibilización frente al problema, son una necesidad orientada a reducir el riesgo potencial y las consecuencias humanas de los desastres naturales. Dado que los pronósticos indican que las alteraciones climatológicas continuarán afectando al área en los próximos 30 años o más<sup>29</sup>, las acciones de cooperación en este plano son ineludibles en diversos terrenos, como son el manejo integrado de cuencas y protección de acuíferos en el Caribe insular, el control de la degradación de los suelos y desertificación, el manejo de desastres y de costas y bioseguridad.<sup>30</sup>

Los casos de Granada y Haití son los más agudos en cuanto al impacto de los desastres naturales. En el caso de Granada, el 90% de las



viviendas sufrieron daños o fueron destruidas, murieron 39 personas y la economía ha sido prácticamente destruida.<sup>31</sup> En el caso de Haití, el impacto en el noroeste, incluyendo Gonaïves, era catastrófico y los muertos ascendía a unas 2000 personas e incontables desaparecidos. La destrucción de viviendas ascendía a más de 300,000. A esto se sumaba la falta de agua y el surgimiento de posibles focos epidémicos, en un contexto política y socialmente volátil. Tanto Granada como Haití requerirán de cantidades masivas de asistencia financiera y técnica durante un prolongado periodo de tiempo. Desde el Caribe, se aspiraba a que Estados Unidos, dado sus capacidades económicas, asumiera el reto y cumpliera con la promesa de expandir el volumen de asistencia; así como también la comunidad internacional —el Banco Mundial, las agencias de desarrollo de Naciones Unidas, el FMI y el Banco Interamericano de Desarrollo— que prometían una asistencia que tardaba en concretarse. Desde el Caribe se percibía, sin embargo, que la subregión, al apoyar a Granada y Haití con sus “magros recursos, mostraba el camino”, y con sus acciones, establecía un paradigma.<sup>32</sup>

En el plano de los desastres naturales, Cuba cuenta con una estructura organizada de Defensa Civil, con un funcionamiento efectivo a estos fines. En el caso del huracán ‘Iván’, esta instancia demostró su capacidad para prevenir crisis humanitarias, cuestión que también funge como un elemento disuasivo. En el terreno de la cooperación, Cuba contribuye con programas de alfabetización en Venezuela y aporta médicos y especialistas en salud, cooperación que se hace extensiva a Centroamérica y otras regiones. En Haití más de 600 médicos trabajan activamente en la zona de Gonaïves, entre otras. Cuba era receptiva a la propuesta del presidente H. Chávez<sup>33</sup> —realizada en el marco del envío de ayuda humanitaria para Cuba, Jamaica, Granada y Haití, países fuertemente golpeados por los huracanes y tormentas tropicales que han azotado el Caribe— para “fusionar recursos económicos de ambos países para exportar sus planes sociales de educación y salud al resto de las naciones caribeñas”.<sup>34</sup>

La cooperación en la protección de los mares, el espacio y los recursos, brinda una perspectiva amplia al concepto de vecindad en el hemisferio. Los intereses comunes en cuanto a la protección del medio ambiente y la necesidad compartida de acceder al desarrollo tecnológico, junto a la voluntad política de complementarse mutuamente, transforma el concepto de vecindad en una inter-relación más compleja.<sup>35</sup>

Las condiciones del entorno económico social no favorecen una recuperación acelerada significativa y la persistencia de dichas condiciones transforman en permanentes muchas de las problemáticas originadas a partir del impacto del un desastre natural. Al mismo tiempo, la ausencia de medidas preventivas estructuradas a nivel nacional, incrementa la vulnerabilidad de los países afectados.

Las crisis en Haití han sido recurrentes, todas ellas asociadas a la deapauperación económica y a la brecha social, en un entorno en que las necesidades del desarrollo han sido ignoradas. Jean B. Aristide llegó al poder en un marco de esperanza de cambio y de democracia en un país que había sufrido una de las dictaduras mas prolongadas y crueles del continente. Desde el punto de vista de la Administración Clinton, el gobierno haitiano derrochaba las posibilidades que se le daban en cuanto a ayuda internacional y para el desarrollo, el apoyo europeo y el espacio político para la construcción de una democracia estable.

La invasión de Haití realizada por los Estados Unidos en 1994 y que fue asumida por la Administración Clinton como la “restauración de la naciente democracia”, fue evaluada como un éxito de política exterior. Cuatro años después de la invasión, el gobierno haitiano iniciaba una prolongada ruta de crisis recurrentes y disfuncionalidad. El liderazgo político del país era incapaz de llegar a acuerdos aceptables para la mayoría de los partidos políticos del país, cuestión que a su vez se transformaba en un serio impedimento para el desarrollo económico y la ayuda internacional. Cabe recordar que la misión de ONU enviada a Haití en 1994, tenía un mandato amplio: mantener la paz, apoyar la reforma de la policía y del sistema judicial. La ONU permaneció en Haití durante casi 6 años, antes de retirarse, según algunos por falta de avances sustantivos en la misión encomendada.

El gobierno de Preval, estuvo también marcado por la violencia y la incapacidad para tomar decisiones que dieran fin al impasse. Aunque el sistema funcionaba dentro de un marco constitucional y democrático, la interpretación del mismo daba un espacio de maniobra para unas nuevas elecciones y la extensión del funcionamiento del parlamento existente en el momento. La lucha de poder se desarrolló entre Aristide, que aspiraba a retornar a la presidencia, y el OPL como partido político dominante en el país y que parecía ser el único obstáculo para que Aristide asumiese poderes semi-dictatoriales después de ganar las elecciones de 2000.

La crisis se estaba gestando desde antes de 2000, año que marca un hito en cuanto a las elecciones legislativas, calificadas de fraudulentas y a partir de las cuales los donantes internacionales congelaron miles de dólares en asistencia destinada a Haití. Las elecciones no fueron ni más ilegales, ni más fraudulentas que otras, desde algunos puntos de vista. La dinámica que adquirió la crisis de 2004 en sus fases iniciales fue bastante rápida, con participación de múltiples actores y con un desenlace temporal, en el que los tiempos y las secuencias de la participación sostenida de la comunidad internacional en aras de la estabilidad y el desarrollo del país será esencial.

En un segundo plano, aunque no menos relevante, se ubica el conflicto interestatal de larga data entre República Dominicana/Haiti. La persistencia de la fricción —acentuada durante la crisis 2004— parecería tender a la distensión recientemente, a partir de iniciativas del nuevo gobierno dominicano. Sin embargo, se requiere de iniciativas coordinadas de orden gubernamental, social y cultural de forma de superar un conflicto cuyo legado es un obstáculo para el desarrollo tanto de Haití como de república Dominicana.

Cuba, como el resto de América Latina y el Caribe, enfrenta los retos de la inserción internacional en el marco de la globalización, en la cual pesa significativamente la desaceleración de la economía global. El impacto del embargo (bloqueo) de los EE.UU. a la isla —que se ha mantenido mas de cuarenta años, y a cuyas reglamentaciones se han agregado periódicamente nuevos ingredientes y legislaciones, incluso con alcance extraterritorial, como la Ley Helms-Burton— incrementa las tensiones económicas e impactan a todos los niveles de la sociedad.<sup>36</sup> Los efectos sostenidos durante más de cuarenta años del embargo (bloqueo) aplicado por los Estados Unidos desde la década del 60 del siglo XX, son extensos.<sup>37</sup> El costo del embargo (bloqueo), calculado por el gobierno cubano, asciende a US\$ 72 mil millones.

Las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos siempre han sido complejas y el contexto internacional actual añade nuevos elementos a esa problemática. El fin del embargo comercial impuesto hace más de cuarenta años al Gobierno cubano es un hito para la normalización de las relaciones con los Estados Unidos, en la lógica del establecimiento de relaciones económicas, científicas y culturales. Cuba aspira a normalizar sus relaciones con los Estados Unidos y establecer relaciones mutuamente convenientes para ambos pueblos.<sup>38</sup>

Los parámetros del manejo del tema Cuba por parte de la Administración de GW Bush se insertaban en un curso mas o menos continuista —o similar al aplicado por George Bush (padre)— donde la lógica ha sido la del manejo de la relación bilateral en los parámetros de la “baja intensidad”. Al mismo tiempo, se da un incremento de la actividad de los grupos de interés vinculados al tema Cuba y el crecimiento de un sector que considera que la actual política hacia la isla es obsoleta. Entre estos sectores, están aquellos que consideran que el embargo (bloqueo) es contraproducente.

En el marco de los intereses de seguridad de los EE.UU. —en este caso extensivo a toda la Cuenca del Caribe— Cuba está en el centro de las rutas marítimas para el comercio, para el narcotráfico, para la migración ilegal, para el transporte de suministros en el caso de un conflicto bélico, etc. Desde una óptica regional y subregional, Estados Unidos necesita de la cooperación de Cuba. Es en este marco —que también pasa por el interés mutuo en temas que son de orden multilateral— que se insertan temas como el del narcotráfico y el intercambio de información puntual y las medidas de confianza mutua en el caso de la Base Naval de Guantánamo. En todos estos temas existía un nivel ya establecido de intercambio puntual con la administración anterior y que se ha mantenido. Es probable el linkage de algunos de los temas de seguridad con otros de orden político y por otro lado, la concreción de acuerdo formal en el tema del narcotráfico dependerá de la coyuntura y la voluntad política de la administración.

Entre los temas más relevantes de la agenda bilateral —desde el punto de vista cubano— se encuentran el embargo (bloqueo) como eje medular, los temas migratorios y la Ley de Ajuste Cubano de los Estados Unidos que, desde el punto de vista del gobierno de Cuba, fomenta la migración ilegal; las compensaciones; las transmisiones ilegales de TV y radio desde los Estados Unidos hacia Cuba; la inclusión de Cuba en el listado de Estados que patrocinan el terrorismo del Departamento de Estado; los intentos de subversión sostenidos de diferentes formas y diversas vías a lo largo de mas de 40 años; las campañas y presiones en los organismos internacionales, y la presencia en el territorio de la Base Naval de Guantánamo, contra la voluntad soberana del pueblo cubano.

El complejo entramado legislativo implícito en la política de Estados Unidos hacia Cuba obstaculiza sistemáticamente iniciativas de flexibilización, a lo cual se añade el tratamiento del te

de la política interna estadounidense y las veleidades electorales en el país.

Con respecto a Cuba, a pesar de las particularidades del caso, la línea gruesa de la política de la Administración GW Bush se orienta a la llamada ‘transición pacífica hacia la democracia’ —donde no están ausentes presiones y acciones de diversa índole sobre el gobierno de la isla. Es en esta dirección que se crea, en octubre 2003, una comisión presidencial para la transición en Cuba. Dicha comisión presentaba un informe a la Casa Blanca a mediados de 2004, a partir del cual la Administración GW Bush incrementaba las presiones sobre Cuba.

El incremento de la presión política y condicionamientos de la agenda bilateral en la lógica de un “cambio de régimen”, no contribuyen a crear condiciones propicias para un mejoramiento en la relación entre ambos países. Si consideramos las características agresivas de la actual administración, no debería dejarse de examinar la alternativa militar en el caso de Cuba, cuestión poco probable pero no imposible. Las alternativas son: en el caso de una ola migratoria de grandes proporciones; en el caso de un descalabro económico en la isla que conllevara una situación de ingobernabilidad; y en el caso de una crisis interna que desembocase en una guerra civil, cuestiones que obviamente no están ad portas. Habría que considerar también, en la perspectiva de una intervención armada directa, una provocación.<sup>39</sup>

Cuba ha expresado su disposición para negociar una considerable agenda de seguridad con los Estados Unidos (drogas, terrorismo, migración ilegal). Hasta el momento existe lo que podría denominarse como coordinación caso a caso en temas migratorios (a partir de acuerdos firmados en 1994-95) y en asuntos de narcotráfico y drogas<sup>40</sup> e intercambio con Guarda Costas.

La reacción de la Administración estadounidense frente a la evidente disposición de Cuba establecer acuerdos bilaterales en temas como terrorismo, narcotráfico, y otras afines, no ha sido la más receptiva y ha rechazado la propuesta. El enfoque balanceado, en igualdad de condiciones y el respeto a la soberanía y autodeterminación de Cuba son fundamentales en la perspectiva de crear las condiciones para llegar a establecer una relación bilateral normal entre Cuba y los Estados Unidos.<sup>41</sup> En el caso de la Base Naval de Guantánamo,

la aplicación de medidas de confianza mutua contribuye al manejo del conflicto por las partes involucradas.

Cuba comparte la percepción de que es necesario enfrentar el terrorismo en todas sus formas. Esta percepción va acompañada de otra, que es que los Estados Unidos no considera —ni asume como necesario, a partir de la correspondiente voluntad política, el rechazo a todo tipo de terrorismo incluido aquel que se desarrolla en contra de Cuba y que se origina en los propios Estados Unidos. Cuba ha cooperado en el terreno del intercambio de información, en el terreno del antiterrorismo, cuestión que no ha sido adecuadamente evaluada desde los Estados Unidos. En el plano de la interrelación Estados Unidos-Cuba es cada vez más evidente la necesidad de un intercambio y cooperación —en el marco del interés mutuo— en la perspectiva de una vecindad que deje a un lado la lógica conflictual y donde prime la cordura y el sentido práctico.

La presencia militar exógena en Puerto Rico, en el territorio de Vieques —utilizado como campo de adiestramiento, desembarco y bombardeo de la Marina de EE.UU.— ha sido un eje reivindicativo durante décadas. En la década de los cuarenta la Marina de Guerra de Estados Unidos expropió 26,000 de las 33,000 acres de territorio viequense. Miles de familias fueron obligadas a dejar las tierras donde habían vivido por generaciones y fueron relocalizadas en áreas asignadas por los militares. Las expropiaciones obligaron el cierre de la Central Playa Grande, causando una grave crisis económica que resultó en la emigración de miles de viequenses a Estados Unidos, la Isla Grande y la mayor parte a Santa Cruz en busca de trabajo. Una grave destrucción ambiental resulta del bombardeo y de las maniobras militares; que destruyen grandes zonas de palmas de coco, lagunas y mangles y causan fuertes daños a la vida marina al este de la Isla. Ya en 1953, la asamblea municipal prepara una resolución condenando la presencia militar y demandando la devolución de las tierras viequenses. En 1964 la Marina amenaza con expropiar lo que quedaba al pueblo en la costa sur de Vieques y se organiza un Comité en Defensa de Vieques con miembros de la comunidad dirigido por el Alcalde Don Antonio Rivera. Las manifestaciones masivas en Vieques y una comisión de viequenses a Washington ayudaron a bloquear el plan de la Marina. Durante los años 1960 y 70, se rescatan de la Marina estadounidense importantes sectores en la parte norte de Vieques. En Vieques se han probado todo tipo de armas, incluyendo el napalm y balas radioactivas, por lo que la

industria bélica tiene un interés directo en el campo de tiro. Esto ha causado una devastación ambiental enorme en la tierra y las áreas de mar, contaminando a Vieques con metales pesados y sustancias radioactivas, y provocando un creciente deterioro en las estadísticas de salud.<sup>42</sup> A mediados de 1989, se celebra Asamblea Constituyente del Gran Consejo Viequense, con el propósito de organizar la lucha por rescatar las tres cuartas partes del territorio viequense controladas por la Marina, lograr la salida de los militares norteamericanos de Vieques y luchar por el desarrollo socio-económico del pueblo.

cáncer y otros problemas de la salud. El segundo aspecto tiene que ver con consenso en el ámbito de la población de Vieques, extensivo a Puerto Rico y a la comunidad puertorriqueña en Estados Unidos, y el desarrollo del activismo ciudadano y la participación de la sociedad civil en la resistencia, lucha, y acciones que provienen de un amplio abanico de sectores e instituciones en la búsqueda de una solución a una presencia militar exógena que implica múltiples efectos negativos sobre las comunidades del área. El movimiento anti-marina de Vieques, con la participación de 80.5% del electorado, ganó el referéndum con una mayoría abrumadora. El 68% votó por la opción que exigía la “Terminación inmediata y permanente de las prácticas militares y bombardeos de la Marina en Vieques. La salida de la Marina de Vieques la limpieza y devolución de las tierras viequenses a sus ciudadanos”<sup>46</sup> contaron con un amplio espectro de apoyo de la sociedad civil, que implementó múltiples formas organizativas y desarrollo una amplia gama de acciones que finalmente lograron su objetivo. El tema Vieques ha incluido una Comisión Especial del Gobierno de Puerto Rico, que emitía múltiples informes y, en el plano internacional, el tratamiento del tema del neocolonialismo en el caso de Puerto Rico, sobre el cual el Comité Especial de Descolonización de las Naciones Unidas ha realizado, durante varios años, vistas a partir de las cuales han surgido las más de veinte resoluciones sobre el problema colonial de Puerto Rico.<sup>47</sup>

En el terreno de los conflictos interestatales en la región, identificamos aquello que se refieren a disputas territoriales y fronterizas. Tanto Brasil, Venezuela, Guyana y Surinam se ubican en las llamadas Guayanas, colindante —en parte— con el área amazónica. Las disputas territoriales y de frontera en esta área son de antigua data, tienen connotaciones geopolíticas y podrían devenir en conflictos. La disputa Guyana/Venezuela en torno a límites territoriales en la región del Essequibo se remonta a la colonia, y se hace extensiva a su dimensión marítima, se deriva de interpretaciones divergentes en torno a tratados coloniales, y con el acceso a recursos naturales. Guyana está ubicada en el noreste de América del Sur, región bien conocida por sus recursos no-explotados de cobre, oro, hierro, manganeso, níquel, platino, uranio, y agua. Desde el punto de vista social, Guyana, país poco poblado y con una economía con una contracción de -0,6% en el 2003 debido a la evolución relativamente desfavorable de los principales sectores productivos<sup>48</sup>. Venezuela, rica en petróleo, por su parte, ha aspirado históricamente a una salida hacia el Atlántico y el territorio de Essequibo se la proporcionaría<sup>49</sup>, consecuentemente



reclama el 40% del territorio que presuntamente pertenece a Guyana. En general, a pesar de fricciones en torno al tema territorial, las tensiones no se han incrementado, aunque potencialmente podría ser utilizado por las partes, o por terceros, para crear un foco de tensión regional.

La prolongada disputa Guyana/Surinam en torno al triángulo del Nuevo Río, se relaciona con la reclamación de Surinam sobre este territorio ubicado al sureste de Guyana. Entre los recursos naturales de Surinam están la bauxita y la capacidad hidroeléctrica.<sup>50</sup> En lo que se refiere a límites marítimos, la disputa se relaciona con la extensión del Río Courantijn. En general, los conflictos territoriales y de frontera suelen ser utilizados coyunturalmente para competir por recursos petroleros u otros, y, por una u otra parte, para ejercicios de influencia específicos. En lo que se refiere a Guyana, en el 2000, se complicaron las concesiones petroleras offshore debido a las disputas fronterizas con Suriname y Venezuela.<sup>51</sup> En el caso de Guyana y Surinam, se mantienen conversaciones en torno al tema limítrofe.

Los conflictos etno-políticos en el Caribe, en los casos Trinidad y Tobago, Guyana, y Surinam, se manifiestan en esporádicas explosiones mas o menos relevantes en dependencia de la carga política implícita. En algunos casos ha sido necesaria la intervención internacional. En lo que se refiere a Guyana, los indios orientales actualmente son el 47% de la población del país y los negros un 38%, de un total de 700.000 habitantes. Las divisiones raciales y partidarias —el People's National Congress cuenta con el apoyo de la población negra fundamentalmente y el People's Progressive Party es dominado por el sector de origen indio oriental<sup>52</sup>— se han agudizado en los últimos dos años a partir últimos años. La problemática se agudiza por la contracción económica y altas tasas de criminalidad. La población negra ha protestado reiteradamente por la alta tasa de desempleo y discriminación que los afecta. En 2002 hubo un intento para derrocar al Presidente Bharrat Jagdeo, a partir de una protesta contra el gobierno que encabeza, fundamentalmente dominado por indios orientales. El juicio relacionado con el caso, realizado a fines de 2004 reveló la profundidad de las divisiones raciales en el país y el potencial de conflicto que este implica. El PNUD desarrolla un programa de prevención de conflictos y recientemente —enero 2005— un equipo de Naciones Unidas, de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) especializado en evaluación de desastres y

ayuda en caso de desastres calculaba los efectos de las inundaciones que afectaron las zonas costeras del país.

Trinidad y Tobago, desde el 2003, es el principal proveedor de gas natural líquido —provee el 75% de las importaciones— de los Estados Unidos. La población es de 1.3 millones de habitantes, y más de la cuarta parte de su PIB se relaciona con la energía y el gas natural. La economía se expandió en el 2003 un 4.1%, sin embargo el conjunto de los sectores no energéticos acusó un rezago en su tasa de expansión y, por consiguiente, contribuyó escasamente a la creación de empleo.<sup>53</sup> El conflicto etno-político tiene características similares al caso de Guyana, aunque en lo que se refiere a Trinidad y Tobago se agrega el factor religioso, particularmente musulmán.

Entre los temas de la nueva agenda de seguridad que afectan al Caribe —Jamaica, Trinidad y Tobago, Guyana, entre otros— están el incremento de la criminalidad, asesinatos, secuestros, tráfico de drogas y de armas ligeras, crimen organizado, etc. Las altas tasas de HIV/SIDA en el Caribe, a su vez, generan una problemática social y afecta a las instancias gubernamentales, cuyas redes de protección social no son las más adecuadas o son inexistentes. Todos ellos generan niveles de violencia que afectan a la sociedad en su conjunto. En el caso de Jamaica, los persistentes niveles de violencia y criminalidad generan muchas veces la disolución de comunidades que huyen de las zonas en que habitan, y provoca enfrentamientos entre policías y ciudadanos, generando una espiral de violencia que parece difícil de eliminar. Según Amnistía Internacional, Jamaica tiene una de las tasas más altas per cápita del mundo de asesinatos de policías<sup>54</sup> y también cifras significativas de asesinatos en general. Las continuas medidas gubernamentales aplicadas parecerían no tener los efectos deseados. En el caso de Jamaica, la violencia política tiene sus antecedentes en las formaciones políticas en el país desde sus orígenes. Esta se incrementa a partir de problemas como el desempleo y la falta de perspectivas de futuro en una población fundamentalmente joven, en la que algunos recurren a actividades delictuales, narcotráfico y otros como modo de vida. El conflicto que se genera producto de los elementos señalados se ubica en el rango de lo social y económico.

## 2. Mecanismos institucionales de prevención de conflictos

La Comunidad del Caribe-CARICOM tiene una relación activa con Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos en varios terrenos. Marca un hito, en 2003, la XXIV Reunión de Jefes de Gobierno de la Comunidad del Caribe-CARICOM realizada en Jamaica, donde se llegó a varios acuerdos, entre ellos que el *Single Market Economy* (CSME) debe entrar en vigor el 2005 y para asegurar el cumplimiento de los plazos previstos, los dirigentes la necesidad de promover un mayor sentido de comunidad y el libre movimiento de personas en la región; se suscribió el reglamento que permite la financiación de la Corte Caribeña de Justicia (CCJ). Este tribunal, con sede en Puerto España, la capital de Trinidad y Tobago, contará con el financiamiento del Banco Caribeño de Desarrollo (BCD).<sup>55</sup> En este contexto, se realizó una sesión especial con el secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), el director general el director general de la Organización Mundial del Comercio (WTO) y el de FAO y recibieron un saludo especial del Secretario General de Naciones Unidas, todas organizaciones que apoyan a CARICOM en distintas esferas. CARICOM ha reafirmado su compromiso de trabajar para lograr un desarrollo sustentable y asegurar la realización de los objetivos del *single market economy* (CSME) y lograr una mejor calidad de vida para la población caribeña. En este sentido CARICOM impulsa varias formas de diálogo con el sector privado y otros, incluyendo la sociedad civil de forma de desarrollar formas de cooperación en general y en particular en el terreno de nuevas asociaciones para impulsar los programas de desarrollo sectorial, incluidos en el Tratado de Chaguaramas revisado.

CARICOM incluye elementos relacionados con la resolución de conflictos, entre ellos los referidos a las iniciativas con respecto al conflicto Belize/Guatemala, en el que participa la Organización de Estados Americanos (OEA) que auspicia un Proceso de Facilitación en el caso de esta disputa, que ha incluido la implementación de un proceso de transición y medidas de confianza mutua de forma de lograr una solución pacífica y permanente a la reclamación territorial y finalmente facilitar un *referendum*. En este caso, la Organización de Estados Americanos (OEA) ha jugado un papel constructivo, con un proceso que ofrece la resolución definitiva de la disputa, cuestión que CARICOM estima como una contribución notable a la resolución de conflictos en el Gran Caribe.

En el caso de Guyana/Venezuela, ambos países han renovado el compromiso de mantener relaciones amistosas y de desarrollar e intensificar la cooperación funcional y económica. Ambos gobiernos han acordado renovar y fortalecer las consultas bajo la égida del *Good Officer Process* de Naciones Unidas. En este caso CARICOM ha expresado su firme apoyo a la mantención de la integridad territorial y soberanía de Guyana y su derecho a explotar los recursos de su territorio.

En lo que se refiere a Haití y al funcionamiento de la Misión Conjunta OEA-CARICOM, los jefes de gobierno de la Comunidad del Caribe subrayaron su decepción en cuanto a que los compromisos hechos por el gobierno de Haití no habían sido cumplidos totalmente. Es importante subrayar que la CARICOM señaló reiteradamente la existencia de un sentimiento de fatiga en la comunidad internacional y la urgencia de solucionar el problema, urgiendo al gobierno de Haití para que cumpliera con los acuerdos destinados a crear un entorno seguro que condujera a la formación de un Consejo Electoral Provisional, al tiempo que señalaron también que en la medida en que pasara el tiempo y no se solucionara el *impasse*, la situación en Haití continuaría deteriorándose. Luego de consultas entre el Primer Ministro responsable de Justicia y Gobernabilidad de CARICOM y el Secretario General de OEA, Cesar Gaviria, la Comunidad del Caribe acordó nombrar un representante especial para apoyar la Misión Especial de OEA para Haití y facilitar en diálogo entre el gobierno haitiano y la oposición política.

La Organización de Estados Americanos (OEA) intentó, durante mas de tres años, lograr un diálogo entre el gobierno de JB Aristide y la oposición, pero no tuvo éxito. La participación de la mediación y el ejercicio diplomático de CARICOM fue percibida como uno que podría lograr resultados en cuanto a negociar un nuevo acuerdos para que Haití realizara elecciones, cuestión que finalmente no se logró, ya que por razones de “impaciencia diplomática” la gestión de CARICOM fue interferida abruptamente, en febrero de 2004, imponiéndose una solución de “urgencia” que implicó la remoción de JB Aristide, primer presidente electo de Haití luego de décadas de dictaduras.<sup>56</sup>

En agosto 2003 CARICOM envió una misión de observación de las elecciones en la Islas Turcos y Caicos; y frente a la intención secesionista del Movimiento de Ciudadanos de Nevis, sostuvo que era

preferible que se mantuviera la Federación St Kitts and Nevis como una nación dentro de la comunidad internacional.

Las relaciones del Caribe con la UE están basadas en aspectos institucionales de cooperación política y económica de antigua data entre las dos regiones y se rigen básicamente por el acuerdo de Cotonou. Países Europeos específicos han jugado un papel en el Caribe desde el s. XVII y el legado de esa presencia tiene una fuerte influencia en la actualidad, donde la UE ha desarrollado extensos vínculos con la región. Uno de los aspectos relevantes a mencionar es el desembolso de asistencia de la UE, en la que el momento en el cual se acuerda una agenda política y aquel en que se distribuyen los fondos relacionados con ella, puede tomar unos 10 años o más. La naturaleza de la cooperación entre la UE y el Caribe incluye los temas del tráfico de drogas, gobernabilidad y contracción económica; en el caso de las preocupaciones del Caribe, en el marco de la interrelación, se incluyen temas como la protección de las ventajas comerciales para sus exportaciones, la continuidad de los programas de ayuda de la UE y mantener la cooperación en el terreno de la aplicación de la ley. Con respecto a este último punto, uno de los aspectos que se ha acentuado (desde S-11 2001), y en el que la presión de la UE (vía OECD y FATF) se ha incrementado, es en la aplicación de las regulaciones financieras en lo que se refiere a los sectores de la banca offshore y los regímenes de impuestos de estas instancias. Desde los países independientes del Caribe hay intranquilidad debido a la presión ejercida sobre ellos para que cediesen a las demandas de la OECD en cuanto a intercambio de información, cuestión que entró en vigencia en enero 2004, ya que el Caribe considera que este acuerdo es injusto y discriminatorio. Por otro lado, los cambios en las regulaciones migratorias en la UE, redundan en la devolución de emigrantes y de delincuentes a sus países de origen en el Caribe. En lo que se refiere a la Unión Europea (UE), cabe recordar que países de la UE tuvieron un papel significativo en los acuerdos de paz en América Central, y también en la esfera de la cooperación, aunque actualmente sería difícil que se produjese una iniciativa de envergadura similar a la que involucró a la UE con Centroamérica en los 1980s.

En el marco de la prevención, en lo que se refiere al HIV/SIDA y la salud, CARICOM ha desarrollado lineamientos destinados a lograr la cooperación regional. Entre estos, ha impulsado el fortalecimiento de la *Pan Caribbean Partnership Against HIV/AIDS* que ha negociado exitosamente con otras agencias para obtener los medicamentos a mas

bajo precio y acelerar de esta manera el tratamiento de las personas que viven con la enfermedad y al mismo tiempo desarrollar programas de derechos humanos y de prevención. La Comisión Caribeña de Salud y Desarrollo de CARICOM tiene por objetivo formular estrategias para apoyar a los gobiernos a manejar y financiar mas efectivamente la atención en salud y colaborar y compartir recursos en el ámbito regional. El trabajo de la comisión es financiada por la Organización Mundial de la Salud (WHO). Y es encabezada por Sir G. Alleyne, ex director de la Organización Panamericana de la (PAHO), y Enviado de Naciones Unidas para HIV/SIDA en el Caribe. El HIV/AIDS es la principal causa de muerte de los ciudadanos del Caribe entre 15 y 44 años.

En lo que se refiere a la infancia, cuestión que puede mirarse bajo el prisma de la prevención, la CARICOM aplica el programa de acción aprobado en mayo de 2002 por Naciones Unidas en la sesión especial dedicada a los niños y a lograr los objetivos del desarrollo. En el terreno de la sociedad civil CARICOM cuenta con la participación de una representación de la juventud caribeña en sus deliberaciones.

En el terreno de la seguridad y la criminalidad, CARICOM ha insistido reiteradamente en la necesidad de enfrentar el tema, para lo cual se creó la *Regional Crime and Security Initiative*, y ha continuado fortaleciendo las capacidades tanto nacionales como regionales y concede una alta prioridad a la movilización de recursos en este plano.<sup>57</sup>

Entre los puntos extremadamente sensibles que enfrentará el gobierno interino de Haití, en el plano interno, están el desame y desintegración de los elementos paramilitares, su integración —o no— a instancias armadas, como la policía haitiana; los derechos humanos y la reconciliación nacional. En este marco, el flujo de asistencia externa sostenida juega un papel esencial en la perspectiva de crear las condiciones para el desempeño de las funciones de las fuerzas de operaciones de mantenimiento de paz de ONU y en el futuro del país. La situación de Haití muestra una vez más que es necesario practicar políticas inclusivas que logren terminar con la marginación de amplios sectores de la población, de manera que logre el desarrollo y la estabilidad internas.

Entre los actores externos, además de Estados Unidos y Francia, están las Naciones Unidas y la comunidad internacional, Brasil, Chile y otros países de América del Sur, CARICOM. La Organización de Estados Americanos (OEA) no tuvo éxito en sus gestiones en

Haití antes de la remoción de JB Aristide, y actualmente pasa por una coyuntura centrada en la elección de nuevo secretario general además de no haber logrado consolidarse como una institución funcional a las necesidades e intereses de América Latina y el Caribe. La perspectiva de crisis humanitarias; crisis generadas por los desastres naturales, crisis políticas que requieran de mediación y buenos oficios diplomáticos requiere de instrumentos viables a aplicar en estas contingencias. Por otro lado es relevante recordar la necesidad de insistir en el respeto al derecho internacional y a la Carta de Naciones Unidas, bajo cuyo Capítulo VII se desarrolla la misión multinacional en Haití.

En el caso de Haití, han sido esenciales las acciones de la agencia de refugiados de ONU, que se reunía con funcionarios estadounidenses y representantes de los países del Caribe para discutir cómo enfrentar una posible ola de refugiados, y manifestaban que esperaban que estos últimos recibieran a aquellos que buscaran asilo, al tiempo que expresaban una preocupación “extrema” con respecto a la situación humanitaria en Haití.

La OEA envió un sin número de misiones en Haití y hubo nueve resoluciones, todas ellas sin un nivel aceptable de implementación por parte del gobierno. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tomó la resolución 1529 el 29 de febrero de 2004, autorizando el despliegue de una fuerza interina multinacional por un período de 3 meses después de lo cual vendrían fuerzas de estabilización de Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad hizo un llamado a la comunidad internacional, en particular a la OEA y al CARICOM para “trabajar con el pueblo haitiano en un esfuerzo de largo aliento para promover la reconstrucción de las instituciones democráticas y dar asistencia para establecer una estrategia de promoción al desarrollo social y económico y para combatir la pobreza” En este momento Brasil, parece ya decidido a desempeñar un papel de potencia regional. En el caso de Brasil y Chile prima un enfoque destinado a intentar resolver los problemas económicos y sociales de Haití. El hecho de que EE.UU. observe con interés la participación sudamericana no implica que abandone totalmente su espacio en Haití.

Una cuestión a considerar es el papel de República Dominicana —fuera del discurso público— en esta crisis. República Dominicana permitió el ingreso a Haití, de fuerzas paramilitares, ex duvalieristas, que actuaron como ‘fuerzas rebeldes’ con un gran volumen de ar-

mamento.<sup>58</sup> Se retoma así la modalidad que imperó durante la década de los 1960 y que fuera remozada en los 1980 durante el conflicto centroamericano. La vinculación de los servicios de inteligencia de Estados Unidos con los elementos paramilitares que participan en la crisis se inscriben en este marco. Es conocida la vinculación de estas agencias con los militares haitianos duvalieristas y no es ocioso suponer que ellas existen con esos mismos ex militares que hoy forman parte de las bandas armadas.

En el marco interamericano, la Organización de Estados Americanos (OEA) parecía ser la opción para formar una coalición ad-hoc para intervenir y/o la creación de una fuerza internacional (policial / militar) para Haití, sin embargo la iniciativa se desarrolla bajo la égida de las Naciones Unidas. El sistema interamericano reformado, no cuenta ni con instancias adecuadas ni con el consenso —actualmente— para realizar una intervención en el continente. El recurso de Naciones Unidas, de alguna manera, funge como una suerte de mecanismo de internacionalización del problema, cuestión que tendería a evitar tendencias intervencionistas en América Latina y el Caribe. A su vez, la crisis de Haití, ponía en evidencia el temprano desgaste y vulneración de la Carta Democrática instaurada por la Organización de Estados Americanos (OEA) en el 2001, punto que ha sido insistentemente subrayado por la Comunidad del Caribe-CARICOM, en la perspectiva de llamar la atención a la apertura de un espacio para iniciativas intervencionistas en el área.

El desarrollo de la crisis haitiana y los múltiples factores comprometidos (grupos armados de diversa índole, agrupaciones políticas con lealtades ambiguas y borrosas, una elite económica ofuscada, y una cultura política distorsionada, una economía desastrosa y la participación de elementos exógenos que responden a intereses propios, entre otros), nos indica la conveniencia de considerar y aplicar los elementos imparcialidad y neutralidad en el manejo de la situación, si se aspira a lograr algún avance en la estabilidad del país.

La utilización de una fuerza multinacional en Haití, y la posterior creación de la Misión de la ONU para la Estabilización de Haití (MINUSTAH) a partir de una resolución del Consejo de Seguridad, establecerá un referente en cuanto a operaciones humanitarias u otras, con la aprobación de dicha instancia internacional en este continente e influirá decisivamente en la proyección de los países latinoamericanos, que muestran una tendencia a actuar concertada-



mente en la región en situaciones de inestabilidad y en cuestiones asociadas al desarrollo.<sup>59</sup>

La resolución de la Organización de Estados Americanos (OEA) en torno a favorecer una investigación sobre la remoción forzada de J.B. Aristide del poder —que suscitó un intenso debate en la Asamblea de Quito en junio 2004— se asumía como un triunfo para la Comunidad del Caribe-CARICOM<sup>60</sup>, especialmente para Jamaica, que mantuvo una postura inflexible en torno al tema. Indirectamente esta resolución indicaba un reconocimiento en cuanto a la violación de la Carta Democrática de la Organización de Estados Americanos (OEA). Estados Unidos y el gobierno interino de Haití objetaban esta resolución, que invocaba el Artículo 20 de la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) que llama a una “evaluación colectiva”, si se estimase que hubo razones para sospechar de que se ha producido una “alteración inconstitucional de un régimen constitucional, que deteriora seriamente el orden democrático en un estado miembro”.<sup>61</sup> No queda claro si la Organización de Estados Americanos (OEA) tiene los recursos o la voluntad política para realizar una investigación con la profundidad y con el enfoque neutral necesario. Sin embargo, al invocar el Artículo 20, cuestión que funge como un reconocimiento, de hecho, de que el orden democrático fue quebrantado en Haití, y haber logrado una resolución, representa una victoria, que en última instancia se orienta a aclarar las condiciones y métodos que se desarrollaron en torno al desplazamiento de J.B. Aristide de su cargo. Por otro lado, la asimetría que caracteriza a la instancia facilitará la relativización y prolongación de una iniciativa que no cuenta con el apoyo de la potencia hegemónica. El nuevo Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA) deberá implementar esta resolución. La Organización de Estados Americanos (OEA), por su parte, mantenía su compromiso con Haití, y trabajaba con Naciones Unidas de forma de determinar cual sería el papel de la instancia interamericana y, eventualmente, el de la Comunidad del Caribe-CARICOM en cuanto al proceso de preparar las elecciones en Haití, que deberán realizarse a la brevedad posible.

Para el Caribe, la crisis haitiana constituye un problema desestabilizador desde varios ángulos: asumir una población emigrante de escasos recursos en sociedades que tienen sus propias tensiones internas derivadas de economías débiles, inseguridad en el área frente a posibles movimientos militar que alejan el turismo, entre otros. Los países de CARICOM —que siempre plantearon que la situación en

Haití debía resolverse políticamente y no por la vía militar ni a partir de sanciones económicas<sup>62</sup>— han mantenido una postura coherente con el papel que han jugado en la mediación y han sido consecuentes con el plan establecido frente a la crisis haitiana. El desempeño de la función diplomática del Caribe ha sido intachable. La reacción de CARICOM responde a una postura clara frente a la vulneración de los principios democráticos y a los compromisos adquiridos por los Estados Unidos durante la mediación en cuanto a respetar el cronograma de negociación. La respuesta caribeña subraya la integridad de CARICOM como instancia multilateral y la resistencia a la utilización oportunista de dicha comunidad, que —con matices diversos— sigue sosteniendo que la solución en este caso es de orden político y no militar.

El Caribe enfrentaba los retos de las tensiones sociales derivadas de la depresión económica, alienación política, desempleo, violencia y problemas sociales. La alienación política y falta de esperanza son rasgos que se combinan con el desgaste de los partidos políticos y la necesidad de cambio. La migración es una consecuencia y se produce un incremento de la misma, aunque con ritmos desiguales en dependencia del país de que se trate, así en el año 2000 se estimaba que un cuarto de millón de jamaíquinos había emigrado al Sur de la Florida. En el caso de Haití, a partir de los obstáculos del llamado “*nation building*”, evidenciaba, una vez mas, que el desarrollo es un elemento medular y por otro lado, la disfuncionalidad de las políticas aplicadas hasta ahora.<sup>63</sup>

Un nuevo grupo de retos que se relaciona con la integración, que incluye a aquellos relacionados con los temas de seguridad, continuara siendo parte y/o aumentarán en importancia en el entorno del Caribe, entre ellos la migración internacional y las leyes migratorias, las fronteras abiertas, el libre movimiento de fuerza de trabajo, actividades criminales transnacionales, y las continuadas tensiones y riesgos asociados con la estabilidad y la gobernabilidad<sup>64</sup>, entre otros. Las negociaciones comerciales con la Unión Europea y los *Economic Partnership Agreements* (EPA) bajo el Acuerdo de Cotonou, que controla la ayuda, comercio y acuerdos económicos entre la Unión Europea y los países de África, Caribe y el Pacífico (ACP) y la perspectiva de las negociaciones de ALCA convergen con los acuerdos de los países de CARICOM para implementar la Corte de Justicia del Caribe, descrita como una ‘demostración de ...seriedad en el avance en la creación de un mercado económico único en el Caribe, el *Caribbean*

*Single Market Economy (CSME)*'.<sup>65</sup> En este sentido, surgían algunas advertencias relacionadas con las condiciones cambiantes y el impacto económico que 'pueden ser decisivos'.<sup>66</sup> Al mismo tiempo, el mandato de CARICOM para fortalecer la gobernabilidad debería estar estrechamente vinculado a la voluntad política de manera de desarrollar un nivel adecuado de cooperación subregional. Esto trae a primer plano la importancia de la consulta y deliberaciones con los pueblos del Caribe sobre temas que son contrarios al logro de los necesarios niveles de confianza que se requieren para llevar a cabo un proceso de integración oportuno<sup>67</sup> y fortalecido.<sup>68</sup> Por último, y no menos importante, la guerra en Irak, es percibida en el área como una con efectos expansivos que pudieran tener "consecuencias profundas para la economía del Caribe y la calidad de vida" durante algún tiempo.<sup>69</sup> Las implicaciones en el terreno de la energía para el Caribe debido a su dependencia en las importaciones de productos del petróleo, e incluso sus efectos en la industria del turismo, que tendrá un considerable impacto en las economías caribeñas. Venezuela, cuya mirada e interés en el Caribe son históricos, ha desarrollado un programa que a través de la empresa propiedad del estado, Petróleos de Venezuela (PDVSA), enfocado a paliar la considerable inestabilidad del petróleo que impacta fuertemente al Caribe, beneficiando a la región a partir de precios preferenciales<sup>70</sup>. La guerra además, levantaba interrogantes en cuanto a donde está la real amenaza al sistema internacional y se señalaba el hecho de que "la Administración Bush... no esconde su desprecio por las Naciones Unidas." Se argumentaba también que el objetivo declarado del "cambio de régimen" en Irak constituía una vulneración del sistema internacional ya que "parecería violar el protocolo de Naciones Unidas de 1974 que llama a los estados a solucionar sus disputas a través de medios pacíficos de manera de no poner en peligro la paz y seguridad global".<sup>71</sup> La sociedad civil, por su parte llamaba a la justicia, el sentido común y la paz.<sup>72</sup>

Las principales fuentes de conflicto estarán en el terreno de los retos de la inserción internacional en el marco de la globalización y la integración regional en un mundo que tiende lentamente al multipolarismo; la persistencia de conflictos territoriales y fronterizos no resueltos que pudieran reactivarse, y en términos generales, aquellos relacionados con el desarrollo y la equidad, cuyo potencial de conflicto es innegable.

### 3. Papel de las OSC en la prevención de conflictos

En el marco del entorno social, la violencia se vincula —en el contexto caribeño— con las condiciones que originan la criminalidad, entre las cuales la pobreza y el desempleo son factores esenciales. Algunos estudios de casos indican que el desarrollo de una cultura de la violencia data al menos de unos 40 años atrás, y que actualmente se relaciona con la importación y el tráfico de armas pequeñas, y en menor medida en el narcotráfico, y se sugiere que existen diferencias en la violencia asociada con pandillas (vinculada a la criminalidad y delincuencia) y la violencia en el seno de la comunidad.<sup>73</sup>

Las iniciativas de manejo de crisis no han funcionado mucho en el caso de Jamaica<sup>74</sup>, sin embargo se da algún margen de crédito a la participación de la comunidad en iniciativas relacionadas con la vigilancia policial. En el 2002 el Ministro de Seguridad solicitó a la sociedad civil y a los políticos trabajar con la Policía y las Fuerzas de Seguridad para difuminar la violencia y enfrentar la problemática en sus especificidades. Entre los factores que inciden en ella están los efectos de la migración, los deportados con causas criminales, la pobreza, la carencia de actividades para la juventud (la población caribeña es mayoritariamente joven), entre otras.

En lo que se refiere a la comunidad, habría que decir que la violencia que se genera en la misma se relaciona con la identidad<sup>75</sup>, y en este sentido habría tal vez que desarrollar una dinámica de reafirmación identitaria. En lo que se refiere a la identidad cultural, es necesario recordar que el “apego a la civilización propia es condición indispensable para el internacionalismo cultural”<sup>76</sup> Es importante en este terreno, rescatar la unidad de las comunidades frente a desafíos comunes y en este terreno sería relevante el desarrollo de las medidas de confianza mutua en el marco de la comunidad misma. Al mismo tiempo, los programas sociales y económicos son importantes para enfrentar este trabajo y en este marco hay temas que son especialmente medulares como es el del medio ambiente y la seguridad, en este terreno.

El desempleo, la pobreza, que afecta los sectores jóvenes de la población, desembocan en una agudización de las condiciones que generan un ámbito propicio para la violencia (gangas, bandas, crimen organizado, tráfico ilegal de diversos órdenes, delincuencia, etc.). A esto se agrega la migración de amplios segmentos de este sector, factor

que en alguna medida, transnacionaliza los ámbitos de la violencia y la ilegalidad.

### **Haití**

La agudización de la crisis en Haití —a comienzos de febrero de 2004— introducía un elemento complejo en el escenario caribeño y hemisférico. Haití, a pesar de haber sido el primer país que se independizó en América Latina, no ha logrado consolidar un sistema político viable, en consonancia con las necesidades de su población. Cabe recordar que Haití es el país más pobre del hemisferio. Décadas de dictaduras brutales, represión y corrupción dejan una secuela que, en términos de cultura política, se traduce —eventualmente— en la reedición de estructuras y formas de hacer política en cuanto a métodos, formas y espacios de participación, que no son radicalmente diferentes a aquellas que se supone las reemplazan y superan. J.B. Aristide derrochó el espacio que le daba el acceso al poder político con un amplio margen de apoyo de la población haitiana. Sin embargo, no contó con el apoyo de la burguesía, ni de la elite empresarial, que tradicionalmente fue aliada del poder político. Estos sectores no tienen noción de la necesidad de un nuevo contrato social y de implementar la democracia —por la cual luchó el pueblo haitiano durante décadas de dictadura— que permita espacios y participación de todos los sectores de la sociedad, en la perspectiva de lograr la estabilidad e inserción del país en el nuevo contexto internacional.

La herencia socio-política de la dictadura duvalierista y neo-duvalierista —de terror y despolitización— resulta, en el marco de la persistencia de contradicciones socio-políticas profundas, en una ausencia de una cultura política participativa y viable y en la reedición de estructuras y formas de hacer política en cuanto a métodos, formas y espacios de participación donde el referente histórico está presente. Se trata de un régimen económico distorsionado y estructuralmente en una crisis prolongada. La globalización y las iniciativas modernizadoras contribuyen a incrementar las tensiones sociales y políticas. La corrupción y el desvío de recursos, la economía informal, el tráfico de armas y el narcotráfico contribuyen a este cuadro desolador. A esto se agrega los efectos del embargo aplicado por los Estados Unidos prácticamente durante todo el período de gobierno de Aristide.

En el marco de la problemática vinculada a la sucesión de Aristide por un gobierno interino y los espacios de poder, cabe considerar las aspiraciones de los ex-militares haitianos y las bandas armadas,

la oposición, el gobierno de transición, y los factores externos, que siguen estando presente. La formación de un gobierno interino tecnocrático no resuelve el problema, sino que más bien abre interrogantes en cuanto a la forma que dicho gobierno procederá frente a agrupaciones políticas pro —y anti— Aristide. El desarme de las bandas armadas, que debería no ser selectivo, es un elemento medular en este contexto.

La inclusión de todos los sectores sociales en aras de la legitimidad, los tiempos y las secuencias en la reconstrucción de Haití son factores esenciales. En el 2004, el mandato de ONU en Haití parece mucho más impreciso que en 1994, y no hay compromiso de permanencia mas allá de 6 meses. Dado los antecedentes, los resultados de la actual iniciativa se perfilan como inciertos. A esto se agrega una reacción lenta por parte de la comunidad internacional, a pesar de los planteamientos del Representante Especial de ONU en torno a la necesidad de que la comunidad internacional pese decisivamente en la reconstrucción de Haití y mantenga su compromiso durante varios años.<sup>77</sup> En el plano interno, incentivar la participación de la sociedad civil contribuiría al desarrollo de una cultura política renovada en el país.

### ***Cuba / Estados Unidos***

A partir del atentado al WTC/Pentágono, Cuba se refería a la necesidad de paz y cooperación internacional y de la necesidad de reinstalar las funciones de Naciones Unidas en cuanto a ambos aspectos y subrayaba que no apoya ni el terrorismo ni la guerra. El gobierno cubano condenaba los ataques terroristas, expresaba su solidaridad con el pueblo estadounidense y expresaba su disposición a cooperar de acuerdo a sus modestas posibilidades y ofrecía sus aeropuertos y corredores aéreos a los vuelos de los Estados Unidos. Al mismo tiempo, Cuba ha firmado las doce Convenciones Internacionales sobre Terrorismo; aprobaba una ley nacional contra el terrorismo y ha cooperado con el Consejo de Seguridad en estos temas y también ha ratificado el Tratado Sobre No Proliferación de Armas Nucleares (Tratado de Tlatelolco), que había firmado en 1995. En la esfera bilateral, la propuesta de Cuba a los Estados Unidos para la adopción de un programa para combatir el terrorismo fue rechazada por el gobierno estadounidense. Cuba ha participado activamente en la Conferencia Regional sobre Fiscalización y Control de Drogas en el Caribe en el 2001 y en la 2ª. Conferencia Regional sobre Fiscalización y Control de Drogas en el

Caribe (2003). La isla cuenta con un programa integral conducido por la Comisión Nacional de Drogas y desarrolla una amplia gama de programas preventivos. Cuba a firmado las principales convenciones de Naciones Unidas relacionadas con drogas y tiene acuerdos de cooperación en este terreno con veintinueve países y un acuerdo reciente con Canadá —julio 2003— para compartir los recursos recuperados en el enfrentamiento al narcotráfico. A fines de 2002, Juan Escalona Regueiro, Fiscal General de la República de Cuba, declaraba en una conferencia de prensa en La Habana que Cuba “enfrenta [ba] graves problemas” debido a un aumento en la actividad criminal en la isla, advirtiendo que se aplicarían las medidas correspondientes. Cuba aplica la pena de muerte en casos de crímenes excepcionales y especialmente relacionados con la “seguridad de estado”. El General (Ret) Escalona Regueiro dijo que en el caso de Cuba es fundamentalmente un “disuasivo”.<sup>78</sup> La postura fuertemente preventiva hacia el incipiente uso de drogas y frente al surgimiento de un mercado en la isla, por parte del gobierno cubano, se traduce en un fortalecimiento de las sanciones legales para crímenes relacionados a la droga, un incremento en el fortalecimiento de la imposición de la ley y una estricta aplicación de la legislación establecida. Cuba ha expresado su disposición para negociar una considerable agenda de seguridad con los Estados Unidos (drogas, terrorismo, migración ilegal). Hasta el momento existe lo que podríamos llamar una coordinación en temas migratorios (a partir de acuerdos firmados en 1994-95) y en asuntos de narcotráfico.<sup>79</sup> Tanto la migración como el narcotráfico son considerados temas de seguridad por ambos países y tanto los acuerdos migratorios<sup>80</sup> como la coordinación en temas de narcotráfico es del interés de ambos estados. En lo que se refiere a la Base Naval de Guantánamo, prevalece un clima de aplicación de medidas de confianza mutua, que de primar la voluntad política podría hacerse extensivo a la relación bilateral.

Cuba, frente a la crisis en Haití, planteaba en ONU que “ha mantenido y mantendrá un estricto apego a su posición de principios de no-intromisión en los asuntos internos de ningún país, incluyendo Haití”<sup>81</sup>, subrayando que mantendrá la cooperación con el pueblo haitiano (médica, entre otras). Para Cuba, la situación de Haití es extremadamente compleja: la presencia de personal médico cubano en el país sensibilizaba aun más la situación. Una invasión / ocupación estadounidense implica una aproximación al territorio de Cuba y la posible creación de una base que eventualmente podría ser utilizada en contra de la isla, además del incremento del movimiento en torno a la Base Naval de Guantánamo. Se trata de una crisis que se desarrolla en el

vecindario, en la “casa del lado”. En un plano puntual, el incremento de los emigrantes haitianos y su dispersión por el Caribe, indicaban que Cuba no sería una excepción; el problema del narcotráfico, los movimientos militares en los SLOCS, entre otros, complejizan el entorno geográfico de Cuba. Por otro lado, las diferentes posturas asumidas frente a la crisis haitiana por países con los cuales Cuba mantiene relaciones diplomáticas crea —de alguna manera— elementos de fricción bilateral, en el marco del enfoque del multilateralismo, donde el eje soberanía / intervención también está presente. La sensibilidad del tema de un intervencionismo renovado, multipolar, que se instaura a partir de la crisis haitiana, sienta un precedente que Cuba no puede obviar. Cuba se opone a la intervención humanitaria ya que socava el respeto a las soberanías estatales en función de los intereses de un pequeño grupo de países muy poderosos. Lejos de promoverse la paz y seguridad —tan necesaria para los países en desarrollo, solo se agudizan las contradicciones y complican más las relaciones interestatales. El enfoque para las acciones humanitarias —actualmente de orden multidimensional<sup>182</sup>— debería ser aquel de orden neutral e imparcial. Su coordinación no debe vincularse o subordinarse a fuerzas militares de ocupación. La creciente utilización de mercenarios, a través de empresas privadas, añade tensiones a situaciones ya tensas en sí mismas. La condición para que las poblaciones de los países receptores reciban de mejor talante la ayuda es el respeto a la Carta de ONU y al Derecho Internacional.

La Administración GW Bush —en el marco del año electoral en los Estados Unidos y a partir de las propuestas de la Commission for Assistance to a Free Cuba<sup>83</sup>— aplicaba rigurosamente las medidas extraterritoriales incluidas en la Ley Helms-Burton<sup>84</sup>, tanto con respecto a las compañías europeas<sup>85</sup> que operan en Cuba, como con respecto a los inversionistas de Jamaica.<sup>86</sup> También se imponían nuevas regulaciones restrictivas a los viajes<sup>87</sup> que afectaban tanto a los cubano-americanos en los Estados Unidos<sup>88</sup> como a los cubanos<sup>89</sup> en la isla, al obstaculizar los encuentros familiares y también el envío de remesas<sup>90</sup> y el intercambio en el terreno académico y cultural.<sup>91</sup> Cabe destacar que los países de CARICOM, a pesar de las presiones derivadas de las medidas tomadas, que afectan directamente a uno de sus miembros, mantenían activamente sus relaciones con Cuba.<sup>92</sup> La acentuación de la hostilidad no contribuye a crear un entorno en el que se privilegien las medidas de confianza mutua en aras de construir un entorno estable y seguro.



En el caso de Puerto Rico, y específicamente de Vieques, el eje sociedad civil fue esencial en múltiples planos. La creatividad y la paulatina ampliación de la participación de múltiples actores, medios y el empuje desarrollado en la consecución del objetivo central: el retiro de las instalaciones militares estadounidenses de Vieques, constituirían un paradigma.

En lo que se refiere a Cuba, “posiblemente lo más novedoso en los últimos años en lo que se refiere al mapa institucional de la sociedad civil lo encontramos en la aparición de ONG y de fundaciones, las cuales crecieron rápidamente entre 1989 y 1993, cuando se interrumpió, sin plazo, la legalización regular de nuevas asociaciones, sobre la base de que se requiere una nueva Ley que regule la configuración estatutaria y el campo de actividad de estas, dada la caducidad de la vigente”.<sup>93</sup> Sin embargo, la sociedad civil en Cuba en años recientes se caracteriza por el dinamismo, y en este sentido las organizaciones religiosas son fundamentales, así como también es necesario señalar la existencia de “la marea de voluntad asociativa”. En lo que se refiere a los medios de comunicación “el desarrollo tecnológico de los medios de comunicación ha conducido a lo que, con toda razón, podemos llamar la internacionalización de la sociedad civil. Ya ningún Estado nacional dispone de la posibilidad del control monopólico de los códigos ético-culturales que se difunden y consumen entre los diversos estratos sociales de su país”<sup>94</sup>, y Cuba no es una excepción. El trabajo social y comunitario es otro aspecto en el que la sociedad civil se proyecta e incide en el actual contexto social.

La sociedad civil en el Caribe, aunque ha tenido algunos avances, no se ha fortalecido suficientemente. Este es un factor que se relacionaría con la movilidad de la realidad social. Sin embargo, se dan diferentes enfoques y agendas, que se han ido decantando y en casa sociedad, se da una readecuación de los espacio de la sociedad civil. Cabe considerar que la legitimidad de la sociedad civil —y el hecho de que alcance densidad y peso significativo— se vincula con la voluntad asociativa, los ejes en torno a los cuales se asocia, los espacios sociales donde es más acentuado su aumento y los niveles de diversidad y dinamismo que alcance. Es importante considerar por último, donde convergen —o no— los ejes de dichas agrupaciones regionalmente. La consideración de cada caso en particular es importante en cuanto a identificar los ejes de posible cooperación en un entorno heterogéneo que avanza lentamente. Los actores de la sociedad civil enfrentan obstáculos como la poca coordinación entre agendas de interés mutuo.

Se identifican los problemas y sin embargo la búsqueda de alternativas y soluciones no es lo más frecuente; y si lo es, la implementación no siempre es la más adecuada. En este terreno, el choque entre los enfoques Norte/Sur son un factor a considerar. En lo que se refiere a la prevención y/o solución de conflictos, es básico considerar las particularidades del conflicto para llegar a abordar las necesidades, medidas y propuesta de alternativas, donde es primordial evitar militarizar asuntos que pueden solucionarse por medio del diálogo y la negociación. El desarrollo de una cultura de paz es esencial y la sociedad civil tiene un papel que jugar en este terreno.

#### **4. Mapeo de conflictos**

Los posibles conflictos en el Caribe pueden ser clasificados en aquellos que se relacionan con disputas territoriales y fronteras, los de orden étnico-político, la estabilización y desarrollo en Haití, aquellos relacionados con la nueva agenda de seguridad, esto es el narcotráfico, tráfico de armas y crimen organizado, en el terreno de la violencia interna y la posibilidad de narco-estados.

En la Cuenca del Caribe, el conflicto interno en Colombia, tiene ramificaciones que tienden a crear fricciones interestatales que eventualmente podrían llegar a transformarse en conflictos que impacten a toda la región caribeña. Los desastres naturales, a su vez, resultan en oleadas de migración, e innumerables problemas de orden sanitario, económico y social.

No menos importante son las disputas territoriales y marítimas en la Cuenca del Caribe, en muchas de las cuales subyacen problemáticas asociadas a la explotación de recursos naturales, cuestión que tiene implicaciones mucho más amplias en términos económicos y prospectivamente, asociados al desarrollo. La delimitación de fronteras marítimas se transforma en un tema potencialmente complejo, en una era en que la confrontación por la exploración de recursos está en el primer plano, y en un área geográfica en el que confluyen múltiples intereses y reclamaciones tanto territoriales como marítimas. Un aspecto que trasciende todo el espectro de la conflictividad regional es el riesgo de militarización de problemas cuya solución es de orden económico, político y social o una combinación de todos estos factores.

**Tabla 1**  
**Cuenca del Caribe - Disputas Territoriales y Fronteras**

| <b>Partes en Conflicto</b>                     | <b>Tipo de Conflicto</b> | <b>Antecedentes y Estado del Conflicto</b>                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|------------------------------------------------|--------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Antigua/<br>Barbuda y<br>Guadalupe-<br>Francia | Marítimo                 | Se reporta una disputa con St. Barthelemy, no hay detalles. Antigua/Barbuda también objetan los Tratados firmados por Francia, los Países Bajos y los Estados Unidos reconociendo la reclamación de Venezuela sobre las Islas Aves.                                                                               |
| Belice y<br>Guatemala                          | Territorial              | Disputa territorial unilateral: Guatemala reclama la mitad del territorio de Belice al sur del Río Sibún, basándose en un Tratado no cumplido de 1859. Un referendun basado en negociaciones de OEA en el 2002 no se llegó a votar en Guatemala y fue pospuesto en Belice.                                        |
| Belice y<br>Guatemala                          | Marítimo                 | Actualmente el acceso de Guatemala al Caribe está cerrado por los mares territoriales de Belice y Honduras. Guatemala no llevó el tema a votación el 2002. Belice objeta la reclamación histórica de la Bahía de Amatique por parte de Guatemala y la vinculación del tema de la frontera territorial y marítima. |
| Belice y<br>Honduras                           | Territorial              | Honduras reclama los Cayos de Zapodillo frente a costa de Belice.                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Belice y<br>Honduras                           | Marítimo                 | Bajo el acuerdo negociado entre Belice y Guatemala para realizar un referendun, Belice y Honduras acordaron crear un corredor marítimo para Guatemala. El referendun no se ha realizado.                                                                                                                          |
| Colombia y<br>Honduras                         | Marítimo                 | No se ha firmado un acuerdo por disputas que involucren a Jamaica. El acuerdo cede el Banco de Serranilla a Colombia, que tanto Jamaica como Nicaragua y EEUU reclaman junto a Bajo Nuevo.                                                                                                                        |
| Colombia<br>Jamaica                            | Marítimo                 | Disputa por el Banco de Serranilla junto a Bajo Nuevo, reclamados también por EEUU, Honduras y Nicaragua.                                                                                                                                                                                                         |
| Colombia y<br>Nicaragua                        | Territorial              | Disputa territorial en la cual Nicaragua reclama y ocupa San Andres y Providencia, Alburquerque, Este Sudeste, Cayos Roncador y los bancos Quinto Sueño y Serrana. También ocupa Islas del Maíz. La disputa involucra además a EEUU, Honduras y Jamaica.                                                          |
| Colombia y<br>Nicaragua                        | Maritimo                 | La reclamación marítima y por islas se basa en el Tratado Barcenás-Esquerre de 1928. Durante el gobierno sandinista, Nicaragua rechazó el reclamo de Colombia. En 1988 el gobierno de Nicaragua mantuvo la reclamación pero acepta de hecho la ocupación de Colombia                                              |

| Partes en Conflicto               | Tipo de Conflicto | Antecedentes y Estado del Conflicto                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------------|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Colombia y Panamá                 | Marítimo          | Panamá retiene un reclamo sobre las islas que reclama Colombia, ya que fueron parte del territorio de Panamá cuando era una provincia de Colombia antes de 1903.                                                                                    |
| Colombia y EEUU                   | Territorial       | Disputa territorial en la cual ambos estados reclaman los Bancos de Serranilla y Bajo Nuevo junto a Honduras, Nicaragua y Jamaica.                                                                                                                  |
| Colombia y Venezuela              | Territorial       | Ambos países reclaman las Islas Los Monjes, sin embargo, un acuerdo bilateral en 1980 se las adjudicó a Venezuela. Los temas de frontera en este caso incluyen cruce ilegal de fronteras, migración colombiana, tráfico de armas y otros.           |
| Colombia y Venezuela              | Marítimo          | Disputa sobre las Islas Los Monjes se hace extensiva a la esfera marítima.                                                                                                                                                                          |
| Cuba y Haití                      | Marítimo          | Haití reclama como suyas a las Isla Navassa, y Cuba por su parte rechaza el reclamo de EEUU con respecto a la misma isla. Las fronteras están configuradas como si Islas Navassa fuera haitiana, conectándose con la frontera entre Cuba y Jamaica. |
| Cuba y EEUU (Guantánamo)          |                   | Cuba rechaza la presencia militar de EEUU en la Base Naval de Guantánamo, en contra de la voluntad del pueblo cubano.                                                                                                                               |
| Cuba y EEUU (Islas Navassa)       | Marítimo          | Cuba junto a Haití han protestado por la administración de EEUU de estas islas. Cuba y Jamaica no han tomado iniciativas, a su vez, sobre el reclamo de EEUU sobre la delimitación de la frontera marítima común.                                   |
| Dominica y Venezuela (Islas Aves) | Marítimo          | Dominica ha protestado por el reclamo de Venezuela sobre las Islas Aves, que considera roquerío.                                                                                                                                                    |
| Guyana Francesa-Francia y Surinam | Territorial       | Disputa territorial que se remonta al s.XIX. Acuerdos recientes al respecto esperan ser ratificados.                                                                                                                                                |
| Guatemala y Honduras              | Marítimo          | Disputa sobre el reclamo de los Cayos Zapodillo.                                                                                                                                                                                                    |
| Guyana y Surinam                  | Territorial       | Disputa sobre delimitación territorial sobre el tributario del Río Corentyne, que resulta en el reclamo por Surinam del triángulo del Nuevo Río en el sudeste de Guyana. No se ha podido realizar negociaciones pero continúan las conversaciones.  |

| Partes en Conflicto               | Tipo de Conflicto | Antecedentes y Estado del Conflicto                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------------------------------|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Guyana y Surinam                  | Marítimo          | Disputa por la extensión marítima de la disputa territorial del Río Conrentyne. Esta disputa impide la explotación de petróleo. En 2000 cañoneras de Surinam detuvieron una prospección auspiciada por Guayana en el territorio en disputa.                                                                                                                                                    |
| Guyana y Venezuela                | Territorial       | Disputa territorial y limítrofe por el Essequibo. Data del S. XIX.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Guyana y Venezuela                | Marítimo          | La disputa territorial y limítrofe por el Essequibo no permite la definición de fronteras marítimas. Las partes han mantenido discusiones cordiales. La captura en 2002 por parte de Guyana de barcos pesqueros ilegales venezolanos no elevaron las tensiones.                                                                                                                                |
| Haití y Jamaica                   | Marítimo          | La reclamación de las Islas Navassa, administradas por EEUU, por parte de Haití no han permitido la creación de fronteras marítimas en el triángulo que incluye Cuba-Haiti, Cuba-Jamaica.                                                                                                                                                                                                      |
| Haití y EEUU                      | Marítimo          | Disputa sobre la soberanía de Islas Navassa impide establecer la frontera marítima. EEUU no ha determinado los límites de la zona de conservación pesquera en torno a la isla.                                                                                                                                                                                                                 |
| Honduras y Jamaica                | Territorial       | Ambos países reclaman Bajo Nuevo y el Banco de Serranilla junto a Colombia, Nicaragua y EEUU.                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Honduras y Jamaica                | Marítimo          | Ambos países realizan negociación que se ven complicadas por la disputa sobre Bajo Nuevo y el Banco de Serranilla, también reclamados por Colombia, Nicaragua y EEUU.                                                                                                                                                                                                                          |
| Honduras y Nicaragua (Mar Caribe) | Marítimo          | Compleja delimitación de fronteras marítimas que tuvo un hito en 1986 cuando Colombia y Honduras firmaron el Tratado de Límites Marítimo del Mar Caribe. En 2000 OEA facilitó la firma de un Memorandum de Entendimiento y un documento relacionado con medidas de confianza y seguridad (2001) para aliviar las tensiones. La legislación sobre las fronteras principales aún esta pendiente. |
| Honduras y EEUU                   | Territorial       | Ambos estados reclaman para sí Bajo Nuevo y el Banco de Serranilla junto a Colombia, Jamaica y Nicaragua.                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Jamaica e Islas Navassa (EEUU)    | Territorial       | Disputa territorial: Jamaica parece reconocer el reclamo de Haití sobre las Islas Navassa conectando sus límites marítimos con Cuba al límite marítimo Cuba-Haití, que rechaza el reclamo de EEUU.                                                                                                                                                                                             |

| Partes en Conflicto                                                | Tipo de Conflicto | Antecedentes y Estado del Conflicto                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jamaica y Nicaragua                                                | Territorial       | Ambos estados reclaman Bajo Nuevo y el Banco de Serranilla junto a Colombia, Honduras y EEUU.                                                                                                                                                                                                                  |
| Jamaica y Nicaragua                                                | Marítimo          | Los estados tienen negociaciones planificadas, pendientes de la resolución de la disputa por Bajo Nuevo y el Banco de Serranilla también reclamadas por Colombia, Nicaragua y EEUU y la resolución de las islas en disputa reclamadas por Nicaragua y ocupadas por Colombia.                                   |
| Jamaica y EEUU                                                     | Territorial       | Ambos estados reclaman Bajo Nuevo y el Banco de Serranilla junto a Colombia, Honduras y Nicaragua.                                                                                                                                                                                                             |
| Nicaragua y EEUU                                                   | Territorial       | Ambos estados reclaman Bajo Nuevo y el Banco de Serranilla junto a Honduras, Jamaica y Nicaragua.                                                                                                                                                                                                              |
| St Kitts/Nevis y Venezuela (Islas Aves)                            | Marítima          | St Kitts/Nevis envió una carta a Naciones Unidas protestando por el reclamo de Venezuela sobre las Islas Aves. Considera que son roquerío y no islas.                                                                                                                                                          |
| Sta. Lucía y Venezuela (Islas Aves)                                | Marítima          | Santa Lucía envió una carta a Naciones Unidas protestando por el reclamo de Venezuela sobre las Islas Aves. Considera que son roquerío y no islas, y también objeta los tratados firmados por Francia, los Países Bajos y EEUU reconociendo el reclamo de Venezuela sobre las Islas Aves.                      |
| San Martín (Guadalupe-Francia) y San Maarten (Antillas Holandesas) | Territorial       | Disputa informada sobre fin de límites. Es el único límite “Schengen” (Unión Europea) en el Hemisferio Occidental, sin aduanas y control de inmigración. El límite es gobernado por el Tratado de Concordia de 1648. San Martín es parte del DOM francés de Guadalupe.                                         |
| San Vicente/ Granadinas y Venezuela                                | Marítima          | San Vicente y Las Granadinas enviaron una carta a Naciones Unidas protestando por el reclamo de Venezuela sobre las Islas Aves. Consideran que son roquerío y no islas y también objetan los tratados firmados por Francia, los Países Bajos y EEUU reconociendo el reclamo de Venezuela sobre las Islas Aves. |
| Haití/República Dominicana                                         | Frontera          | Delimitación de la frontera y Migración                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Venezuela/ Trinidad y Tobago                                       | Marítima          | Fronteras marítimas y recursos.                                                                                                                                                                                                                                                                                |

Fuentes utilizadas: Raymond Milefsky (2004). “Territorial Disputes and Regional Security in the Caribbean Basin”, in Ivelaw Lloyd Griffith, ed. (2004). *Caribbean Security in the Age of Terror*, Ian Randle Publishers, Jamaica y David R. Mares (2000), “Securing Peace in the Americas in the Next Decade”, en Jorge I. Domínguez, ed. (2000), *The Future of Inter-American Relations*, Routledge, New York, pág. 36, adaptado a su vez de Francisco Rojas Aravena (1997), “Latin America: Alternatives and Mechanisms of Prevention in Situations Related to Territorial Sovereignty”, en: *Peace and Security in the Americas*, No. 13, págs. 2-7.

## 5. Recomendaciones

- La globalización y la interdependencia implican un reposicionamiento geopolítico e inserción internacional de cada país con los consecuentes retos que esto implica. Después de los lamentables sucesos de Septiembre 11, 2001, se ha acentuado esta dinámica, que se hace aún más perceptible: lo que primará serán los intereses de cada uno. En este marco, se hace necesario identificar los espacios y los límites de los mismos, en la perspectiva de una negociación con los Estados Unidos. Por otra parte, para enfocar el tema de la cooperación, se hace necesario considerar aspectos como intereses, asimetrías y sobre todo, respeto mutuo, en la perspectiva de cimentar las bases para una cooperación sólida y continuada. Al mismo tiempo, es ineludible rescatar el multilateralismo como un eje creador de consenso y enfoques comunes que propicien un entorno que tienda a considerar equitativamente los intereses de cada uno.
- Enfrentar al terrorismo y otras amenazas desde una perspectiva multilateral incluye a las convenciones internacionales de Naciones Unidas, organizaciones regionales y subregionales, acuerdos bilaterales y las percepciones de actores no-estatales, entre otros.
- Las causas de los conflictos son acumulativas, por tanto un enfoque preventivo debiera ubicarse en el terreno de tres factores interrelacionados: el desarrollo, la gobernabilidad y la difusión de una cultura de paz, evitando así la sostenida desatención a la dimensión del desarrollo, que es un elemento fundamental para la gobernabilidad.

- Es en esta dirección que el intercambio de experiencias y percepciones —en el terreno de las amenazas y de sus probables y/o posibles soluciones— contribuirá a un acervo común para lo cual la articulación subregional es fundamental. En este sentido, es relevante considerar que la cooperación y la sumisión no son conceptos equivalentes ni globalmente ni en el contexto hemisférico y se hace necesario establecer una diferencia.
- En cuanto a las preocupaciones de seguridad de los actores no estatales, se hace necesario tener en cuenta la tercera revolución tecnológica, el cambio en los patrones de producción, la reconversión que está teniendo lugar, y su efecto directo en la sociedad en su conjunto. Los temas medulares para los actores no estatales se relacionaran con la seguridad económica y el acceso al trabajo, la seguridad en las ciudades, la seguridad ambiental sobre todo en la Cuenca del Caribe donde el entorno es fundamental al desarrollo y la identidad cultural como un reto *vis a vis* la globalización.
- Las dificultades de la cooperación en un entorno marcado por el unilateralismo de la potencia hegemónica son evidentes. Lamentablemente, parecería que esta tendencia no cambiará en el futuro mediano. Sin embargo, la cooperación y convergencia entre países latinoamericanos, indica una tendencia a avanzar en este terreno, de manera que las asimetrías existentes podrían ser contrarrestadas a partir de la articulación de América Latina, y también el Caribe, en torno a una agenda caracterizada por el interés común y la integración. La reconfiguración de las alianzas y la dinámica de búsqueda de un nuevo contrato social por parte de varios países latinoamericanos es parte de este escenario.
- Un enfoque asociado a las necesidades económico-sociales y al desarrollo en la perspectiva del ‘desarrollo sustentable’ aportaría a nuestras sociedades elementos de seguridad y por ende de gobernabilidad. En este marco, cabe mencionar que la solución del conflicto en Haití es de orden social, económico, de desarrollo, y de orden político, pero no es militar.
- En el terreno de los temas asociados a la nueva agenda, como el narcotráfico y la droga, en el plano interno, se requiere de acciones relacionadas con la educación, la prevención, la rehabilitación, legislaciones adecuadas, el desarrollo económico



y otras medias asociadas a la aplicación de la ley. En el plano internacional se requiere del intercambio de información y la cooperación en los planos mencionados, entre otros.

- Las medidas de confianza mutua, el diálogo, la negociación y la mediación contribuyen a la creación de condiciones para la solución de conflictos.
- Estados Unidos también debería desarrollar una capacidad de cooperación mas allá de intereses puntuales, específicos y bilaterales, de forma de desarrollar una verdadera cultura de cooperación en este terreno, cuestión que implica una comprensión cabal de las problemáticas de cada uno y la construcción de confianza mutua. Esto a su vez, contribuiría decididamente a su propia seguridad.

## Notas

1. Sobre fronteras, ver: Raymond J. Milefsky (2004). "Territorial Disputes and Regional Security in the Caribbean Basin", en: Ivelaw Lloyd Griffith (2004). Caribbean Security in the Age of Terror, Challenge and Change, ED., Kingston and Miami: Ian Randle Publishers, Págs. 72-103.
2. Ver: Abraham F. Lowenthal (2000). Latin America at the Century's Turn: Putting Cuba 2000 in Regional Perspective, DRCLAS News, Harvard University, Winter, Págs. 17-19.
3. Ver: Conference: Latin American: Sustaining Economic & Political Reform, CFR, Mayo 18-19, 2000. También: Michael Shifter (2000), "The Fault Line of Latin American Democracy", The Washington Post, 28 Mayo 2000, pág. B01 y "Latin Democracy's Decay", The Washington Post, junio 3, 2000, pág. A16 y Joseph S. Nye, Jr. (2002). "El Déficit Democrático de la globalización", Foreign Affairs en español, Vol. 1, No.3, págs. 74-78; Secretary Colin L. Powell, Remarks at the Annual Conference of the Council of the Americas, Washington, DC, May 6, 2002, en: <http://www.state.gov/p/wha/ci/c2461.htm> y también: "Region's Democracy in crisis, Powell says: Latin Leaders told to help populace" en: The Miami Herald, May 7, 2002, pág. A-1
4. Ver: Francisco Rojas Aravena (2000). "América Latina: ¿Vuelta a un ciclo de Inestabilidad?", en: Mensaje, Santiago de Chile, julio 2000. Págs. 46-49.

5. Isabel Jaramillo Edwards (2005). La Cuenca del Caribe: El Entorno y los Retos de la Cooperación en el Siglo XXI, en fase publicación por Woodrow Wilson Center.
6. Banco Mundial (2000).
7. Socorro Ramírez y Andrés Serbin (2001). "Lo hemisférico ¿a costa de la integración subregional?" en : Anuario de la Integración Regional en el Gran Caribe 2001, Caracas: CRIES, INVESP, CIEI, Nueva Sociedad, págs. 33-53.
8. Ver: Entrevista a Norman Girvan, Secretario General de la AEC, "Time to shift our trade west and south...we're coming amigos...", *Contact*, April 2000.
9. Para una perspectiva previa a la formación del perímetro de seguridad, ver: Peter Andreas (2002). "La redefinición de las fronteras estadounidenses", *Foreign Affairs en español*, Vol. 2, No. 1, Primavera 2002, págs. 165-175.
10. Ver: "Cooperar por la buena o por la mala", *La Jornada*, 19 de abril 2002.
11. Devon Dick (2003). "Why 'Rebellion to Riot' ?", *Jamaica Gleaner*, February 25, [jamaica-gleaner.com](http://jamaica-gleaner.com)
12. "Anti-smuggling initiative Ja to become first English-speaking member of int'l coalition", *Jamaica Gleaner* (2003), February 25, [jamaica-gleaner.com](http://jamaica-gleaner.com)
13. Ken Chaplin (2004). "Accepting the poor as part of the scenery" - October 19, [jamaicaobserver.com](http://jamaicaobserver.com)
14. Ver: Isabel Jaramillo Edwards (2004). "Coping with 911: State and Civil Society Responses", en Ivelaw Lloyd Griffith, editor (2004). *Caribbean Security in the Age of Terror*, Jamaica: Ian Randle Publishers.
15. Las culturas de la violencia "se relacionan con sociedades que han experimentado altos niveles de violencia en la comunidad durante un número de años, de forma que la violencia se transforma en la norma" (la traducción es nuestra). Ver: Paul R. Viotti, Mark V. Kauppi (2001), *International Relations and World Politics: Security, Economy, Identity*, (2nd Edition), Pentice Hall, pág. 255.
16. Manuel Orozco (2003). "Latin America Advisor-Inter American Dialogue, Central America facing free trade: What's new?", en: *Manchester Trade's CAFTA Update*, February.

17. Isabel Jaramillo Edwards (2001). "Los atentados terroristas al WTC y el Pentágono: Punto de Inflexión en las Relaciones Interamericanas", *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 16, No. 3 y 4, Santiago: Flacso-Chile, julio-diciembre 2001, págs. 14-29.
18. Ver: Adam Isacson and Joy Olson (2001). "Just the Facts 2000-2001", A project of the Latin American Working Group in cooperation with the Center for International Policy, Washington DC. págs. 43-45
19. Testimony of General James T. Hill, United States Army Commander, United States Southern Command Before The House Armed Services Committee, United States House of Representatives, March 24, 2004.
20. En lo que se refiere al terrorismo internacional, Stafford Neil, embajador de Jamaica en Naciones Unidas, reiteraba que Jamaica apoyó la lucha global contra el mismo, pero apuntaba que "Es imperativo que las raíces del terrorismo sean enfrentadas en sus dimensiones políticas, económicas, sociales y psicológicas". Al mismo tiempo, dijo que Jamaica estaba comprometida con los principios de Naciones Unidas y "reafirma su fe" en la organización mundial. Ver: "Jamaica reaffirms faith in the UN", *jamaicaobserver.com*, September 23, 2002.
21. C. Clarke (2002). "Caricom security ministers call for cooperation on crime", *jamaicaobserver.com*, June 20.
22. "Caribbean and South American Drug Lords Indicted and more than 50 individuals arrested in Operation Bsuted Manatee and Couble-talk", U.S. Department of Justice, Washington, D.C., For Immediate Release, June 23, 2004 y Jay Weaver (2004), "Key cocaine routes closed, feds say", *The New York Times*, June 24, pág. A01.
23. Jay Weaver, Op. cit.
24. Ver: Boletín de Información de la AEC, Vol.4, No2. Marzo 2000. Homepage: [www.acs-aec.org](http://www.acs-aec.org)
25. En junio funcionarios estadounidenses anunciaron la creación de un grupo federal y local que se asignaría a la Base Aérea de la Reserva de Homestead y destinada a dar asistencia aérea rápida a América Latina y el Caribe. Ver: Martin Merzer (2000), "Talks Open to Create Center for Disaster Preparedness", *The Miami Herald*, 25 de Julio 2000, pág. B03.

26. Eric Green (2000). "Regional Officials Meet on Coordinating Disaster Preparedness, US, Central American, Caribbean officials discuss proposals", (620) 3 de agosto 2000, <http://unsinfo.state.gov>.
27. Derrames de petróleo y similares. Con respecto al primer caso, ver: Lieutenant Commander Victoria Huyck (2001). "Protecting US National Interests in the Event of a Mayor Oil Spill in the Straits of Florida", Cuba Briefing Paper Series No. 27, Georgetown University, December.
28. Para un enfoque operativo, ver: M. Hofstetter (2000). "Battling Storms", Joint Forces Quarterly, Autumn 2000, págs. 75-80.
29. Joseph B. Verrengia (2004). "Forecasters: More Hurricanes May Be on Way", Newsday.com - AP News, September 17.
30. O. Pelaéz (2004). "Abogan por cooperación regional en temas ambientales", Granma, 19 de Octubre, 2004, pág. 2.
31. Frank Davies (2004). "Substantial' storm aid coming, Grenada leader says", Miami Herald, October 5, Pág. A09
32. Grenada Needs More Than Words, Editorial, NYCaribNews Online, October 20, 2004
33. "Chávez pide a Castro una alianza para el Caribe", El Nuevo Herald, Septiembre 27, 2004, pág. A04 y "Chavez Proposes Cuba Project", The Washington Post, September 25, 2004; Page A19
34. Isabel Jaramillo Edwards (2004). El Caribe y la Seguridad Regional, Ponencia (Draft) presentada en Conferencia Regional "Gobernanza Global y Seguridad: Una Perspectiva Caribeña", Jamaica: Friedrich Ebert Stiftung, Alambra Inn, Kingston, Jamaica 23 y 24 de Noviembre.
35. Francisco Rojas Aravena, FLACSO-Chile, ha desarrollado el tema de la vecindad.
36. Para un aspecto del impacto social: Hogar Adentro, Juventud Rebelde, 12 de Noviembre 2003, pág. 5
37. Para un detallado análisis de los orígenes, desarrollo e impacto, ver: Andrés Zaldívar Diéguez (2003). Bloqueo, Blockade. El Asedio Económico mas Prolongado de la Historia, La Habana: Editorial Capitán San Luis.

38. Isabel Jaramillo Edwards (2004). "Impacto de los cambios de la política exterior estadounidense en la región: Análisis de casos: CUBA", en: Claudio Fuentes, ed. (2004). *Bajo la Mirada del Halcón*, Estados Unidos-América Latina post 11/09/2001, Santiago: FLACSO-Chile, págs. 229-240.
39. En este sentido las variables pueden ser múltiples, aunque básicamente podríamos pensar en alguna relacionada con las cuestiones migratorias.
40. Ver: Peter Kornbluh (2000). "Cuba, Counternarcotics, and Collaboration: A Security Issue in the U.S.-Cuban Relations", Cuba Briefing Paper Series No. 24, Georgetown University, December. También, Roger Ricardo Luis (2003). "Importante Contribución al Combate a la Droga en la Región". *Granma*, Enero 18, pág. 8.
41. Una negociación debe ser bilateral. Las experiencias de 1898 y de 1962 (Crisis de los Misiles) son un referente para Cuba. Ver: Olga Miranda Bravo (1998). *Vecinos Indeseables: la Base Yanqui de Guantánamo*, La Habana: Editorial Ciencias Sociales, pág. 135.
42. Jorge Rodríguez Beruff, Universidad de Puerto Rico, "Vieques y la construcción de un poder civil en Puerto Rico", ver web; Foro Civil Sobre Vieques.
43. "Historia de Vieques: Cinco Siglos de Lucha de un Pueblo Puertorriqueño", ver en web; Foro Civil Sobre Vieques.
44. En el 2000 había 13 campamentos. Ver: "Los campamentos de desobediencia del área de tiro", *La Voz de Vieques*, 18 de febrero de 2000.
45. Juan A. Giusti Cordero, Op. cit. pág. 183.
46. Vieques vota para botar la Marina, "Vieques Libre", 30 de julio de 2001.
47. Olga I. Sanabria Dávila (2003). "Naciones Unidas se pronuncia sobre los problemas del colonialismo en Puerto Rico y varias iniciativas", incluye texto íntegro de la resolución adoptada por Naciones Unidas el 10 de junio de 2002, incluyendo los temas de Vieques. En web, Congreso Nacional Hostosiano.
48. *Estudios Económico de América Latina y el Caribe 2003-2004*, CEPAL, Naciones Unidas.
49. Ver: David A. Granger (2002). "Defence and Diplomacy in the

- Subordinate System: the Experience of Guyana”, paper presented at 27th Annual Conference of the Caribbean Studies Association May 27-June 1, Nassau, Bahamas.
50. Cabe señalar que Surinam es uno de los grandes productores de bauxita, que junto al aluminio y alumina generaban ya en 1955-1975, el 80% del valor de sus exportaciones. En David A. Granger, Op. cit.
  51. Philip A. Szczesniak (2000). The Mineral Industry of Guyana, U.S. Geological Survey Minerals Yearbook.
  52. Se estima, además, que los Amerindios en Guyana son aproximadamente el 6% de la población.
  53. CEPAL 2003-2004.
  54. "Crowds in Jamaica Burn Cars, Block Roads", The New York Times, October 25, 2003
  55. Communique Twenty-fourth Meeting Of The Conference Of Heads Of Government Of The Caribbean Community, Montego Bay, Jamaica 2 – 5 July 2003. Website: <http://www.caricom.org>
  56. Ver: Isabel Jaramillo Edwards (2005). Haití en Crisis: Una Evaluación, Flacso Chile, en fase de publicación.
  57. Communique Twenty-fourth Meeting Of The Conference Of Heads Of Government Of The Caribbean Community, Montego Bay, Jamaica 2 – 5 July 2003. Website: <http://www.caricom.org>
  58. El argumento de una nueva intervención en Haití tendría como actor principal en el reparto, a República Dominicana. Ver: Isabel Jaramillo Edwards (2000). "El Caso de Haití", Paper Presented at Conference 'Cuban and US Perspectives on Military Intervention in the Post Cold War Era', Stanley Foundation Conference, St. Paul, Minnesota, July 16-18. En las circunstancias actuales, ver: Francisco Aruca, Op. cit.
  59. Entre los factores que habría que considerar como referentes están los casos de Rwanda, y Liberia. Sobre reciente reunión del Grupo de Río en Brasil: El Nuevo Herald, <http://www.miami.com/mld/elnuevo>, Nov. 5, 2004.
  60. La Comunidad del Caribe- CARICOM (*Caribbean Community*) esta compuesta por 15 naciones del Caribe, que han insistido sistemáticamente para realizar esta investigación.

61. Ver: Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA).
62. Isabel Jaramillo Edwards (2000). "El Caso de Haití", Paper Presented at Conference '*Cuban and US Perspectives on Military Intervention in the Post Cold War Era*', Stanley Foundation Conference, St. Paul, Minnesota, July 16-18.
63. Ver: Isabel Jaramillo Edwards (2000). "El Caso de Haití", Paper Presented at Conference '*Cuban and US Perspectives on Military Intervention in the Post Cold War Era*', Stanley Foundation Conference, St. Paul, Minnesota, July 16-18.
64. "En nuestro caso, anticipamos que si nos equivocamos en las negociaciones con la EPA y el OMC, sin mencionar las de ALCA, nuestro PIB podría declinar hasta al menos un 15 %". Hon. Julian R. Hunte (2003) quoted in: "*Hunte Warns on Negotiations 'We Must Get It Right'*", CARICOM, Press Release 38/2003, 28 February, 2003, in [www.caricom.org](http://www.caricom.org)
65. See: "Caribbean Court of Justice a Reality in 2003", CARICOM, Press Secretary of the Prime Minister, Basseterre, St. Kitts and Nevis, 17 February, 2003 in [www.caricom.org](http://www.caricom.org); "Hunte Warns on Negotiations 'We Must Get It Right' ", Op. cit.
66. Hon. Julian R. Hunte (2003). Citado en: CARICOM, Press Release 38/2003, 28 February, in [www.caricom.org](http://www.caricom.org)
67. Uno de los argumentos es que la velocidad de la creación del CSME es muy lenta. Ver: Caribbean economic and Political Unity Back on the Discussion Table, Editorial, NYCaribNews Online, Week of Feb 12-Feb 18, 2003.
68. "The difficult process of Caribbean integration", [jamaicaobserver.com](http://jamaicaobserver.com), February 23, 2003; Denis Kellman (2003). "Caribbean unity vital to region's success", Barbados Advocate, February 21, 2003; Patrick Knight (2003). "CARICOM-Still a long way to go", Barbados Advocate, February 20.
69. "The War Few Countries Really Want", Nation Newspaper, Barbados, February 13, 2003.
70. Ver: John Collins (2003). "Clear Implications for Puerto Rico and the Caribbean because of dependence on massive imports of petroleum products from there", Caribbean Business, April 18. Es importante señalar que Venezuela está produciendo petróleo a un nivel normal

en la actualidad, pero la guerra en Irak solo añade tensiones a un tema que por sí mismo es de alta sensibilidad.

71. "The War Few Countries Really Want", Nation Newspaper, Barbados, February 13, 2003. Also: , Eric Lewis (2003). "Bush wants to fight, but he'll be at home", Barbados Advocate, *February 21*.
72. "*Humanity Answers Back*", jamaicaobserver.com, February 25, 2003.
73. Horace Levy (2004). "**Inner City Reprisal Homicide: A Case Study**", Paper presented at Conferencia Regional *Gobernanza Global y Seguridad: Una Perspectiva Caribeña*, Kingston: Friedrich Ebert Stiftung, Alambra Inn. Kingston, Jamaica 23 y 24 de Noviembre.
74. Horace Levy , Op.cit.
75. Las identidades en la comunidad se han asociado históricamente al origen de las organizaciones políticas y otras. Horace Levy, Op. cit.
76. Ver: M. Bedjaoui (1982), en: Roger Garaudy, *Promesas del Islam*, Barcelona: Planeta.
77. La fuerza mantenedora de la paz en Haití carece de los soldados necesarios, ya que cuenta con sólo 2.200 en el terreno, comparados con los 8,000 que según ONU son necesarios. Casi una cuarta parte de esas fuerzas, el contingente canadiense de 520 efectivos, comenzará su retorno a Canadá en esta semana. Ver: Paul Koring (2004). "Haiti receives \$1-billion in pledges, Aid promised as troops prepare to pull out", *Globe and Mail*, July 21.
78. El Fiscal General de la República admitió hoy que Cuba enfrenta graves problemas por incremento de actividades delictivas, Conferencia de prensa, December 3, 2002, E. Lopez Oliva, Corresponsal, México, monitorhavana.
79. Ver: Isabel Jaramillo Edwards (2004). "Coping with 911: State and Civil Society Responses", en: Ivelaw Lloyd Griffith, Editor (2004). *Caribbean Security in the Age of Terror*, Kingston: Ian Randle Publishers.
80. Los acuerdos migratorios entre ambos países establecen que Estados Unidos otorgará un mínimo de 20.000 visas anuales a emigrantes cubanos. Otro aspecto relevante de los acuerdos es que los emigrantes encontrados en el mar —salidas ilegales— por los guardacostas estadounidenses son repatriados a Cuba, en la lógica de una emigración "segura, legal y ordenada". Entre 1995 y 2004, Estados Unidos



ha otorgado a cubanos 214.240 documentos para residir en Estados Unidos. Ver: Acuerdos Migratorios Estados Unidos – Cuba, US Department of State, 18 de Octubre 2004, Cabe destacar, sin embargo, que Estados Unidos sigue aplicando la ‘ley de ajuste cubano’, que desde el punto de vista del gobierno de Cuba, propicia la emigración ilegal.

81. Sr. Requeijo, Misión Permanente de la República de Cuba ante las Naciones Unidas, 315 Lexington Avenue, New York, NY 10016, USA, Septiembre 2004.
82. Ver: United Nations (2003). Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations, Peacekeeping Best Practices Unit, Department of Peacekeeping Operations, , Chapter XIII: Humanitarian Assistance, págs. 159-168.
83. Commission for Assistance to a Free Cuba, Report to the President, May 2004, Colin L. Powell Secretary of State Chairman Chairman y Report to the President from the Commission for Assistance to a Free Cuba – Executive Summary - The White House, For Immediate Release, Office of the Press Secretary, May 6, 2004. For the Entire Commission Report visit: <http://state.gov/p/wha/rt/cuba/>
84. Para reacciones, ver: Peter Slevin (2004). "Domestic politics guided strategy", The Washington Post, Sun-Sentinel of Fort Lauderdale, August 24, y Peter Slevin (2004). "New Cuba Travel Limits May Sway Voters", The Washington Post, July 2, pág. A06.
85. Inigo More in Madrid and Antonio Leon in Brussels, US fines more European companies over Cuba, Published: September 3 2004 03:00, e Iberia Pays US Authorities To Settle Cuban Dispute (Dow Jones Newswires), September 2, 2004 4:42 a.m.
86. "US Sanctions on Cuba Force Jamaica Company Pullout", *Reuters*, 3 Agosto 2004.
87. Teresa Borden (2004). "New rules cut Cuba flights to a trickle", Sun-Sentinel, July 24, 2004. Jaime Griesgraber (2004). "New rules jeopardize Cuba study Atlanta group loses medical trip license", Atlanta Journal-Constitution, July 20. "Cuba study abroad trip canceled U.S. says visitors' money props up dictator; 7 NU students affected", The Daily Northwestern, July 15 2004.
88. "Cuban exiles protest Bush's recent restrictions", Sun-Sentinel, July 25, 2004.

89. Para reacción desde Cuba: Ratifica Cuba amenaza de agresión de EE.UU., Entrevista a Ricardo Alarcón de Quesada, Presidente del Parlamento Cubano, Prensa Latina, 6 de Septiembre 2004 y Cuba does not Expect the US Administration to Change Policy, Prensa Latina, Havana, <http://www.plenglish.com>, Havana, Sep 5, 2004.
90. "Cuba opens service for remittances from Spain and Italy", Granma, Havana, 09/04/04
91. Christina Hoag (2004). "Suit's topic: ban on Cuban books A group of U.S. publishers has sued in an effort to overturn publication rules for works from Cuba and other embargoed nations", Miami Herald, September 28, pág. C01
92. Ver, CubaNews, Vol. 12, No. 8, Agsut 2004, pág. 4
93. Aurelio Alonso Tejada (2002). "La Institucionalidad Civil y el Debate sobre la Legitimidad", Temas, No. 29, abril-junio, págs. 36-45
94. Jorge Luis Acanda (1996). "La idea de sociedad civil y la interpretación del comunismo como proyecto moral", ARA, No. 2. La Habana, citado por Aurelio Alonso Tejada, Op. cit.

# Conflicto internacional y prevención en los Andes

---

Adrián Bonilla y Hernán Moreano

## Introducción

Este trabajo intenta situar los temas centrales que interpelan las agendas de seguridad y defensa de los países andinos con el propósito de identificar eventuales espacios de participación de la sociedad civil. Parte de la suposición de que los escenarios de conflicto plantean necesidades, demandas y percepciones que construyen escenarios complejos en donde pueden articularse conductas y políticas gubernamentales, así como de otros actores transnacionales y subnacionales. Para ello se intenta construir conceptos operativos para dar cuenta de las imágenes de amenaza y de políticas de prevención. Se trabajan luego los temas de conflicto interestatal, diversidades étnicas y culturales, dinámicas transnacionales de conflicto y ámbitos de acción de la sociedad civil. El texto concluye haciendo un ejercicio comparativo muy general de los temas y percepciones de los estados.

## 1. Definición de conflicto y diagnóstico

### *1.1. Prevención de conflictos armados y cambio social*

Para abordar los temas de una agenda de seguridad andina que dé cuenta del conflicto en la región, es posible plantear una estrategia que parta de los procesos de “seguritización” a partir de los problemas, amenazas y vulnerabilidades contemporáneas de la región andina (Buzan&Waever&Wilde, 1998). Tales procesos son entendidos en este trabajo como dinámicas de construcción social de agendas políticas y están fuertemente impactados por dinámicas intersubjetivas. En concreto, en el texto se acerca a las dinámicas de securitización de las relaciones entre los países andinos, las mismas que se encuentran delimitadas por cuatro niveles distintos de análisis (nacional,

subregional, regional y global). Con esto demostramos que es posible formar un juicio al respecto de la importancia en que el eje horizontal de la parte septentrional de América del Sur puede constituirse como un complejo regional de seguridad (Buzan, 1991).

La seguridad es una percepción distinta a la inseguridad (cuando no han existido medidas eficaces de prevención de las amenazas vitales), este trabajo entiende como seguridad al sistema de relaciones que puede estabilizar en forma relativamente precaria situaciones de conflicto y percepciones de amenaza. Las medidas de prevención, en realidad, son la consecuencia de un sistema normativo, que debería ser entendido como la posibilidad de desseguritizar procesos políticos y sociales, y eventualmente activar ‘mecanismos de emergencia y excepción’ (Adler & Barnett, 1998). Lamentablemente, como se evidencia cada vez más a partir de 2001, esta no es la tendencia predominante de la política internacional contemporánea en la región andina.

La progresiva institucionalización de los procesos de seguritización puede ser ejemplificada a partir del estudio de la eficacia de regímenes que se encuentran vigentes actualmente en América Latina: el Tratado Marco de Seguridad Democrática de América Central (1995), el Sistema de Seguridad Regional del Caribe (1996), la Zona de Paz del MERCOSUR (1998) y la Carta de Lima de la CAN (2002).<sup>1</sup>

Estos mecanismos subregionales, así como otros diseños regionales institucionales como el TIAR y en la OEA, han mostrado cierta efectividad relativizada por las respuestas bilaterales y unilaterales frente a determinados problemas y períodos.<sup>2</sup>

El Estado en la región andina es el actor internacional emblemático de los procesos de seguritización, básicamente porque la legitimidad del conjunto de instituciones sociales depende todavía de él, y buena parte de los conflictos en el área se deben a deficiencias institucionales o a procesos de globalización defectiva.

La sociedad civil encuentra dificultades en obtener atención de los actores internacionales para sus demandas sobre seguridad; sus demandas enfrentan problemas de eficacia y legitimidad.

Actores seguritizadores son aquellos que declaran que un objeto referente se encuentra amenazado dentro de alguna dimensión vital

y que se debe tomar una acción para neutralizar dicha amenaza. Ejemplos de actores securitizadores son los líderes políticos, los burócratas y grupos de presión. A su vez, actores funcionales son aquellos cuyas actitudes y acciones frente a demandas de seguridad por parte de los actores securitizadores afectan o influyen las decisiones en relación a las medidas de protección y a su implementación. Por ejemplo, las compañías de seguros afectadas por las decisiones de los gobiernos y empresas aéreas en relación a poder operar en áreas de seguridad.

Un análisis del fenómeno de securitización puede aún intentar evaluar si este movimiento fue bien realizado y que las consecuencias que se han producido sobre las percepciones de amenazas de los otros actores. En resumen, las cadenas de acciones y reacciones producidas configuran un 'complejo de securitización'. Inicialmente desarrollada por Buzan (1991) para analizar regiones geográficas y grupos de países con relaciones mutuas de seguridad, la teoría de los complejos de seguridad puede ser aplicada a distintos grupos de intereses y actores, estructurados en términos geográficos (regiones) o funciones. Este último puede ser descompuesto en 'sectores' (militar, ambiental, económico, social y político) que sea más o menos relevantes a largo de diferentes 'niveles' de análisis (global, regional, subregional, nacional, local e individual) que definidos espacialmente.<sup>3</sup>

En general, la identificación de una 'agenda de seguridad' como un espectro más amplio de una 'política de defensa' está claramente expresada por el reconocimiento de los actores relevantes y de las formas de ejercicio de poder que no puede ser reducido exclusivamente a los Estados y al uso de la fuerza. Esto no significa que el análisis de los movimientos de securitización pueda ser enmarcados indiscriminadamente a cualquier interacción política y dinámica de poder. En la medida que los complejos de seguridad sean definidos por medio de las relaciones de amistad o enemistad que definen a las amenazas vitales, el análisis de los problemas de seguridad necesita mantenerse cerca a los Estudios Estratégicos evitando el riesgo de confundirse con la teorización general sobre las relaciones internacionales.

En la región andina, por ejemplo, las pequeñas poblaciones del cordón fronterizo ecuatoriano frente a temas como: conflicto armado en Colombia (30%), los actores armados ilegales (22%) y la "violencia e inseguridad" (21%), reflejada en robos, asaltos, crímenes y asaltos

a la propiedad privada, son los tres mayores riesgos de seguridad interna de los habitantes de estas zonas.<sup>4</sup> De igual manera, el 83% de la población de la frontera norte está de acuerdo que el conflicto armado en Colombia afecta a la seguridad del país<sup>5</sup>.

En el caso de las naciones andinas fronterizas con Colombia tan solo Ecuador y Venezuela ven con preocupación la llegada de centenares de desplazados que huyen de la violencia armada, lo que ha significado un “*replanteamiento de los programas de desarrollo y ayuda humanitaria*”<sup>6</sup>.

### **1.2. Los conflictos interestatales**

Si bien en la región andina el conflicto internacional responde a causas que tienen que ver con la fragmentación de la sociedad civil y la incapacidad de las sociedades políticas de generar mecanismos legítimos de representación, sumados a factores difíciles de controlar a los estados, todavía persisten tensiones interestatales de carácter clásico, aunque se configuran en escenarios complejos cruzados por dinámicas transnacionales.

El último de los conflictos por territorio fue el que se solucionó definitivamente en 1998 entre Ecuador y Perú, luego de que se librara entre ambos países una serie de batallas. Las más intensas de la segunda mitad del siglo XX en Sudamérica entre dos ejércitos nacionales. El conflicto entre Ecuador y Perú estalla en medio de dos políticas exteriores irreductibles y de interpretaciones contradictorias respecto del tema fronterizo. Estas políticas no dieron espacio a la formulación de procesos y mecanismos de negociación que creen condiciones para que tanto Ecuador como Perú hagan concesiones.

La obsesión de estos países andinos, especialmente del Ecuador, tuvo un origen histórico en la percepción del siglo XVII de que la Amazonia podía ser la vía de la continuidad hacia el mercado mundial europeo. Cabe añadir que, hasta mediados del siglo XX, el Estado ecuatoriano “*no había controlado ni integrado, ni siquiera conocía*”, todo el territorio nacional.

Luego una guerra en 1942 que termina con la suscripción de un tratado que fija los límites entre los dos países, el estado Ecuatoriano desarrolla una serie de conductas orientadas a cuestionar la frontera resultado de ese instrumento, las que se expresan en políticas exteriores contradictorias<sup>7</sup>. El Perú, por su parte, mantuvo la tesis única

de demarcación definitiva; de hecho, hasta el conflicto de 1995 y la Declaración de Itamaraty, ratificada en Montevideo, su Cancillería, no reconocía, en forma oficial, la existencia de un conflicto con Ecuador, ni la necesidad de negociar<sup>8</sup>.

1996 y 1997 fueron los años en que se establecieron los procedimientos: el marco formal para las negociaciones. El 26 de octubre de 1998, los presidentes de Ecuador, Jamil Mahuad, y de Perú, Alberto Fujimori firmaron el acuerdo.<sup>9</sup> Desde esa fecha ambos estados abandonan el tema de la amenaza militar como la prioridad más importante de su agenda *“porque, al ser superado, ya no constituye una amenaza para la soberanía de cada nación, sino por el contrario la nueva relación entre los estados se convierte en una oportunidad para revitalizar los vínculos ancestrales”*<sup>10</sup>.

Áreas como lo laboral, académico, cultural, turístico, empresarial y sobre todo comercial, han tenido un incremento notable en los últimos 10 años; constituyéndose así, en un factor decisivo para la implementación del proceso de paz entre ambos estados. Es esta interdependencia *“la que posibilitó el establecimiento del Proceso de Negociación y el Acuerdo de Paz entre Ecuador y Perú; y a la vez incrementó los flojos vínculos económicos, sociales y políticos, entre los dos países andinos”*<sup>11</sup>.

Dos temas adicionales que interpelan agendas convencionales de defensa persisten en la región. Por un lado el reclamo boliviano de salida al mar que está interpuesto ante Chile y que ha sido reactivado a partir del proceso político que involucró el derrocamiento del presidente Sánchez de Losada; y por otro, el tema pendiente de delimitación en el Golfo de la Guajira que tiene visiones opuestas con Colombia y Venezuela.

Las diferencias por motivos territoriales han supuesto la continuación de una dinámica de adquisición de armamentos intensa en la zona y el mantenimiento de las estructuras convencionales de los ejércitos y Fuerzas Armadas. En rigor los patrones de inversión militar permanecen muy altos en la región en comparación con el resto de América Latina y particularmente del Cono Sur.

Esto último no quiere decir que no hayan existido avances en mecanismos de transparencia del gasto militar y en algunos casos de reforma y modernización de las Fuerzas Armadas. Particularmente Ecuador y Colombia son países en donde se han producido reformas

legales que han erosionado el poder tradicional de los militares, sin embargo, en el conjunto de la región su centralidad en la definición de escenarios políticos continúa siendo la norma.

### **1.3. Crisis internas y su incidencia sobre las relaciones binacionales y las zonas fronterizas**

A partir de agosto del 2000 con la implementación del Plan Colombia con énfasis en la lucha antinarcóticos, tanto en las fronteras colombianas como en la de sus vecinos las relaciones entre los países se han tensionado por varias razones:

La desconfianza entre los organismos de seguridad de Ecuador y Colombia, a propósito de cuáles son las estrategias de las políticas para procesar primero el conflicto armado, luego el Plan Colombia y finalmente el Plan Patriota<sup>12</sup>. La ya larga serie de incidentes que se expresan en la percepción venezolana de que eventualmente el estado colombiano participa de las políticas de la oposición o que el desde Bogotá se perciba una actitud por lo menos tolerante hacia las agrupaciones armadas ilegales, han marcado una relación de tensiones que finalmente ha terminado por impactar en los índices mismos de interdependencia entre ambas naciones.<sup>13</sup> Entre Ecuador y Colombia, las relaciones de sus fuerzas armadas se desenvuelven en una serie de incidentes menores o irrelevantes y en la dificultad por implementar la miríada de acuerdos firmados en los últimos años<sup>14</sup>.

Un elemento adicional es el desequilibrio en las dinámicas de adquisición de armamentos. La enorme inversión que hace Colombia desde el 2001, en términos de su propia historia y de los niveles de la región andina, se proyecta a 8 años en el siglo XXI<sup>15</sup>. Las percepciones de amenaza convencional se suman a las que el propio conflicto genera.<sup>16</sup>

La confrontación política venezolana tiene algunas dimensiones internacionales que han supuesto el deterioro de las relaciones bilaterales, especialmente con Colombia.<sup>17</sup> El contexto político de la región andina se caracteriza “*por la inestabilidad y la turbulencia, lo que dificulta la producción de política exterior*”<sup>18</sup>. Además, la política en estos países desborda constantemente los aparatos institucionales. Se levanta sobre formas “*clientelares, patrimoniales y caudillistas*”<sup>19</sup> de búsqueda de adhesión y legitimidad. Estos son los dispositivos mediante los cuales se construye la representación. Lo que da a en-



tender que la forma del Estado ha creado una política funcional a esta realidad. La consecuencia *“es que los consensos son efímeros y se plantean casi siempre como un mecanismo de intercambio entre partes de dudosa lealtad”*.<sup>20</sup>

En Ecuador y en Bolivia desde la vuelta a los regímenes civiles la consolidación de las instituciones del estado es precaria. Los costos sociales y políticos de la estabilización económica en contextos de competencia globalizada han sido muy altos y han generado dinámicas de ilegalidad. Las sociedades políticas han tenido que girar alrededor del papel protagónico de las Fuerzas Armadas y son extremadamente vulnerables a la agenda de la comunidad internacional que se expresa en términos de presión en la política exterior de los Estados Unidos básicamente.<sup>21</sup> En los últimos 10 años, particularmente, los retos a la estabilidad han provenido de la sociedad civil<sup>22</sup>: empresarios, banqueros, transportistas, gremios, indígenas han rebasado los procedimientos y los escenarios regulatorios de los gobiernos civiles, transfiriendo, de esta manera, la política bien a la calle o a juegos de presión<sup>23</sup>.

#### **1.4. Género y prevención de conflictos (PC)**

En general, los índices de equidad de género en la región andina son muy bajos en términos sociales.<sup>24</sup> Ello explica que en situaciones de conflicto, las mujeres y los niños sean la población más vulnerable.<sup>25</sup> Los datos mejor organizados sobre este tema se refieren a los impactos de la violencia que rodea al conflicto colombiano. Dentro de las implicaciones de los combates, erradicación y violencia en la frontera colombiana con Ecuador, por ejemplo, *“las mujeres han sido las más afectadas”*.<sup>26</sup> Para la ALDHU del 100% de desplazados que solicitó refugio en el Ecuador en el 2003 el 85% fueron hombres mientras que el sólo el 15% fueron mujeres<sup>27</sup>.

Según este mismo organismo, *“los casos de ultraje y abuso sexual no suelen ser reportados por las víctimas”*. La presencia de actores armados en zonas indígenas no sólo ha significado el incremento de actos de violencia sexual contra las mujeres, sino también complejas situaciones que afectan su vida individual y la estructura social de las comunidades. Según la Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos, ALDHU, la violencia en contra de mujeres indígenas 1997-2003 se presenta así:

- Violación sexual: 2%
- Reclutamiento de menores: 0.5%
- Herida por minas antipersonal: 0.5%
- Desaparición forzada: 0.5%
- Fallecida por minas antipersonal: 2%
- Herida: 4.5%
- Amenaza: 10%
- Homicidio: 14%<sup>28</sup>

Se conoce también que *“los actores armados ejercen violencia sexual contra las mujeres como una forma de amedrantamiento y como acto ejemplizante para someter a los hombres que no acatan las condiciones impuestas por ellos”*. De esta manera, la violencia, sobretudo en los conflictos armados, *“se instrumentaliza de manera desproporcionada a través de la sexualidad de los varones como forma de expresar su dominio”*<sup>29</sup>.

El conflicto afecta la vida cotidiana y el desempeño de roles de las mujeres: *“ellas enfrentan la viudez, el desplazamiento forzado, la pérdida de autonomía respecto al control de espacios domésticos y productivos, la imposibilidad de mantener redes de intercambio social y económico que aseguran, no sólo la pervivencia de cada pueblo, sino una posición digna dentro del conjunto de la comunidad”*.<sup>30</sup>

### **1.5. Influencia de normas o tradiciones comunitarias/culturales en la PC. Identidades étnicas emergentes como fuentes de conflicto**

Unos de los hechos más trascendentes en los últimos 15 años y que transformó en forma importante la política de las sociedades andinas fue la emergencia del movimiento indígena como actor político autónomo en algunos países de la región<sup>31</sup>.

La visibilización de los movimientos indígenas supone un conjunto de dinámicas que estallan en medio de sociedades profundamente racistas constituidas en procesos de discriminación y exclusión que se remontan al período colonial. Los movimientos indígenas juegan papeles democratizadores en la región, que sin embargo van acompañadas en todos los casos por conductas de disrupción. Las sociedades andinas se exponen a factores adicionales de conflicto.

La demanda indígena, sin embargo, en buena parte de los casos apunta a la inclusión de sus necesidades y a su representación en los procesos de toma de decisión de los estados y se enmarca en una lógica propuesta por cierta visión *“histórico-cultural y la posición y conciencia de clase, surge la propuesta indígena perfectible y coherente; ubicando la acción social y política desde el cuestionamiento a las estructuras del Estado, a un sistema social, económico, político inadecuado y obsoleto, que no se compadece con la realidad actúa”*<sup>32</sup>. Bajo estas consideraciones la iniciativa del movimiento indígena intenta *“involucrar a toda la sociedad en sus demandas y perspectivas: instaurar la práctica del diálogo hacia la consecución de los consensos, la construcción de un Estado Plurinacional, el reencuentro en la interculturalidad y la diversidad social y cultural, la ampliación y profundización de la democracia, la equidad y la justicia social”*<sup>33</sup>.

La aparición y desarrollo del movimiento indígena en el Ecuador, por ejemplo, fue evaluada *“como un principio de renovación de la política ecuatoriana”*, que podía introducir estilos y visiones de la acción social capaces de romper con las formas dominantes de “clientelismo”, “patrimonialismo” y “populismo”. Primero la Conaie, y luego Pachakutik, el Partido Político que fundó el movimiento social, parecían ofrecer a la República la posibilidad de poner en primer plano nuevas temáticas, pero, aún más importante, *“de imponer nuevas formas y estilos de hacer política, así como de ajustar las cuentas pendientes con un pasado absolutista y racista que ha negado, subordinado y maltratado secularmente a una parte importante de la nación”*<sup>34</sup>.

El movimiento cocalero en Bolivia ha sido el actor social más activo de los últimos años en ese país y la base de la reactivación del movimiento indígena. Su agenda es resistir las políticas de erradicación y oponerse a lo que visualiza como neoliberalismo<sup>35</sup>.

Sobre todo en Bolivia y en el Ecuador, la movilización indígena ha replanteado varios temas que aluden a la legitimidad misma de los Estados Nacionales. La idea de sociedades multiculturales que se representan en estados unitarios sobre la base de un proyecto político nacional homogeneizante ha sido cuestionada. La demanda indígena ha construido escenarios de conflictos étnicos y ha alimentado las viejas disputas regionales entre ciudades en ambos países.

### **1.6. Influencia de factores políticos, económicos-sociales y ambientales**

Las naciones limítrofes con Colombia, sobre todo Ecuador y Venezuela son las más vulnerables a la dispersión de fenómenos transnacionales que interpelen agendas de seguridad y defensa, por la débil presencia del Estado y la fragilidad de la inversión pública en zonas de frontera.<sup>36</sup> Necesidades básicas como: educación, salud, alcantarillado, agua potable, electricidad, no son cubiertas. Según la Consultoría para los Derechos Humanos y Refugiados (CODHES), en un informe sobre desplazados presentado en febrero de 2005, el año pasado “*por lo menos 287.581 personas fueron desplazadas por acciones atribuidas a la Fuerza Pública, a los grupos guerrilleros y a las facciones paramilitares*”.

Desde la vigencia del Plan Colombia se ha podido evidenciar que las zonas de frontera “*son epicentro sensible de la expansión del conflicto armado y profundización de la crisis humanitaria*”.<sup>37</sup> El 10% (29.984 personas) del total de población en situación de desplazamiento reportada para el 2004 se ubicó en los municipios fronterizos.<sup>38</sup> “*Esto significa un incremento del 25,3% en el número de personas en zonas de frontera respecto del año 2003*”<sup>39</sup>, Según CODHES, un total de 9.452 colombianos pidieron asilo en Ecuador, Venezuela y Panamá el año pasado, de los cuales 2.581 fueron reconocidos. Según datos de la organización, aproximadamente 3 de cada cuatro personas que cruzan la frontera, no acuden a las instancias oficiales que acreditan su condición de refugiado. Se calcula que unas 25 mil personas cruzaron las fronteras durante el 2004.

### **1.7. Conflictos transnacionales**

La imagen de temas de conflicto transnacional que genera sus propios complejos de seguridad es probablemente más adecuada que la de conflicto para comprender esta situación. De estos temas, el narcotráfico ha sido emblemático en los últimos treinta años. La política antinarcóticos de los Estados Unidos y la alianza estratégica de este país con los gobiernos colombianos alrededor del problema de las drogas se encarna en el Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina. De una u otra manera las políticas de los gobiernos de la región han sido u cooperativos con ella: “*se ha podido evidenciar una notable cooperación de cada gobierno para la reducción de cultivos, arrestos a narcotraficantes, extradiciones, interdicciones, fumigaciones (glisofato-fusarium) y control de lavado de dinero*”<sup>40</sup>; pero a la vez se

ha tornado en un problema debido a factores como:

- la disputa existente entre los actores armados colombianos por controlar territorios (guerrilleros, paramilitares, narcotraficantes, y fuerzas del orden), que se expresa en la necesidad de expandir o reconstruir la frontera agrícola para cultivos ilegales, provocándose una dinámica de perpetua violencia en zonas sin control estatal<sup>41</sup>;
- las fumigaciones que se realizan en los departamentos colindantes con Ecuador y Venezuela, han supuesto efectos sociales, económicos y ambientales, que han complejizado aún más los escenarios de conflicto<sup>42</sup>;
- Los fenómenos migratorios que se producen como consecuencia de la violencia o la destrucción de economías<sup>43</sup>;
- El fenómeno del desplazamiento y refugio. Según la Consultoría para los Derechos Humanos y Desplazamiento de Colombia (CODHES) se calcula que tan sólo en el 2004, 205.000 colombianos se desplazaron dentro del territorio de ese país (por amenazas de muerte, atentados, asesinatos, masacres, fumigaciones de cultivos ilícitos, intentos de secuestro o reclutamiento forzoso); adicionalmente, 40.017 personas se movilizaron hacia los países colindantes: Ecuador, Venezuela y Panamá<sup>44</sup>.

En el caso de Bolivia, *“en el 2003 los esfuerzos antinarcóticos lograron reducir, por medio de la erradicación forzada y la interdicción, a un 15% los cultivos de hoja de coca en la región del Chapare”*.<sup>45</sup> Se calcula que hay unas 28.450 hectáreas de cultivos a nivel nacional<sup>46</sup> y se intenta reducir a 12.000 hectáreas para el mercado lícito de coca<sup>47</sup>. Se calcula también que *“30 toneladas métricas de cocaína peruana cruzan los límites del norte de Bolivia para llegar al Brasil donde es consumida”*.<sup>48</sup>

Colombia, sin embargo, sigue siendo el *“mayor productor mundial de base de cocaína y controla el 62% del consumo de drogas en la costa pacífica de los Estados Unidos”*<sup>49</sup>. En el 2002, 680 toneladas métricas de base de cocaína fueron producidas y 144.000 hectáreas de cultivos de coca estaban esparcidas a nivel nacional. *“La ayuda de los Estados Unidos al gobierno colombiano con el programa de erradicación aérea se ha logrado esparcir sobre 127.000 hectáreas de coca en el 2003”*.<sup>50</sup> De igual forma, desde inicios del 2001 con la ayuda de la Drug Enforcement Administration (DEA) y del Comando Sur

de los Estados Unidos (SOUTHCOM) *“la policía antinarcóicos de Colombia en conjunto con las Fuerzas Armadas han logrado destruir laboratorios y capturar toneladas de base de cocaína, precursores sólidos, precursores líquidos”*<sup>51</sup>.

El Ecuador no es considerado un estado productor, sino una zona de tránsito y un eventual centro de lavado de dinero. Su proximidad a Colombia y ubicación en una zona estratégica en temas de seguridad andina, lo involucra en las políticas regionales antinarcóicos de los Estados Unidos<sup>52</sup>.

En el Perú la situación de país cultivador cambia en la segunda mitad de la década de los Noventa. Tras una historia reciente extremadamente conflictiva, en donde las prácticas guerrilleras se asociaban a la dinámica de la economía ilegal de los cultivos y el tráfico de psicotrópicos ilegales, a principios del siglo XXI el Perú se liberó de la mayor parte de cultivos ilegales tras una política violenta aunque exitosa de erradicación. En el 2003 se lograron erradicar 11.313 hectáreas de coca, del cual el 40% fue resultado de la *“erradicación voluntaria por parte de campesinos a cambio de programas de desarrollo en los sectores de San Martín y Pucallpa”*<sup>53</sup>.

Venezuela, al igual que el Ecuador, no es un país cultivador, pero la complejidad de su economía de frontera, la porosidad de sus límites y la vieja relación de interdependencia con Colombia, genera escenarios complementarios en ese país, a las prácticas ilegales vinculadas con el fenómeno del narcotráfico en Colombia y en el Caribe. Se cree que los cultivos de coca no exceden de las 400-600 hectáreas en la zona de la Serranía de Perijá en la frontera con Colombia. En el 2001 se descubrieron tres laboratorios, que guardaban químicos y maquinaria, con el fin de procesar pasta de cocaína.<sup>54</sup>

La Casa Blanca, sin embargo, genera una imagen preocupante del rol venezolano en la economía política de la droga *“debido a su localización que lo vincula a las relaciones comerciales navieras a Europa y los Estados Unidos. El método usado es el camuflaje de la droga en contenedores y también en paquetes usados por turistas en barcos de placer y en vuelos comerciales (vía courier)”*.<sup>55</sup> Los psicotrópicos se movilizarían por la vía panamericana que atraviesa la frontera de ambos países y la lleva hasta los puertos de la zona de la Guajira y de Carabobo.<sup>56</sup>

### **1.8. Agendas de paz y seguridad**

En estos momentos hay dos “zonas de paz” constituidas por los Estados Andinos como parte de su política exterior. La una es la Sudamericana, que es una iniciativa brasileña, destinada a institucionalizar la ausencia de armas de destrucción masiva. El fomento de las medidas de confianza mutua y las instituciones democráticas en el Continente. Una declaración en este sentido se firma en la cumbre de los presidentes sudamericanos en Guayaquil en el año 2003. La otra iniciativa es generada por la Comunidad Andina de Naciones, como prolongación de sus políticas exteriores y de seguridad comunes. La zona de paz andina se declara el año dos mil cuatro y tiene una agenda más parecida a la hemisférica y concordante con las prioridades estadounidenses. Terrorismo, narcotráfico, confianza mutua y ausencia de conflicto interestatal son los fines que persigue.

Han sido varias las ocasiones en las que se han discutido y debatido la necesidad de crear sistemas de seguridad multidimensionales que no sólo aborden lo defensivo-militar sino que vayan más allá al ver la situación política, social, económica y cultural de los pueblos, para de esta manera a través de “un sistema de interacciones interestatales”<sup>57</sup>, que coordinando políticas gubernamentales ayude a prevenir y contener las amenazas a los intereses nacionales y *“evitar que las percepciones que de éstas tienen los diversos Estados, se transformen en tensiones, crisis o abiertas confrontaciones”*<sup>58</sup>.

A nivel “regional”<sup>59</sup> y “subregional”

- Narcotráfico y Terrorismo
- Tratado de Libre Comercio
- Instituciones Democráticas
- Derechos Humanos
- Migración
- Propiedad intelectual
- Corrupción<sup>62</sup>

La agenda estadounidense está dominada por el tema de seguridad. Los temas del conflicto violento y los de narcotráfico se han vinculado en una relación de carácter causal y esto, a su vez, ha supuesto que el conflicto colombiano sea leído en una perspectiva regional que ha generado políticas que de una u otra manera, presionan a los países de la región a involucrarse en dicho escenario. La política estadounidense se respalda en una inversión presupuestaria fuerte para los niveles de cooperación regionales<sup>63</sup>. Se *“calcula que la ayuda anti-narcóticos, planificada para atacar tanto a guerrilleros como a cultivos, el 75% va destinada directamente a las fuerzas militares y policiales”*<sup>64</sup>; en cambio *“se ha reducido mucho la parte de la ayuda que va destinada a los programas de desarrollo en las zonas rurales”*<sup>65</sup>.

Hasta inicios del presente siglo el tema principal de los EE.UU. era la represión al tráfico de drogas ilegales y el uso de asistencia económica a las fuerzas del orden para el combate a la guerrilla se destinaba previa justificación del “vínculo sistémico” entre estos y las actividades delictivas. A partir del 11-09 la lucha tiene como blanco central a la guerrilla (ya clasificada por el Departamento de Estado como Terroristas) y el combate al narcotráfico se hace crucial *“sólo en tanto se presenta como un sistema de accesorio a las actividades de la guerrilla”*.<sup>66</sup> En otras palabras, lo que Estados Unidos hace con los grupos armados ilegales es *“es negarles el estatuto ‘político’ con quien no se puede negociar ni dialogar”*.<sup>67</sup>

Por otra parte, el interés de Estados Unidos no sólo se centra en Colombia, sino también en evitar el resurgimiento de grupos subversivos en Perú (Sendero Luminoso y el MRTA), el aparecimiento de grupos “neo-indigenistas” contra las políticas de erradicación forzosa de plantaciones de coca, la expansión de la guerrilla colombiana a Ecuador, Perú y Venezuela, y la proliferación de líderes ligados a un “populismo radical”<sup>68</sup>.



En 1999 Ecuador firmó un convenio con los Estados Unidos para la construcción de un Puesto de Operaciones Avanzadas (FOL) que funciona en la base de Manta Eloy Alfaro, con el fin de “controlar y monitorear los vuelos sospechosos en la sub-región”<sup>69</sup>. Han sido varias las confrontaciones que se han dado por parte de grupos defensores de Derechos Humanos y académicos frente al verdadero rol que cumple el sistema de información de la FOL con el “control de la migración a más del narcotráfico”<sup>70</sup> y de la manera en que fue suscrito dicho convenio en el gobierno de Jamil Mahuad.

### **1.10. Plan Colombia e Iniciativa Regional Andina**

El Plan Colombia es una propuesta de desarrollo del presidente conservador Andrés Pastrana (1998-2002) “que buscaba implantar cultivos alternativos en las zonas de cultivos de hoja coca, marihuana y amapola, para de esta manera evitar la cooperación de los campesinos con grupos insurgentes y narcotraficantes en las zonas rurales”.<sup>71</sup> En 1999 tras los intensos cabildos entre funcionarios civiles y militares de Bogotá y de Washington se elabora el documento “Plan para la paz, prosperidad y fortalecimiento del Estado”<sup>72</sup>. Para el 20 de octubre de 1999 senadores de Congreso de los Estados Unidos presentan el Proyecto de Ley 1758 en la que se incluye la solicitud de 1.500 millones de dólares; es de esta manera que se obtiene una nueva versión del Plan Colombia que tiene las siguientes estrategias ya presupuestadas:

- lucha antinarcóticos con el 63.6%;
- reactivación económica (agenda firmada por el FMI) con el 30%;
- democratización y desarrollo social con el 24%;
- reforma a la justicia con el 13%;
- derechos humanos con el 10%; y,
- proceso de paz con un 8%<sup>73</sup>.

Tras el procedimiento legislativo el documento que aprobó el Congreso de los Estados Unidos en el primer semestre del 2000 contiene cinco componentes, los que se destina un total de 860 millones:

- ayuda militar con el 56%;
- ayuda a la policía nacional con el 11%;
- interdicción con el 13%;
- desarrollo alternativo con el 8%; y,
- derechos humanos y justicia con el 12%<sup>74</sup>.

La aplicación del denominado Plan se concentra en el narcotráfico, asimilándolo exclusivamente a los cultivos ilícitos, laboratorios y comercio. En su componente mayoritario, apunta a fortalecer “*el garrote del Estado colombiano frente a la insurgencia, a pesar de la aparente integralidad del Plan el objetivo principal será: aumentar la capacidad de las fuerzas militares para intentar modificar, a favor de estas y de manera definitiva la correlación de fuerza militar con la guerrilla*”.<sup>75</sup>

Con la Iniciativa Andina en el 2002 se contemplan 292 millones para los vecinos del país, a más de los 223 millones de los 1.319 millones provenientes del Plan Colombia. Perú recibió 135 millones; Ecuador 37 millones, Venezuela 8 millones y Brasil 12 millones, que han sido opositoras a la política de los EE.UU. De esta manera la IRA refuerza al Plan Colombia, afianza una visión que concentra la represión del lucrativo negocio de las drogas en los polos de cultivo, procesamiento y tráfico<sup>76</sup>.

Para el 2003 la distribución en dólares aumenta y fue la siguiente<sup>77</sup>:

|                      | Ecuador                                                                                                                                         | Perú                                                                | Bolivia                                                                            | Venezuela                                                              |
|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| <b>Plan Colombia</b> | 20 millones:<br>12 millones para interdicción.<br>8 millones para desarrollo alternativo.<br>61.300.000 extras para la base de manta y las FOL. | 25 millones para helicópteros Kmax para la Policía.                 | 25 millones para interdicción regional.<br>85 millones para desarrollo alternativo | 5.500.000 para narcóticos, seguridad, proyectos sociales y económicos. |
| <b>IRA</b>           | 46.860.000 para programas económicos y sociales.<br>15.000.000 para programas antinarcóticos.                                                   | 87 millones para la lucha contra el narcotráfico y la interdicción. | 88 millones para desarrollo socio económico.<br>55 millones reducción cultivos.    | 8.500.000 para desarrollo social y económico.                          |
| <b>Total</b>         | 143.160.000                                                                                                                                     | 112.000.000                                                         | 253.000.000                                                                        | 14.000.000                                                             |

Colombia tuvo para el 2003 la mitad de la coca que tenía hace tres años: Putumayo, que llegó a tener 66.000 hectáreas, para ese año contó con menos de 8.000. Y bajó también la superficie en Guaviare, Catatumbo, Caquetá, Vichada, Bolívar y Cauca<sup>78</sup>.

En los tres países andinos que producen toda la coca del mundo —Colombia, Perú y Bolivia— el cultivo ha descendido a un mínimo histórico de 154.100 hectáreas, bien por debajo del promedio de unas 200.000 en los últimos 15 años, y el potencial de producción de cocaína pura para el mercado mundial, 655 toneladas, es el más bajo desde 1989<sup>79</sup>.

## 2. Mecanismos institucionalizados de prevención de conflictos (PC)

### 2.1. *Gobiernos nacionales/locales. Instancias que intervienen en la PC armados*

La única situación que puede concebirse como de conflicto armado en la región es el caso de la violencia colombiana. Las relaciones entre el estado de Colombia y sus vecinos se trabajan en términos de los impactos de esa violencia, mediante la institucionalidad de confianza mutua a través de las Comisiones Binacionales Fronterizas (COMBIFRON) *“con el propósito de mantener una comunicación permanente para alertar la presencia del delito en las zonas limítrofes de ambos países”*<sup>80</sup>.

Por otra parte se encuentran los Centros Binacionales de Atención en la Frontera (CEBAF) que *“son el conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de uno o dos países miembros de la Comunidad Andina colindantes, aledaño a un paso de frontera, en donde se presta el servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y se brinda servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario”*.<sup>81</sup>

Las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) son los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de los países miembros de la Comunidad Andina, en las que *“se ejecutan planes, programas y proyectos para impulsar su desarrollo de manera conjunta”*.<sup>82</sup>

Los mecanismos de prevención de conflicto en la región andina han funcionado alrededor de cuatro ejes básicos:

- alerta temprana
- medidas de confianza mutua
- establecimiento de zonas de paz
- seguimiento

No hay evidencia en la región andina de participación sistemática de los partidos políticos en asuntos de seguridad<sup>83</sup>, con la excepción, probablemente, de Colombia en donde esos temas son parte central de la agenda de políticas públicas.<sup>84</sup>

De hecho, documentos de seguridad o defensa como los “libros blancos”, no se han producido en la región, salvo en el caso ecuatoriano, en donde la ausencia de los partidos y de los representantes civiles de la sociedad política marcó las discusiones y en contexto en que el documento se emitió.<sup>85</sup>

El tema Fuerzas Armadas sigue siendo un terreno de riesgo para buena parte de los políticos civiles convencionales<sup>86</sup>.

## ***2.2. Participación de organizaciones de la sociedad civil***

Hay dos temas en los cuales las organizaciones de la sociedad civil se han involucrado con asuntos de seguridad, dejando su ámbito tradicional de preocupaciones sociales en el tema de desarrollo y pobreza y políticas: democracia. Derechos Humanos y Medio Ambiente han sido terrenos en los cuales ha existido un fuerte despliegue. Los recursos de la sociedad civil en ambos temas han generado, además, una serie de prácticas transnacionalizadas. Las envíes de la sociedad civil han tenido la capacidad de asociarse con pares más allá de sus fronteras y generar dinámicas que interpelan a varios estados y organizaciones internacionales al mismo tiempo.

Ilustra el tema ambiente, el juicio contra la empresa petrolera Texaco, iniciado a principios de los noventa por varios grupos de indígenas y campesinos ecuatorianos, que se planteó ante tribunales estadounidenses, o el de los Uwa en Colombia contra la petrolera Occidental a finales de los años noventa.

En materia de derechos humanos la sociedad civil ha sido indispensable. Su rol en el aislamiento y posterior caída del presidente Fujimori ilustran nuevamente esta capacidad de internacionalización de temas usualmente procesados por las agendas domésticas.

Similares procesos han sido generados en Bolivia por campesinos cocaleros y en Venezuela por empresarios y medios de comunicación que se oponen al presidente Chávez.

De igual manera, el papel de Sociedad Civil es importante para dar seguimiento a las recomendaciones emanadas de los Comités Internacionales de Derechos Humanos. La sociedad civil puede proporcionar información sobre la situación de derechos humanos en su país a los Comités Internacionales que vigilan el cumplimiento de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. También pueden presentar informes a los organismos internacionales de derechos humanos.

### **3. Papel de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la prevención de conflictos**

#### ***3.1. Grado de participación en mecanismos oficiales:***

Aunque las instancias multilaterales de prevención de conflictos aluden en todos los casos a la sociedad civil, no hay evidencias que sus organizaciones participen sistemáticamente en ellas o que se haya hecho esfuerzo desde las instituciones oficiales para integrarla. En concreto, ni la Comunidad Sudamericana, recientemente constituida, ni la comunidad andina han institucionalizado o regulado la participación. Por ejemplo, la discusión de documentos y de antecedentes que condujeron a la declaración de una zona de paz andina, contó con la presencia de personas vinculadas a algunos centros académicos bajo invitación expresa, directa, seleccionada de sus gobiernos, sin que haya habido difusión de la información entre la sociedad civil y ningún procedimiento para la acreditación de personas.

En términos de relaciones bilaterales hay una experiencia mucho más rica de participación por dos razones. La primera porque los temas de las relaciones bilaterales aluden en forma directa a comunidades afectadas en donde precisamente la intensidad de los conflictos genera organización, como resultado de las necesidades de defensa o protección frente a las amenazas que generan los conflictos. Es el caso de las organizaciones civiles de los países fronterizos con Colombia, o de la participación de organizaciones empresariales nacionales en la discusión de agendas comerciales y económicas.

En segundo lugar, los temas bilaterales suponen un mayor acceso al proceso de toma de decisiones por parte de actores subnacionales, los mismos que forman parte de las comunidades constituyentes de legitimidad en las políticas gubernamentales y en los mecanismos que

rigen la elección de autoridades gubernamentales. En el caso ecuatoriano-peruano, por ejemplo, el papel de medios de comunicación, empresarios y comunidades y autoridades locales, fue crucial para que los Estados pusiesen fin a una política exterior contradictoria con más de ciento cincuenta años de tradición confrontacional.

Las posibilidades de participación de entidades de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión en la región andina han sido siempre muy pobres. Las razones tienen que ver no solamente con la naturaleza de los temas internacionales, sino con la forma como se constituyen las sociedades políticas que en términos generales, se levantan sobre una cultura excluyente y jerárquica. Sin embargo, entidades de la sociedad civil han tenido importantes roles consultivos y de observación.

Los procesos electorales son el ejemplo emblemático de los roles de participación de la sociedad civil. En la región andina, así como en el resto de América Latina, la neutralización de prácticas fraudulentas sobre todo en elecciones presidenciales, debe mucho a un contexto internacional cada vez menos tolerante con estas conductas, pero también al papel de organizaciones de la sociedad civil que han observado estos procesos. Particularmente importantes, en esta dimensión, han sido las instituciones peruanas y venezolanas.

Las actividades consultivas también están marcadas por la naturaleza de los regímenes políticos, esto es que en un contexto desinstitucionalizado, la sociedad civil es consultada a través de entidades que no pueden evitar, en algunos casos, relaciones de carácter clientelar o patrimonial con sus estados, o afinidades de carácter ideológico, lo cual es normal, por otra parte en un escenario en donde la misma sociedad civil es extremadamente heterogénea y fragmentada.

Los medios de comunicación son otro sector atravesado por los avatares de las confrontaciones internas. De hecho en los países andinos son un actor político que tiene mayor o menor influencia dependiendo del contexto. Hay ejemplos en la última década de cooptación mediante mecanismos prebendales o la expectativa de represalias, como fue el caso de los medios peruanos durante el gobierno de Fujimori. Medios de comunicación partisanos con un rol claro en la oposición como los venezolanos o ecuatorianos en el siglo XXI, o medios de comunicación con políticas autónomas pero vinculadas a

situaciones y en todos los casos con posición propia, como es el caso de los colombianos.

En rigor, los medios de comunicación pueden portar intereses de la sociedad civil y de sus estados. No son espacios autónomos de la política.

#### 4. Prospectiva<sup>87</sup>

| Naciones                                            | Venezuela | Colombia | Ecuador | Perú  | Bolivia |
|-----------------------------------------------------|-----------|----------|---------|-------|---------|
| Fuentes de Conflicto                                |           |          |         |       |         |
| Interestatales                                      | alto      | alto     | medio   | bajo  | alto    |
| Étnicos                                             | bajo      | medio    | alto    | medio | alto    |
| Ambientales                                         | bajo      | alto     | alto    | alto  | alto    |
| Políticos (inestabilidad y debilidad institucional) | alto      | medio    | alto    | medio | alto    |
| Social                                              | alto      | alto     | alto    | alto  | alto    |
| Narcotráfico y crimen organizado                    | medio     | alto     | medio   | alto  | alto    |
| Violencia Social                                    | alto      | alto     | alto    | alto  | medio   |
| Violencia Estatal                                   | medio     | alto     | medio   | medio | alto    |

#### 5. Conclusiones

La región andina es un espacio atravesado por varias dimensiones de conflicto internacional, sin embargo los países que la constituyen son diferentes. Una de las premisas de cualquier ejercicio comparativo, en este sentido, es reconocer su heterogeneidad y las profundas diferencias situacionales que existen. Si bien hay aspectos estructurales, que tienen que ver con el desarrollo y sus economías comparadas con otras regiones del mundo, y un conjunto de comunalidades culturales e históricas importantes, los escenarios políticos en todos los países son distintos, muy distintos. Las tensiones de la globalización y el reacomodo de sus economías a lo largo de los últimos veinte años han marcado más bien una tendencia hacia la heterogeneidad antes

que a la homogenización. Los países andinos son más distintos ahora que antes.

La percepción de conflicto interestatal permanece alta en la región andina. Las tensiones entre Colombia y Venezuela han aumentado desde finales de la década de los Noventa por razones políticas que se suman al viejo diferendo territorial. El conflicto de Colombia ha generado dinámicas de securitización a lo largo de todas sus fronteras y la percepción de amenaza proveniente desde ese espacio nacional informa a las entidades de defensa y seguridad de todos los vecinos, lo que no quiere decir que haya malas relaciones con el gobierno colombiano.

El Ecuador y Perú han disminuido dramáticamente los niveles de tensión y desconfianza que caracterizaron a lo largo de toda su historia a esa relación, sin embargo subsisten necesidades de ejecución de medidas de confianza. Mientras tanto, en Bolivia, alimentada por la política doméstica ha cobrado nuevo vigor la percepción de reivindicación territorial y de salida al mar que interpela las agendas de seguridad de otros dos países: Chile y Perú.

La emergencia del movimiento indígena como actor político autónomo en Bolivia, Ecuador y en menor medida Colombia, ha generado un cuadro de tensiones políticas que tienen que ver con dinámicas de inclusión que se representan eventualmente en prácticas disruptivas, que por otra parte cuestionan la legitimidad misma de los Estados, sobre todo en los dos primeros casos. Estos escenarios cuestionan, de otro lado, la cultura política de sociedades que se levantan desde una tradición colonial profundamente racista.

Los temas de conflicto transnacional interpelan agendas ambientales en todos los casos, los mismos que se suman a políticas económicas que impactan sobre el ambiente y la calidad de vida de las personas. El tema en la región andina es especialmente sensible, además, por el hecho de que allí se encuentran varias de las zonas más ricas en biodiversidad del planeta. Con la excepción de Venezuela, en donde el tema es importante, en todos los demás países hay conflictos ambientales de consideración que aluden a agendas internacionales.

Otra de las características comunes de la región andina es la turbulencia e inestabilidad que atraviesa a sus regímenes políticos. La literatura ofrece varias explicaciones, desde la existencia de procesos de globalización defectiva e inadecuación de sus estados y sociedades



a una nueva arquitectura económica internacional, hasta la vigencia de tensiones entre estado y sociedad que tienen raíces históricas en la imagen de constitución de las naciones. El hecho es que sociedades jerárquicas y autoritarias no se adaptan a instituciones secularizadas y liberales.

El conflicto social es alto en todos los países. Los indicadores de equidad y desarrollo se han estancado o deteriorado en toda la región en los últimos veinte años y el tema mismo ha sido periférico en las agendas estatales suplantado por seguridad y política.

Con la excepción de Venezuela y Ecuador los problemas relacionados con el narcotráfico en sus dimensiones de cultivo, refinación y exportación, continúan aludiendo a la región. De hecho las políticas de securitización del narcotráfico han fracasado a lo largo de los últimos treinta años. La demanda no ha disminuido como consecuencia del control e interdicción sino de causas culturales en los países consumidores, que se han ampliado a América Latina.

La inseguridad ciudadana ha aumentado en todos los países de la región. Los datos de Bolivia son comparativamente menores, pero aún en ese país las tasas de delincuencia se han disparado. Es un fenómeno, por otra parte, que encuentra articulaciones transnacionales en dinámicas como las del narcotráfico, el tráfico de armas y en cualquier otra práctica transnacional ilegal. La región corre el grave riesgo de caer en la tentación de securitizar al fenómeno de la migración ilegal, lo cual traería aún más complejidad al tema sin que aquello lo solucione en lo absoluto. Presiones en ese sentido se advierten desde Estados Unidos y Europa.

Los niveles de violencia como mecanismo para la resolución de conflictos son usuales en toda la región y especialmente altos en Colombia —históricamente— y en Bolivia a partir del año 2003. El cuadro de evaluación pone como “medio” el nivel en los otros tres países, no porque la violencia no exista, sino sólo como un recurso para diferenciar a estos dos últimos países. La confrontación política venezolana y ecuatoriana, así como la persistencia de fenómenos armados y de delincuencia organizada en todos los países hace ciertamente que éste sea un punto común con posibilidades de expansión.

Las respuestas de los estados han sido variables en la última década; sin embargo, todos los gobiernos han recurrido a la violencia. El caso colombiano es especial porque allí existe un escenario que tiene

varias décadas de conflicto, pero el uso de la fuerza es un recurso frecuente en todos los países. Problemas de derechos humanos y de coerción de las libertades democráticas han sido denunciados, además de Colombia, en Venezuela y Ecuador, y en menor medida en Perú y Bolivia pero en estos países continúan siendo altos.

## Notas

1. Ardila, Marta (2003). "Hacia una Nueva Seguridad Hemisférica. Elementos para tener en cuenta"; en Marta Ardila (ed.) (2003). Colombia y la Seguridad Hemisférica, Bogotá: Universidad Externado, págs. 225-251.
2. La relevancia del modelo de análisis de los procesos de securitización propuestos por Buzan & Waever & Wilde (1998) es independiente de si concuerda o no con el énfasis que otros autores han otorgado a las condiciones externas e internas de la construcción intersubjetiva de las amenazas y sus reacciones. Básicamente, este proceso depende de la interacción entre dos tipos de sujetos políticos (actores securitizados y actores funcionales) y dos tipos de objetos referentes ('cosas' y 'significados') que sean apreciados como existencialmente amenazados. Ver: Barry Buzan, Ole Waever, and Jaap de Wilde (1998). *Security: A New Framework for Analysis*, Colorado: Lynne Rienner.
3. Para una primera aproximación de las interacciones entre los países andinos y el Brasil en términos de agendas de seguridad utilizando el concepto de seguridad, ver parte 1.3 de este texto. Un comentario respecto a América Latina como un 'complejo regional de seguridad' debemos referirnos a los términos propuestos originalmente por Buzan, Barry (1998). *People, State and Fear*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
4. Informe USAID/CEPAR, 2004; "Desarrollo, Seguridad y Narcotráfico Informe General de Resultados de la Encuesta", Realizada en las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos, Napo y Orellana, enero, pág. 13.
5. *Ibíd.*
6. Sierra, Álvaro, ed. (2004). "En los Confines de Colombia", agosto, Publicación del Diario El Tiempo de Bogotá.
7. Durante el gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992) se propuso el arbitraje papal pero no tuvo mucha acogida en el Vaticano ni en el

- gobierno de Alberto Fujimori. Bonilla, Adrián (1999). Ecuador-Perú: horizontes de la negociación y conflicto, Quito: FLACSO.
8. Ver artículos: Diario El Comercio, "El presidente quiere una solución definitiva", Sección Frontera 95, A3, 1/04/95 Diario El Comercio, "La separación de tropas a buen ritmo", Sección Fronteras 95, A2, 03/04/95.
9. Ver artículos: Diario El Comercio, "Los garantes cerraron el proceso, Acuerdo de Paz", 24/10/98 Diario El Universo, "Mahuad: Aferrémonos a la Paz de forma permanente", 4, 27/10/98.
10. López, Jimmy (2004). Ecuador-Perú antagonismos, negociación e intereses nacionales, Colección Tesis FLACSO-Ecuador, Quito: Ediciones Abya Yala, pág. 203.
11. Ibíd.
12. *Nunca se hicieron consultas a las naciones fronterizas durante la formulación del Plan Colombia en la administración de Pastrana para conocer opiniones sobre los posibles efectos. De igual manera, se ha dado desconianza entre las naciones en la presunta venta de armas a la guerrilla por parte de militares ecuatorianos y venezolanos.* Entrevista a Francisco Leal Buitrago el 9 de septiembre de 2003 por Hernán Moreano.
13. Kornblith, Miriam (2003). Democracia y Seguridad en los Andes: hacia una agenda regional. Informe sobre Venezuela, Caracas: Universidad Central de Venezuela Caracas, pág. 42
14. *Se considera que los campesinos en la frontera ecuatoriana huyen de sus tierras por el hostigamiento que reciben de guerrilleros, paramilitares y militares colombianos.* Programa Dominical Día a Día presentado el 16 de enero de 2005 por Teleamazonas.
15. Política de Seguridad Democrática gobierno colombiano, 2003; y Libro Blanco del Perú, 2003.
16. Estados Unidos donó 700 millones de dólares a Colombia como parte de la ayuda militar ofrecida en el Plan Colombia para la lucha contra los grupos armados y el narcotráfico. Lo que ha generado malestares en Venezuela al existir un diferendo limítrofe en la zona del Maracaibo y ante la posibilidad que Colombia se fortalezca para arreglar dicho problema. Ver: "Nueva ayuda norteamericana para el Plan Colombia en el 2004", en Diario El Tiempo, 20 de noviembre de 2003 [www.eltiempo.com.co](http://www.eltiempo.com.co)

17. Una de las dinámicas ha sido por parte del gobierno colombiano de pedir a las naciones vecinas mayor control y presencia militar en los cordones fronterizos para contrarrestar las operaciones estratégicas de los grupos subversivos. Pero a la vez, las naciones vecinas como Ecuador y Venezuela han reclamado presencia militar por parte de las Fuerzas Militares colombianas al no existir control en los departamentos fronterizos como Nariño, Putumayo, Arauca, Vichada, Norte de Santander, Guainia y la Guajira. De igual manera están los efectos como el éxodo de desplazados provocada por la lucha interna armada y las fumigaciones. Moreano, Hernán (2004); Opciones de Cooperación de las Naciones Limítrofes con Colombia frente al Conflicto Armado, Tesis de Maestría, Quito: Biblioteca FLACSO-Ecuador, pág. 176.
18. Bonilla, Adrián (2003). "Alcances de la Autonomía y la Hegemonía en la política exterior ecuatoriana", en: Orfeo en el Infierno una agenda de política exterior ecuatoriana, Quito: FLACSO-CAF, Academia Diplomática, pág. 17.
19. Bustamante, Fernando (2004). "En vez de la Institucionalidad", en Diario Hoy, 3 de diciembre.
20. Bustamante hace hincapié en que no se piensa ni a mediano (10 años) ni a largo plazo (20 -30 años), toda negociación es para la presente coyuntura (corto plazo) como parte de la ausencia de un plan de gobierno por parte del ejecutivo. Ibíd.
21. Op. cit. Bonilla, 2003: 18.
22. Quien no se siente identificada ni representada con los partidos políticos, mas bien con las autoridades seccionales (alcaldes y prefectos) lo que no quiere decir que existan partidos fuertes a nivel nacional. Mas bien hay que hablar de partidos políticos fuertes a nivel local y no a nivel nacional como el Partido Social Cristiano, Partido Roldosista Ecuatoriano y PRIAN en la costa y la Izquierda Democrática en algunas provincias de la sierra. Bustamante, Fernando (2004). "Análisis Resultados Elecciones 2004" en: Revista Gestión, mes de noviembre.
23. Como es el caso anual de profesores y médicos del sector público al reclamar mejores salarios y servicios a los centros de educación y de salud del país. Entrevista realizada al alcalde de la ciudad de Lago Agrio, provincia de Sucumbíos, Máximo Abad, efectuada el 19 de mayo de 2004 por Hernán Moreano.
24. Op. cit. Bustamante, Diario Hoy de Quito, 3 de diciembre.

25. Op. cit. Bonilla, 2003: 18.
26. Rodríguez, Adriana (2004). *La Agonía de Jaguar Derechos Humanos de los pueblos indígenas de la Amazonía colombiana*, Bogotá: ALDHU-CE, págs. 72-73.
27. *Ibíd.*
28. *Ibíd.*
29. ILSA (2003). "Efectos de la Violencia del Conflicto Armado en las Mujeres Indígenas", en: Informe sobre violencia sociopolítica contra mujeres, jóvenes y niñas en Colombia, tercer informe 2002. Mesa de Trabajo: mujer y conflicto armado. Bogotá: Ediciones Antropos, febrero. [www.ilsa.org.co/biblioteca/13.pdf](http://www.ilsa.org.co/biblioteca/13.pdf)
30. *Ibíd.* pág. 74
31. En el caso ecuatoriano, por ejemplo, 18 de junio de 1990 se produce un levantamiento indígena que termina con la transformación constitucional del Estado casi diez años más tarde. Dicha protesta estuvo contra "la injusticia, por el derecho a una vida digna y a la autodeterminación de diez nacionalidades indígenas que luchaban por defender sus derechos históricos".[31] La comprensión de esta dimensión y la práctica en las acciones ha sido "la constante en la línea de conducción del movimiento indígena a lo largo de su proceso de organización y construcción ideológica; sin duda, esta orientación, constituye un referente fundamental en la estrategia indígena, que es su conciencia social de clase, por lo que el movimiento se convierte en catalizador y sintetizador de las diversas demandas sectoriales, y es ante todo el sujeto social que centraliza la demanda y lucha por un interés colectivo y global; entonces, es una comprensión que articula lo étnico-cultural y la lucha social de clase". Macas, Luis (2000). "Movimiento Indígena Ecuatoriano: una evaluación necesaria", en: *Publicación Mensual del Instituto Científico de Culturas Indígenas*, Año 3, # 21, diciembre.
32. Discurso de Nina Pacari en la Asamblea Indígena, 2000, en: Macas, Luis. *Ibíd.*
33. Macas, Luis (2002). "La Lucha del Movimiento Indígena en el Ecuador", en *Boletín ICCI Ary-Rimay*, *Publicación Mensual del Instituto Científico de Culturas Indígenas*, Año 4, #37, abril.
34. Bustamante, Fernando (2004). "El Movimiento Indígena ¿camino a la normalidad?", en *Diario Hoy*, viernes 26 de noviembre de 2004.

35. “Evo Morales: la democracia sólo fue para el neoliberalismo”, en: Diario La Prensa, 2003, La Paz, Bolivia, 10 de octubre, [http://www.noticiasbolivianas.com/montre\\_herm.php?id=12204&periodico=EL%20Diario&palabras=movimiento%20indígena&opt\\_fecha=200304](http://www.noticiasbolivianas.com/montre_herm.php?id=12204&periodico=EL%20Diario&palabras=movimiento%20indígena&opt_fecha=200304) Visitada el 26 de enero de 2005.
36. “92 niños se quedan sin estudiar desde 1999”, en Diario El Universo, Sección Ecuador, 2/03/04
37. Ver Informativo UDENOR actividades 2004. Presidencia de la República del Ecuador. Revista.
38. Rodríguez, Adriana (2004). El Cerco de la Anaconda Sucumbíos, incidencia del conflicto colombiano e impactos sobre los pueblos indígenas, Quito: ALDHU-UE, pág. 23
39. “Falta Desarrollo en la Frontera Norte”, en Diario El Universo, 3 de marzo de 2004
40. Bustamante, Fernando (2004). "Los países andinos y los Estados Unidos en la primera década del milenio", en: Claudio Fuentes (ed) (2004). Bajo la Mirada del Halcón: Estados Unidos-América Latina post 11/09/01, Santiago: FLACSO-Chile, pág. 95.
41. Ver: Henry Salgado (2004). “El Plan Colombia una política de (in) seguridad”, CINEP, Bogotá, 15 abril, 2004.
42. Ibíd.
43. “En la zona norte falta inversión”, Diario El Comercio, 3 de octubre de 2004.
44. Ver documento de la Consultoría de para los Derechos Humanos y Desplazados —CODHES— “*Colombia, Estados Unidos y los Países Vecinos frente al desplazamiento forzado*”, [www.codhes.org.co](http://www.codhes.org.co) Visitada el 3 de marzo de 2005.
45. “*Internacional Narcotics Control Strategy Report*” (INCSR). Departamento de Estado de los EE.UU. Sección Antinarcóticos [www.state.gov/g/inl/nrcrpt/2003/](http://www.state.gov/g/inl/nrcrpt/2003/) visitada el 10 de enero de 2005.
46. Ibíd.
47. Ibíd.
48. Ibíd.
49. Cepeda, Fernando (2004). "El Caso Colombiano", en: Claudio Fuentes (ed) (2004) Bajo la Mirada del Halcón, Estados Unidos-América

- Latina post 11/09/2001, Santiago: FLACSO-Chile, pág. 221.
50. Programa que se re-inició en agosto de 2003 después de una suspensión de actividades que su tuvo en el 2001 por derribar accidentalmente una aeronave con gente inocente en Perú.
  51. Ministerio de Defensa de Colombia, *Hoja Informativa sobre el Plan Colombia*. [www.mindefensa.gov.co/plan\\_colombia.html](http://www.mindefensa.gov.co/plan_colombia.html) Visitada el 10 de enero de 2005.
  52. Rivera, Fredy (2005). "Ecuador: Untangling the Drug War", en: Coletta Youngers & Eileen Rosin (2005). *Drugs and Democracy in Latin America the impact of U.S. Policy*, Boulder: Rienner Publisher, pág. 231.
  53. "En los confines de Colombia", en: Diario El Tiempo, Sección Perú, [www.eltiempo.com.co](http://www.eltiempo.com.co) Visitada el 10 de noviembre de 2004.
  54. "Venezuela y Estados Unidos fortalecen lucha contra el narcotráfico", en: Embajada de Venezuela en los Estados Unidos, [http://www.embavenez-us.org/news.spanish/lucha\\_narcotrafico.htm](http://www.embavenez-us.org/news.spanish/lucha_narcotrafico.htm) Visitada el 3 de marzo de 2005.
  55. Embajada de los Estados Unidos en Caracas-Venezuela. "Informe Narcotráfico". [www.embajadausa.org.ve](http://www.embajadausa.org.ve) Visitada el 4 de octubre de 2004.
  56. Ibíd.
  57. Jarrín, Oswaldo (2004). "Cooperación o Disuasión" en Diario El Universo, 17 de noviembre de 2004.
  58. Varas, Augusto (1993). *Percepciones de Amenaza y Políticas de Defensa en América Latina*, Santiago: FLACSO: CEEA, págs. 25-26.
  59. Revisar Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana (Julio 2002) [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/CG\\_anexo2.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/CG_anexo2.htm)
  60. Revisar Declaración de San Francisco de Quito sobre Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina (Julio 2004) <http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/ZonadePaz.htm>
  61. Revisar el Compromiso de Lima: Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos Destinados a la Defensa Externa (Junio 2002) [http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/compromiso\\_lima.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/compromiso_lima.htm)
  62. Cepeda, Fernando (2004). "El Caso Colombiano", en Claudio Fuentes

- (2004). Bajo la Mirada del Halcón Estados Unidos-América Latina post 11/09-2001, Santiago: FLACSO-Chile Ediciones, pág. 223.
63. Vivanco, José Miguel (2003). Estrategia Global contra el Terrorismo, Human Rights Watch, Estados Unidos.
64. Op. cit. Bustamante, Fernando, Diario *Hoy*, 3 de diciembre de 2004.
65. Intervención del general Rene Vargas Pasos del Observatorio del Plan Colombia en Quito-Ecuador, Marzo 2003.
66. Salgado, Henry (2003). "Plan Colombia: de la guerra contra las drogas a la lucha contra insurgente", Bogotá: CINEP. Artículo.
67. Op. cit. Bustamante, (2004: 96) en: Claudio Fuentes, Bajo la Mirada del Halcón Estados Unidos-América Latina post 11/09-2001, Santiago: FLACSO-Chile Ediciones.
68. Ver informe del general James Hill, Jefe del Comando Sur de los EE.UU. (SOUTHCOM), Amenazas a la Seguridad Hemisférica, marzo 2004. <http://armedservices.house.gov/openingstatementsandpressreleases/108thcongress/04-03-24hill.html>
69. Revisar convenio de la Base de Manta. <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial/PAGINAS/ConvenioManta.htm>
70. Bustamante, Teodoro (2004). "¿Es la lógica algo obsoleto? Un análisis sobre los acuerdos de la Base de Manta". En: Revista Íconos, mayo, FLACSO-Ecuador.
71. Ramírez, Socorro (2001). El Plan Colombia y la Paz. La Internacionalización del Conflicto, Bogotá: Ediciones del IEPRI, Universidad Nacional-Colombia, pág. 35,
72. Leal, Francisco (2001). "¿Seguridad Nacional, Regional o de los Estados Unidos?", en: La Seguridad Nacional a la Deriva, Bogotá: Universidad de los Andes-FLACSO, pág. 179.
73. Isacson, Adam (2001). "La Asistencia Estadounidense a la Seguridad en los países de la Región Andina", en Colombia Internacional, #49-50, Bogotá: CEI, Universidad de los Andes, febrero, pág. 70.
74. Isacson, Adam (2000); "Colombia Project", Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública. En: Plan Colombia, Plan for Peace Prosperity, and the Strengthening of the State, Presidency of the Republic of Colombia, Bogotá, October edition. Folleto.
75. Marcella, Gabriel (2003). The United States and Colombia: the journey



- from ambiguity to strategic clarity, The Dante B. Fascell North South Center, University of Miami, U.S. Army War College, Paper # 13, March, Folleto. págs. 6-10
76. Ibíd.
  77. Documento Oficial Iniciativa Regional Andina. Serafino, Nina (2003). Andean Regional Initiative (ARI) Assistance for Colombia and Neighbors. Report for Congreso, January 8, págs.18-25.
  78. Ver Informe de Naciones Unidas, "Colombia Coca Cultivation Survey 2003". Documento formato PDF. <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/international/colombia.html>
  79. Ver: "World Drug Report 2004", United Nations Office of Drugs and Crime [http://www.unodc.org/unodc/en/world\\_drug\\_report.html](http://www.unodc.org/unodc/en/world_drug_report.html)
  80. Página Web Comunidad Andina de Naciones [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)
  81. Ibíd.
  82. Ibíd.
  83. Bustamante, Fernando (2002). "Las Dificultades de la Participación Civil en la Formulación de Políticas de Defensa en el Ecuador", Ponencia presentada en Mayo de 2002 en los debates de la sociedad civil para la formulación de los Libros Blancos. [www.resdal.org.ar](http://www.resdal.org.ar)
  84. Ibíd.
  85. Celi, Pablo (2001). "Las Condiciones Globales de la Seguridad y las Políticas de Defensa", en: Revista de Ciencias Sociales, Escuela de Sociología, Universidad Central del Ecuador.
  86. Montufar, César (2004). "Antipolítico, Representación y Participación Ciudadana", en: Revista Ecuador Debate N. 62, Agosto, <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate/paginas/debate1126.htm>
  87. Mirar, además, la propuesta de Francisco Rojas (2004) para priorizar las percepciones de amenazas por subregión retomada en: Adrián Bonilla y Marco Cepik (2004). Seguridad Andina Brasileña: conceptos, actores y debates. Documento de Trabajo.



# Estudio subregional sobre prevención de conflictos y rol de las organizaciones de la sociedad civil en dicha materia, en el Cono Sur

---

José Manuel Ugarte<sup>1</sup>

## 1. Introducción: Conflictos y prevención de conflictos

### 1.1. *Nociones de conflicto y de prevención de conflicto para nuestro análisis*

¿Qué significado tienen *conflicto*, y *prevención de conflicto*, a los fines de nuestro análisis?

Partiendo de la definición de Julien Freund<sup>2</sup> —*el conflicto consiste en un enfrentamiento, choque o desacuerdo intencional entre dos grupos o entes de la misma especie que manifiestan, unos respecto de los otros, una intención hostil, en general a propósito de un derecho, y quienes, por mantener, afirmar o restablecer el derecho intentan quebrar la resistencia del otro, eventualmente recurriendo a la violencia...* habremos de destacar que el objeto de nuestro análisis habrá de estar constituido por la *prevención del conflicto violento entre unidades políticas soberanas* —Estados, entre sí y con *grupos sociales y políticos*, o de estos últimos entre sí.

De este modo, habremos de descartar para nuestros propósitos *los conflictos individuales*, violentos o no.

Se trata de prevenir la aparición o *escalamiento* de conflictos caracterizados por el empleo, actual o potencial, con cierta intensidad y duración, de *violencia colectiva*, es decir, *violencia utilizada como instrumento por personas que se identifican como parte de un grupo* —*ya sea transitorio o con una identidad más permanente*— *contra otro grupo o conjunto de individuos, para lograr fines políticos, económicos o sociales...*<sup>3</sup>

Situaciones como la *pobreza*, enfermedades como el VIH-SIDA, o la *delincuencia común*, habrán de constituir objeto de examen, como *posibles causas profundas de conflictos*.

En el marco de la acción europea en esta materia, ha sido definida la prevención de conflictos, como ...*la acción concertada con el objetivo de disuadir, resolver y/o poner término a diferencias antes de que se produzca una escalada de violencia...*<sup>4</sup>

También podríamos definir —más descriptivamente— a la *prevención de conflictos* como ...*utilización de acciones, políticas, procedimientos o instituciones en lugares y tiempos vulnerables para evitar que Estados o grupos amenacen con o utilicen fuerzas armadas y formas relacionadas de coerción para resolver disputas. La prevención de conflictos también comprende acciones tomadas después de un conflicto violento para evitar su recurrencia...*<sup>5</sup>

## **1.2. Medidas fundamentales de prevención de conflictos:** ***Prevención operacional y prevención estructural***

Las *estrategias fundamentales* en materia de *prevención de conflictos* comprenden, conforme al Informe Final de la Comisión Carnegie<sup>6</sup>, las *estrategias ante la crisis (prevención operacional)* y las *estrategias para dirigirse a las causas profundas del conflicto violento (prevención estructural)*.

La *prevención operacional* incluye, fundamentalmente, *alerta temprana y respuesta temprana*, suponiendo esta última una dirección de los esfuerzos tendiente a superar la situación de crisis; que incluye una acción político-militar integrada orientada a concluir con la violencia, separar a las partes, solucionar las necesidades humanitarias y sociales, restaurar la vigencia de los derechos humanos, y en el caso de los conflictos internos, restaurar la legítima autoridad en el país.

Con relación a la *alerta temprana* se sostuvo en el citado informe, sobre la base de las experiencias de Bosnia en 1992 y Rwanda en 1994, que ...*las circunstancias que provocan el surgimiento del conflicto violento pueden habitualmente ser previstas*.

El informe proveyó *Indicadores de Estados en riesgo*:

- *Presiones demográficas: alta mortalidad infantil, cambios rápidos en la población, incluyendo masivos movimientos de refugiados, alta densidad de población, alimentación insuficiente o acceso*

*insuficiente a agua potable, grupos étnicos que comparten tierra, territorio, (por ejemplo, grupos fijados a la tierra), ambiente (por ejemplo, la relación entre grupos étnicos y sus marcos físicos).*

- *Una falta de prácticas democráticas: criminalización o deslegitimación del Estado, o violaciones de derechos humanos.*
- *Regímenes de corta duración.*
- *Composición diversa de la elite gobernante diversa de la población en su conjunto.*
- *Deterioro o eliminación de los servicios públicos.*
- *Intenso y severo malestar económico; diverso desarrollo económico entre líneas éticas y una falta de apertura en comercio.*
- *Un legado de agravios grupales con búsqueda de venganza;*
-

disposiciones de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, estimulándose al Secretario General a establecer mecanismos de *alerta temprana* ante situaciones que pudieran poner en peligro la paz y la seguridad, recomendando el fortalecimiento de misiones de hallazgo de hechos (*fact finding*), estimulando la implementación de *medidas de fortalecimiento de la paz y la seguridad*, y apoyando al Secretario General en sus esfuerzos de...*buenos oficios y mediación*...<sup>10</sup>

En materia de medidas de carácter *económico y social*, destinadas a atacar las *causas profundas del conflicto*, se previó que la asistencia para el desarrollo brindada por el sistema de Naciones Unidas debía enfocarse en disminuir los *factores claves estructurales de riesgo que alimentan el conflicto armado*, tales como *inequidad —encarando disparidades entre grupos de identidad— inequidad —enfrentando políticas y prácticas que institucionalizan la discriminación— justicia —promoviendo la vigencia de la ley, un accionar policial y administración de justicia eficaces y justos, y, cuando fuera apropiado, representación equitativa en las instituciones que sirven a la vigencia de la ley; e inseguridad —fortaleciendo buen gobierno y responsable y transparente, y la seguridad humana...*<sup>11</sup>

#### **1.4. Perspectiva de género en prevención de conflictos**

La perspectiva de género en materia de *prevención de conflictos* constituyó la sustancia de la *Resolución N° 1325(2000)* del Secretario General.

En dicho documento se reconoció *tanto la circunstancia de que los civiles, y particularmente las mujeres y los niños, constituyen la inmensa mayoría de los que se ven perjudicados por los conflictos armados, como el rol desempeñado por las mujeres en la prevención de los conflictos y la construcción de la paz, y la necesidad de incluir una perspectiva de género en las operaciones de paz, particularmente en aquellas de carácter multidimensional.*

Por otra parte, en el *Informe del Secretario General de la ONU sobre Prevención de Conflictos* se anunció el establecimiento de una *fuerza de tareas sobre mujer, paz y seguridad*, para la implementación de la *Resolución 1325*, recomendándose al Consejo de Seguridad *brindar mayor atención a las perspectivas de género en sus esfuerzos de prevención de conflictos y de construcción de la paz.*

## 2. Conflicto y prevención de conflictos en el Cono Sur: Diagnóstico preliminar y perspectivas

Existe una virtual coincidencia entre observadores de muy diversos orígenes y orientaciones, respecto de la escasa probabilidad que existe de estallido *en el corto plazo* de un conflicto armado internacional en el Cono Sur. Con alguna dificultad mayor, también podríamos afirmar dicha posibilidad *es escasa en el mediano plazo*.

También consideramos que puede afirmarse remota tal probabilidad en el corto plazo, respecto de *conflictos internos armados o violentos*.

Aunque Bolivia constituye cierta incógnita, no consideramos muy probable en el corto plazo un conflicto armado o violento prolongado, aunque el pronóstico aquí es más complejo, dado que es preciso considerar que a la pobreza, inequidad social y reivindicaciones étnicas y la vigencia de la reclamación a Chile de salida al mar, se ha unido el recrudecimiento del antiguo fantasma del separatismo cruceño<sup>12</sup>, cuestión de raíces políticas, económicas y étnicas que por muchas décadas ha pesado sobre Bolivia.

La asunción —el 22 de enero de 2006— del nuevo gobierno encabezado por el líder indígena aymará *cocalero* Evo Morales, neto representante del altiplano indígena, pobre, minero y cultivador de coca, prometiendo nacionalización de los recursos naturales, aparecía como posible determinante de la reactivación de la posición secesionista de los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija, es decir, del 62,41% del territorio y un tercio de la población de Bolivia, con fuerte presencia de raza blanca y relativa prosperidad económica basada en la explotación del gas del petróleo y de la agricultura. No obstante, la contundencia del triunfo de Morales por un 53,74%, a lo que se añadió la circunstancia de haber obtenido porcentajes superiores al 30% en las propias Santa Cruz de la Sierra y Tarija, pareció haber impuesto respeto a los separatistas, al revelarles una carencia de unanimidad aún en sus propios centros de poder. A pesar de un clima de conflicto, en el que la nacionalización de los hidrocarburos y el otorgamiento de tierras fiscales a indígenas exacerban la oposición de los terratenientes cruceños, la posibilidad de conflicto armado o violento continúa apareciendo como no cercana aunque descartable.

Tampoco la audaz posición asumida por el líder cocalero boliviano al exigir un drástico aumento del precio del gas que exporta a Ar-

gentina y a Brasil aparece como determinante de conflictos armados o violentos.<sup>13</sup>

Aún respecto de la decisión de Morales de ocupar militarmente las instalaciones de las petroleras extranjeras afectando en primer lugar a la estatal brasileña Petrobrás, mayor inversora y constructora de dos refinerías, cabe señalar que nuevamente han funcionado los mecanismos de diálogo y prevención de conflictos subregionales. Ello se materializó en esta oportunidad en la reunión de Puerto Iguazú entre los presidentes Evo Morales, Luiz Inácio da Silva de Brasil, Néstor Kirchner de Argentina y Hugo Chávez de Venezuela, operándose una significativa distensión con la garantía por parte de Morales de continuación del suministro de gas a Brasil y Argentina a precios razonables, a establecerse posteriormente, negociando el gobierno boliviano con Petrobrás las condiciones de la continuación de su operatoria en el país.

Otro foco posible de tensión, representado por el candidato nacionalista peruano Ollanta Humala y su discurso belicista respecto de Chile, ha desaparecido con su derrota electoral el 4 de junio de 2006 a manos de Alan García.

En definitiva, dificultades provenientes de la subregión andina pero de segura repercusión en el Cono Sur, están siendo superadas merced a la persistente vocación de diálogo y prevención de conflictos imperante en los dos mayores países del Cono Sur.

En este último, puede advertirse que si bien el recurso al instrumento militar nunca será totalmente descartable, no forma parte desde hace tiempo de las políticas exteriores habituales de los países de la subregión.

Cabe advertir que desde la Guerra del Chaco Boreal (1932-1935) el Cono Sur no conoció conflictos armados de carácter internacional, excepción hecha del Conflicto Malvinas (1982) que enfrentó a Argentina con el Reino Unido, habiendo Argentina en el futuro de proseguir su lucha por la recuperación del ejercicio de su soberanía por las islas Malvinas, por medios exclusivamente pacíficos.

No existen conflictos territoriales significativos en la subregión, y las fronteras internacionales han sido establecidas a través de negociación y arbitrajes aceptados.



La única excepción significativa está representada por el reclamo boliviano a Chile de salida al mar, que perdiera en la Guerra del Pacífico (1879-1883), pérdida que reconociera en el *Tratado de Paz y Amistad* de 1904 con Chile. A pesar de esta circunstancia, el reclamo boliviano permanece.

El eje maestro que explica la paz firme y prolongada existente entre los Estados de la subregión —con la única excepción apuntada— es la *integración subregional* en el MERCOSUR ampliado.

Es por ello que el pronóstico a mediano plazo de la situación de la subregión en materia de conflictos armados internacionales está fuertemente ligado al futuro de la integración subregional.

Como ha sucedido en Europa, la integración produce un *fuerte haz de intereses comunes* económicos, sociales y en definitiva políticos entre los Estados, que desalientan el recurso a la fuerza armada como instrumento de la política. También la integración subregional ha influido favorablemente en *serias crisis internas* producidas en la región, movilizando a los Estados parte en apoyo a la vigencia del sistema democrático y a la solución no violenta de los conflictos en los países afectados.

En cuanto al futuro de la integración regional —cuyo hipotético fracaso variaría significativamente estos pronósticos— cabe señalar que las frecuentes y ácidas disputas comerciales argentino-brasileñas y el carácter todavía escaso de la coordinación de las políticas exteriores y económicas de ambos países no parecen amenazar realmente el futuro del MERCOSUR.

Las *crisis internas* experimentadas por países de la subregión, producto de factores políticos —insuficiente y en casos pobre vigencia de las instituciones democráticas, caudillismos políticos y militares— económicos— políticas económicas erróneas aplicadas por razones políticas personales, o carentes de consenso político y social y determinadas por presiones externas— y sociales —inequidad social, pobreza— han sido superadas con pérdidas humanas dolorosas, pero que no alcanzaron a caracterizarlas como *conflictos armados o violentos* a los fines de nuestro análisis.

No se avizoran a corto plazo conflictos armados o violentos producto de tales *crisis* en el Cono Sur, dejando a salvo la incógnita de Bolivia.

Tampoco el *cambio social* parece constituir motor de conflicto armado o violento en el Cono Sur. Casos como el *Movimiento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra* en Brasil, o los *piqueteros* en Argentina, no presentan el recurso a la *violencia colectiva* como la hemos caracterizado precedentemente. Un regreso a la *violencia política insurreccional* como el producido en los '70 parece altamente improbable.

Ni el *terrorismo*, ni el *narcotráfico*, u otras formas de *delito organizado*—tráfico de armas, de personas u órganos, contrabando, falsificación de productos industriales (piratería), etc.—aparecen, con capacidad para provocar *conflictos armados o violentos*, tal como los hemos definido. El publicitado accionar del narcotráfico en Río de Janeiro, o del *Primeriro Comando da Capital* (PCC) expresión del narcotráfico y del delito organizado en San Pablo, constituyen duras realidades locales, pero permanecen, como los restantes aspectos señalados, dentro del ámbito de la *seguridad pública*. Cierta incógnita constituye Paraguay, dada la importancia y poder financiero del *delito organizado* en dicho país y cierta endebles de las instituciones políticas paraguayas..

La *Triple Frontera* y la presunta amenaza del terrorismo islámico a través de las comunidades árabes de Ciudad del Este y Foz do Iguaçu —periódicamente materia de especulaciones sobre una hipotética intervención preventiva estadounidense— constituyen materia de la coordinación subregional en seguridad pública —emanada también del MERCOSUR— en la que los tres países colindantes, a través de un bien organizado accionar de su personal policial, de seguridad y de inteligencia, fortalecido con el accionar combinado en el *Ámbito Terrorismo de la Reunión de Ministros del Interior* y, con la cooperación de Estados Unidos en el *foro tres más uno* y, recientemente, con la creación del *Centro Regional de Inteligencia*, están logrando conjurar simultáneamente el riesgo terrorista, luchar contra el *blanqueo de activos* y aventar la ciertamente lejana posibilidad de una intervención externa a la subregión. No obstante, el despliegue de personal militar estadounidense en Paraguay (julio de 2005) introdujo cierta incógnita.

Brasil, catalogado aquí como parte del Cono Sur, enfrenta en sus fronteras norte y noroeste el riesgo tanto del efecto *derrame* del conflicto guerrillero colombiano, como también del incremento del narcotráfico, en la hipótesis de que un incremento de la presión ejercida por el ejército y la policía colombianos o una intervención externa fuerce a tales protagonistas, respectivamente, a buscar refugio en las zonas fronterizas de Colombia, o bien a buscar otras áreas de

Si bien como queda dicho y se ratificará en el curso de este trabajo creemos poco probable en el corto plazo un conflicto armado o violento internacional o aún interno en el Cono Sur, pronóstico que en el caso del conflicto armado internacional se extiende al mediano plazo, señalaremos como las áreas en el que el conflicto es más concebible —no, ciertamente, probable— el territorio boliviano, particularmente el Este —Santa Cruz y el llano en general; en el altiplano, La Paz y El Alto; la zona boliviana fronteriza con Chile, el norte de Chile, la *Triple Frontera* y las zonas fronterizas de Brasil con Colombia y el norte peruano.

Con relación a la *prevención de conflictos*, señalamos que la promoción de la *integración subregional en torno al MERCOSUR ampliado* constituye la medida más eficaz en tal sentido, tanto en cuanto tienda a perfeccionar la *integración económica* como la *integración física* entre los países de la subregión, dotando además al bloque subregional de *adecuadas instituciones políticas*.

El ejercicio de la *diplomacia preventiva* en la subregión, de comprobada eficacia en las crisis paraguaya (1999) y boliviana (2003), y reiterada nuevamente en la premencionada *crisis del gas y nacionalizaciones bolivianas*, deberá ser complementado por una tarea fundamental de *prevención estructural —construcción de la paz—* destinada a actuar sobre las *causas estructurales de conflicto*: deficiencias y debilidades de las instituciones democráticas, inequidad social, pobreza extrema y carencias en salud y educación, delincuencia organizada e impunidad, entre otras.

Esta visión habrá de ser fundada y complementada en el curso de este trabajo.

### **3. Diagnóstico en materia de conflictos armados en el Cono Sur y prevención de conflictos: fundamentación y análisis**

#### **3.1. Generalidades: Cono Sur: ausencia de conflictos armados; serias crisis internas; delito organizado**

Habremos de contrastar las percepciones precedentemente señaladas —que constituyen básicamente nuestro *diagnóstico y prospectiva* en materia de seguridad en el Cono Sur— con opiniones de académicos, estudiosos y funcionarios públicos.

El Profesor de Ciencia Política de la Universidad Federal de Pernambuco, Brasil, Dr. Jorge Zaverucha,<sup>14</sup> preguntado acerca de si aún en el marco de creciente integración subregional (y aún latinoamericana) existirían perspectivas —aún remotas— de conflictos internacionales en el Cono Sur, y en su caso, qué causas podrían originarlos, señaló que *...de parte de Brasil, no veo perspectivas de algún conflicto bélico en el Cono Sur. Por el contrario, las relaciones entre Brasil y Argentina nunca fueron tan buenas, en términos militares.*

Formulada similar pregunta al Profesor Julián González Guyer, de la Universidad de la República Oriental del Uruguay, destacó que *...Estimo que difícilmente puedan ser causas estrictamente endógenas a la región; del tipo “conflictos limítrofes”, etc. Me inclino a pensar en factores “exógenos” vinculados a pugnas por el control de recursos estratégicos de la región...*

Frente a idéntico interrogante, el Profesor Dr. Marco Cepik, de la Universidad de Minas Geraes (Brasil) señaló que *... Creo que las posibilidades de conflicto son remotas. Sólo como escenarios hipotéticos, deberíamos considerar causas externas a la propia región, como un agravamiento de la competencia entre Europa y Estados Unidos que polarizase a los países de la región, especialmente Chile, Argentina y Brasil, o bien causas internas, como un colapso de los gobiernos democráticos en uno o más de los países de la región...*

La Profesora Rut Diamint, de la Universidad Di Tella, señaló que *El conflicto nunca estará desterrado como posibilidad, aunque hoy sea imposible percibirlo y arriesgado decirlo en función del efecto que causa. La competencia comercial se agudiza y en algunos países de la región hay líderes políticos poco racionales. No creo posible una invasión de fuera del hemisferio, ni un conflicto originado por grupos rebeldes internos, pese a todo, los Estados siguen siendo fuerte en América del Sur. La excepción es Bolivia, pero por más combativos que sean sus pobladores no se arriesgarían a una guerra suicida con Chile.*

El Profesor Héctor Saint-Pierre, de la Universidad Estadual de Sao Paulo, señaló sobre el punto que *...Conflictos internacionales, especialmente las tradicionales disputas de fronteras y litigios territoriales, parecerían remotos para la subregión del Cono Sur, particularmente en su forma más drástica de manifestación: el conflicto bélico...*

Señaló no obstante la existencia de *señales* a tomar en cuenta ...*en un ejercicio preventivo...* tales como resoluciones jurídicas consideradas como no satisfactorias en un país, que dejan el fermento de futuros conflictos, situaciones de *crisis política de un país ...que puede provocar una desestabilización subregional...*, incluyendo en esta apreciación situaciones de *debilidad institucional*, como la de Bolivia, y la posibilidad de desborde del *conflicto armado interno de Colombia...*

A su turno, el Profesor Dr. Thomas Scheetz, Profesor del Lincoln University Collage, preguntado sobre idénticos aspectos, contestó que: *...Efectivamente, a corto y mediano plazo las posibilidades son remotas. Sin embargo, si surgen, será por conflictos sobre recursos naturales escasos (e.g., gas natural).*

El Secretario de Asuntos Militares del Ministerio de Defensa de la República Argentina María Vázquez Ocampo, preguntado acerca de la existencia o no, en esta etapa de la integración regional, de conflictos internacionales pendientes, señaló que *...Evidentemente en el Cono Sur tenemos un conflicto no resuelto, que es el reclamo por salida al mar de Bolivia...* Destacó por otra parte que *...Sería ideal que se lograra alguna solución consensuada que permitiera avanzar en el futuro y la profundización del MERCOSUR ampliado...*

Para el Dr. Paulo Cavalieri, funcionario de la Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto *...Las perspectivas de conflictos internacionales en el Cono Sur son remotas. Los sectores nacionalistas en la Argentina y Chile han perdido la fuerza de antaño....*

Por su parte, el Licenciado Fabián Calle, ex asesor del Ministerio de Defensa, investigador del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales y profesor en la UTDT afirma que *... La baja institucionalización en parte sustancial de los países del área, así como la utilización de temas de política exterior para ganar consensos internos (el caso del gas en Chile frente al corte argentino o de las exportaciones de gas en Brasil son ejemplo de ello) hace que no se puedan descartar crisis de baja o mediana intensidad. Conflictos a gran escala es casi imposible, dado que tal como lo argumentan autores como Holsti y Kacowics en el Cono Sur no ha habido guerras interestatales bajo ningún tipo de régimen político...*

Para el politólogo y columnista en temas de seguridad internacional del diario *Clarín* de Buenos Aires, Fabián Bosoer, *esa perspectiva, aunque es improbable en el corto plazo, no puede descartarse de plano en el mediano plazo. Una conjunción de factores: la débil presencia y capacidad estatal en zonas fronterizas, la existencia de lógicas autónomas de los poderes locales respecto de los estados provinciales o nacionales, y de actividades económicas que se desarrollan al margen de la legalidad, la incidencia de "regionalismos identitarios" refractarios a los poderes centrales de las capitales nacionales, crean situaciones regionales que pueden constituirse en "vacíos geopolíticos" y fuentes de inseguridad generadoras, a la vez, de respuestas reactivas que respondan más a los patrones tradicionales del dilema de seguridad y la prevención frente a "amenazas externas" que a las respuestas regionales bilaterales/multilaterales conjuntas...*

Como puede advertirse, predomina la percepción de la *baja probabilidad de conflicto armado o violento* en el Cono Sur a corto plazo.

¿Qué motivos fundamentan esas percepciones, y qué se ha hecho en la subregión en materia de *prevención de conflictos* para justificarlas? Ello constituirá materia del capítulo siguiente.

### **3.2. La desactivación de las antiguas hipótesis de guerra: El rol de la integración regional, la solución de los conflictos pendientes, y la creación de intereses comunes**

#### **3.2.1 El antiguo conflicto Argentina-Chile**

El Cono Sur ha experimentado el creciente avance de la integración, realizada en torno al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y los países vinculados a éste por acuerdos de libre comercio, Bolivia y Chile<sup>15</sup>.

Es así que se ha afirmado que *...Más allá del continente europeo, el modelo de la Unión Europea puede servir como ejemplo para otras regiones en estimular a Estados para reducir la tensión política, para incrementar la interdependencia económica y para crear mayor confianza mutua entre los países. MERCOSUR... es un ejemplo impactante. Ha desempeñado un rol significativo en la consolidación de la democracia y de la vigencia de la ley en todos sus Estados miembros, y particularmente en Paraguay. Fue también a través del MERCOSUR que esos*

*países comenzaron a establecer medidas de fomento de la confianza y la seguridad en el campo de la defensa...*<sup>16</sup>

Ciertamente, esto no fue siempre así. Por décadas las relaciones internacionales en el Cono Sur de América estuvieron signadas por la rivalidad entre Argentina y Brasil y, simultáneamente, por los conflictos territoriales existentes entre la primera y Chile, y de este último, con Argentina, Bolivia y Perú.

Lo cierto es que actualmente, los antiguos conflictos territoriales que enfrentarán a Argentina y Chile han sido subsanados en su totalidad, con el dictado de la sentencia del Tribunal Arbitral Internacional del 21 de octubre de 1994, y, por otra parte, el *Acuerdo para precisar el Límite entre el Monte Fitz Roy y el Cerro Daudet*.

Si bien en distintas etapas de su historia Argentina y Chile mantuvieron serias disputas territoriales que las llevaron a realizar aprestos militares y en una oportunidad —1978— a hallarse al borde de la guerra, comparten también el mérito de poseer una muy extensa frontera común sin haber protagonizado jamás un conflicto armado.

Especialmente a partir de la firma del *Tratado de Paz y Amistad* que concluyó con el diferendo en torno a la zona del Canal de Beagle, —celebrado entre ambos gobiernos en la Ciudad del Vaticano el 29 de noviembre de 1984, las antiguas y prolongadas rivalidades entre ambos países comenzaron a evolucionar, en el sentido de su superación a través de la paz y la recíproca cooperación.

En realidad, el *Tratado de Paz y Amistad*, además de establecer mecanismos para resolver conflictos futuros, tendió a fortalecer entre ambos países los *intereses comunes* que desalentarían todo posible futuro conflicto.

Es así que como ha afirmado Francisco Rojas Aravena<sup>17</sup> *...En la década de los noventa, Chile y Argentina se transformaron en un ejemplo de cooperación institucionalizada y de resolución de problemas sustantivos en la vinculación bilateral...*

De ese modo ambos países retomaron una antigua tradición de alianza y cooperación que reconoce sus antecedentes en la lucha común por la emancipación, y que se reflejó en el *Tratado de Amistad, Navegación y Comercio* celebrado en 1855, en el que ambos países convinieron en que habría *paz inalterable y amistad perpetua* entre ellas, *...por la identidad de sus principales y comunidad de sus intereses...*

Tal *comunidad de intereses* se ha reflejado en múltiples aspectos y ha tenido lugar en el marco representado por la *creciente integración subregional* en torno al MERCOSUR al que Chile, al igual que Bolivia, se encuentran ligados por acuerdos de libre comercio.

Por otra parte y en el caso particular de la otrora conflictiva relación argentino-chilena, cabe señalar que el espíritu de cooperación nacido tras el *Tratado de Paz y Amistad* ha derivado en una serie de acuerdos de *promoción y protección recíproca de inversiones, controles integrados de frontera, integración minera, integración física*, incluyendo *energética, vial, ferroviaria, marítima*, etc.

Consecuencia de todo ello ha sido el *crecimiento del comercio bilateral* entre Argentina y Chile y, por otra parte, la realización de significativas inversiones chilenas en las privatizaciones de servicios públicos argentinas.

A modo de conclusión en este aspecto, podemos señalar que los instrumentos fundamentales de *prevención de conflictos*, en el caso argentino-chileno, han estado representados por: *la solución pacífica de conflictos territoriales a través del arbitraje, la mediación* —en que debe rescatarse el rol papal— y, *una vez solucionados los conflictos territoriales, las medidas de fomento de la confianza y la seguridad y la construcción de un haz de intereses comunes a través de la integración subregional, física y económica*.

### 3.2.2 Brasil-Argentina: La solución de los conflictos y la construcción de la integración subregional

Con respecto a las relaciones argentino-brasileñas, preciso es destacar que el pasado de ambos países incluyó una guerra declarada formalmente el 1° de enero de 1826, cuya causa fundamental fue la ocupación brasileña de la actual República Oriental del Uruguay, país que obtuvo su independencia tras el conflicto.

La República Argentina, el Imperio del Brasil y la República Oriental del Uruguay firmaron el Tratado de la Triple Alianza, el 1° de Mayo de 1865, para enfrentar a la República del Paraguay, sangriento conflicto que concluyó con la derrota de esta última (1870).



Argentina y Brasil tuvieron conflictos limítrofes resueltos íntegramente por negociación y arbitraje.

No obstante, estos países protagonizaron un enfrentamiento político y diplomático de significación durante los gobiernos militares respectivos de Jorge Rafael Videla y Ernesto Geisel con motivo de la coordinación de sus respectivos proyectos hidroeléctricos en el río Paraná, y que generó una situación de tirantez entre ambos países, que fue superada finalmente por el *Acuerdo Multilateral sobre Corpus-Itaipú*, firmado el 19 de octubre de 1979.

La integración subregional en el Cono Sur constituyó en buena medida fruto de una decisión política y de un conjunto de actos adoptados por las conducciones políticas de ambos países a través de diversas administraciones democráticamente electas, dirigidos hacia la integración económica y la cooperación política.

Particular importancia revistió la firma entre los presidentes argentino Raúl Alfonsín y brasileño José Sarney de la *Declaración de Foz do Iguacu*, el 30 de noviembre de 1985, en la que se señalaron las coincidencias de ambos países en aspectos de política internacional, la creación de una *Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur*, y la posición argentina sobre las islas Malvinas en la ONU, constituyéndose además una *Comisión Mixta de Alto Nivel para la Integración*.

Otros hitos importantes fueron: el *Acta para la Integración Argentino-Brasileña* firmada en Buenos Aires el 29 de julio de 1986<sup>18</sup> en la cual los presidentes Alfonsín y Sarney decidieron establecer un *Programa de Integración y Cooperación Económica*; el *Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo* del 29 de noviembre de 1988<sup>19</sup> en el que se estableció como *objetivo final, la consolidación del proceso de integración y cooperación económica...*, y el *Acuerdo de Complementación Económica N° 14* suscripto el 20 de diciembre de 1990<sup>20</sup> para establecer las condiciones *...para el establecimiento del Mercado Común entre ambos países signatarios...*

Como ha podido verse, la constitución formal del MERCOSUR por el *Tratado de Asunción*, el 26 de marzo de 1991, constituyó la culminación de un esfuerzo coherente y prolongado por parte de sucesivos gobiernos de Argentina y Brasil dirigido a avanzar hacia la paz y la integración regional, incorporando finalmente al proyecto integrador a Paraguay y Uruguay.

### 3.2.3. El MERCOSUR Político: fomento de la democracia, la paz y la seguridad y prevención de conflictos en la subregión

El MERCOSUR ha constituido el núcleo fundamental de la integración subregional y el eje de creación de un haz de intereses comunes entre los países de la subregión, superador de antiguos conflictos.

Pero además, debe colocarse en el haber del MERCOSUR *...una creciente cooperación en materia de asuntos de justicia e interior —particularmente en aspectos policiales—; importantes medidas de construcción de confianza y cooperación en materia de defensa; el establecimiento de una zona de paz y libre de armas de destrucción masiva, la existencia de un mecanismo de consulta y concertación política del Mercosur, así como de una acción tendiente a salvaguardar y fortalecer la vigencia del sistema democrático en los Estados miembros, manifestada inicialmente en declaraciones y posteriormente en el Protocolo de Ushuaia, y evidenciada particularmente frente a las turbulencias políticas padecidas en los últimos años por Paraguay.*<sup>21</sup>

En efecto; aunque el Tratado de Asunción tuvo un contenido casi excluyentemente económico, sobre su base fue desarrollándose un verdadero MERCOSUR político.

El requerimiento de la vigencia del sistema democrático como condición para formar parte del proceso de integración, surge ya de la *Declaración* emitida en la II Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, celebrada el 17 de diciembre de 1991 en Las Leñas, Argentina<sup>22</sup>, y fue ratificado en la *Declaración presidencial sobre Compromiso Democrático* en el MERCOSUR, emitida el 25 de Junio de 1996, en San Luis, Argentina, a la que se sumaron Bolivia y Chile<sup>23</sup>, y en el *Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático* en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile<sup>24</sup>, el 24 de julio de 1998, incorporado a los *Tratados de integración*.

El establecimiento de un mecanismo de *Consulta y Coordinación Política* con miras a la coordinación de las políticas exteriores, así como a la cooperación en las políticas no incluidas dentro de la agenda económica y comercial de la integración, surge de la *Declaración Presidencial sobre Diálogo Político entre los Estados Partes del Mercosur*<sup>25</sup> y, especialmente, de la *Declaración Presidencial sobre la Consulta y Concertación Política de los Estados Partes del Mercosur*<sup>26</sup> suscripta el 17 de junio de 1997, en la ciudad de Asunción, República del Paraguay

El 24 de julio de 1998 fue firmada entre los Presidentes del MERCOSUR ampliado la *Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz*<sup>27</sup>...y libre de armas de destrucción en masa; manifestar que la paz constituye un elemento esencial para la continuidad y desarrollo del proceso de integración del MERCOSUR; fortalecer los mecanismos de consulta y cooperación sobre temas de seguridad y defensa existentes entre sus miembros y promover su progresiva articulación, así como avanzar en la cooperación en el ámbito de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad y promover su implementación ...entre otras medidas destinadas a asegurar la transparencia y la cooperación en materia de defensa.

También es digna de señalar como expresión del accionar del MERCOSUR en materia de prevención y resolución de conflictos políticos y sociales en los países miembros, la *Declaración de Apoyo a la Democracia Paraguaya y a su proceso de normalización y fortalecimiento institucional*<sup>28</sup>, emitida en la XVI Cumbre de Presidentes del MERCOSUR el 14 y 15 de junio de 1999, Asunción – Paraguay, con motivo de los graves hechos de violencia política acaecidos en Paraguay entre los días 23 y 28 de marzo de 1999.

Por otra parte, en otros aspectos no dependientes institucionalmente del MERCOSUR, éste constituyó el núcleo en torno al cual se motorizaron otras iniciativas tendientes a la construcción de la paz y la prevención de conflictos.

Un aspecto fundamental en este último aspecto en la subregión ha estado constituido por las *Medidas de construcción de la confianza y la seguridad*, cuya implementación ha requerido la previa solución de los conflictos territoriales y políticos entre los países participantes.

Merecen señalarse la firma entre Argentina, Brasil y Chile del *Compromiso de Mendoza*, firmado en septiembre de 1991, y al cual, posteriormente, adhirió Uruguay, sobre prohibición de armas químicas y biológicas; y en materia de *energía nuclear*, el *Acuerdo Bilateral* que estableció el *Sistema Común de Contabilidad y Control* y creó la *Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares* (ABACC) complementado con el *Acuerdo Cuatripartito INFCIRC/435* con la OIEA y por la adhesión posterior de ambos países al *Tratado de No Proliferación de las Armas Nucleares* y al *Tratado de Tlatelolco*.

A partir de 1990 y en el clima favorable resultante del estímulo hemisférico a las medidas de construcción de la confianza y la seguridad, así como del progreso de la integración regional, comenzó un fuerte incremento de los *ejercicios militares combinados* en la subregión, tanto bilaterales como multilaterales, con participación de varios países de la subregión y ajenos a ella, como Estados Unidos y Francia.

Estos ejercicios incluyeron desde adiestramiento, situaciones de desastre, búsqueda y salvamento, hasta hipótesis de combate.

En materia de cooperación en materia de defensa, pero también de prevención de conflictos, resulta de suma importancia la creación y funcionamiento, entre Argentina y Chile, del *Comité Permanente de Seguridad*, (1995) integrado por representantes de los ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores, con participación del sector académico, con la finalidad relativa a la cooperación *entre Argentina y Chile en materia de seguridad de interés mutuo*.

En el ámbito de la relación argentino-brasileña se procedió a la creación del *Mecanismo Permanente de Consulta y Coordinación*, con la finalidad relativa *el examen, la evaluación, la implementación y el seguimiento de las cuestiones de defensa y seguridad internacional de mutuo interés*, a partir del 22 de abril de 1997, con participación de los ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores, y los respectivos Estados Mayores Conjuntos.

También en materia de *medidas de fomento de la confianza y la seguridad*, cabe destacar la edición de los *Libros de la Defensa* de Chile de 1997 y 2002 y de Argentina de 1999 y *Revisión de la Defensa* (Argentina) de 2000 y la emisión del documento sobre *Política de Defensa* de Brasil octubre de 1996) cuyos textos evidenciaron la existencia de *conceptos de defensa comunes* entre dichos países.

Merece ser citado por constituir una contribución a la paz y la seguridad en la subregión, —aún cuando uno sólo de sus miembros pertenece a aquélla— el *Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política*, mecanismo basado en la reunión periódica de los ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de Chile y Perú, creado por la *Declaración Conjunta Presidencial* del 30 de Julio de 2001 con el objeto de fortalecer e intensificar la confianza mutua entre Chile y Perú en el campo de la seguridad y la defensa, en cuya última reunión (25 de Octubre de 2006) participaron también las máximas autoridades de las Fuerzas Armadas de ambos países.

La intervención de países del MERCOSUR ampliado en la *Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití* (MINUSTAH), que tuvo como protagonistas fundamentales a Chile, que participara junto con Estados Unidos, Francia y Canadá en la misión inicial MIFH, y que continuó su participación en la subsiguiente misión de estabilización, aportando al designado jefe de la Misión; Brasil, que ejerció el comando militar y que envió un contingente muy significativo, y Argentina, que aceptó participar de una misión de la que entendió no podía quedar ausente, ante la participación de sus socios subregionales; participando también, del MERCOSUR, Uruguay y Paraguay.

Aunque parece haberse sobreestimado la importancia del episodio y la autonomía real con que Chile, Brasil y Argentina participaron en esta misión —los tres países fueron especialmente requeridos por Estados Unidos quien obviamente deseaba *institucionalizar* las harto dudosas condiciones del derrocamiento de Jean-Bertrand Aristide y la precaria cobertura institucional de la misión inicial— la aludida misión, más allá del juicio que puedan merecer sus resultados, ha contribuido de manera significativa a la cooperación en materia de defensa y a la confianza mutua en la subregión.<sup>29</sup>

De mayor trascendencia, aunque facilitada por la experiencia anteriormente descripta, parece la creación, entre Argentina y Chile, de una *Fuerza de Paz Combinada*, como consecuencia de la firma por los ministros de Defensa de ambos países en Santiago de Chile, el 29 de agosto de 2005 de un *Protocolo de Entendimiento*, constituyéndose un grupo de trabajo, y obteniéndose la firma el 27 de diciembre de 2005 por los respectivos ministros de un *Acta Bilateral* en la que se acordó la creación de un mecanismo de dirección política bilateral y un Estado Mayor combinado, estableciéndose un mecanismo de reuniones bilaterales periódicas, para, entre otros aspectos, determinar los contingentes que conformarían la *Fuerza*, estudiar las posibilidades de integración a nivel de Fuerza de Tareas, y trabajar en aspectos de adiestramiento e interoperabilidad, apoyándose en sus respectivos centros de adiestramiento para misiones de paz.

También debe citarse, en el mismo sentido, la Reunión de Ministros de Defensa del MERCOSUR realizada en Buenos Aires (septiembre de 2004) donde se debatieron diversos temas de interés, estudiándose actualmente medidas para la institucionalización de la cooperación en materia de defensa en el bloque subregional.

Todo parece propicio para avances más firmes en la cooperación de defensa subregional, debiéndose señalar que en Argentina, tanto el artículo 7 de la Ley N° 24.948 sobre *Reestructuración de las Fuerzas Armadas*, como, más recientemente, la motivación del Decreto N° 707/2006, *Reglamentación de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional*, hacen expresa mención a un futuro sistema de defensa subregional.

Resulta innegable que la incorporación como miembro pleno de Venezuela al MERCOSUR, dispuesta por el *Acuerdo Marco para la Adhesión de Venezuela al MERCOSUR* firmado en Montevideo el 9 de diciembre de 2005, aunque de interés por el aporte energético y financiero que representa, así como la suma de un nuevo actor que permite disminuir, aún mínimamente, la desproporción resultante de la notable diferencia en territorio, población y producto bruto interno —entre otros factores— de Brasil respecto de sus socios, también trae consigo las dificultades derivadas de la conflictiva relación del presidente venezolano Hugo Chávez con Estados Unidos de América, lo que sin variar los pronósticos efectuados, obligará a un constante esfuerzo de prevención de conflictos por parte de los gobiernos integrantes del bloque.

### 3.2.4. Inexistencia de conflictos territoriales y de conflictos armados internacionales en la subregión

Desde hace más de treinta años, las fronteras entre los países integrantes de la subregión están fijadas a través de tratados y arbitrajes.

El único conflicto internacional significativo subsistente entre países del Cono Sur es la reclamación por parte de Bolivia a Chile de una salida al mar, que perdiera en la Guerra del Pacífico (1879-1883) como consecuencia del Pacto de Tregua de Valparaíso firmado con Bolivia (4 de abril de 1884) y, finalmente, del *Tratado de Paz y Amistad de 1904* celebrado entre Bolivia y Chile.

Es decir, que si bien desde el punto de vista del derecho internacional no existiría estrictamente un *conflicto territorial* —por la existencia de un tratado vigente entre las partes, al respecto— ha sido constante el reclamo boliviano por una salida al mar, convertido por ese país en una verdadera causa nacional.

El conflicto suscitado entre Argentina y Uruguay por la decisión de este último de autorizar la construcción de dos fábricas de pasta de celulosa sobre el Río Uruguay, sin cumplimentar el mecanismo de consultas establecido en el *Estatuto del Río Uruguay*, tratado vigente entre los dos países, y que produjo un significativo deterioro a las relaciones bilaterales, con negativas repercusiones en el MERCOSUR, ha sido sometido por decisión argentina a la Corte Internacional de Justicia, conforme estaba previsto en dicho tratado. Es decir, que pese a sus múltiples repercusiones negativas, no parece constituir una amenaza real a la paz vigente entre ambos países.

### **3.3. Las crisis internas y su incidencia en las relaciones binacionales y en las zonas fronterizas**

En el caso del Cono Sur, en los últimos años, pueden señalarse tres grandes crisis internas producidas en países de la subregión: las acaecidas en Paraguay entre los días 23 y 28 de marzo de 1999, que incluyó el asesinato del vicepresidente de la República, Luis María Argaña; en Argentina, los días 19 y 20 de diciembre de 2001, que concluyó con la renuncia del presidente Fernando de la Rúa; y la acaecida en Bolivia, en el año 2004, concluida con la renuncia de presidente Sánchez de Lozada.

#### **3.3.1. Crisis política en Paraguay: violencia política y magnicidio**

En el caso de la crisis política de 1999 en Paraguay tuvo como actores fundamentales al general Lino César Oviedo, caudillo político y militar que intentara infructuosamente derrocar a su antiguo aliado, el presidente paraguayo Juan Carlos Wasmosy, quien lo acusó de *intento de golpe de Estado* y lo pasó a retiro; al ingeniero Raúl Alberto Cubas Grau, quien quedó como candidato a presidente ante la condena de Oviedo a diez años de prisión, por su conato de *golpe*; y a Luis María Argaña, electo como vicepresidente en la fórmula vencedora de Cubas, en las elecciones presidenciales paraguayas.

La decisión de Cubas de indultar a Oviedo, desafiando un condicionamiento legal que lo prohibía y una decisión judicial que pretendió impedirlo, inició la crisis, al determinar la promoción en el Congreso paraguayo de un proceso de juicio político a Cubas.

El asesinato en sospechosas circunstancias del vicepresidente Argaña, el 23 de marzo de 1999, desató la crisis, siendo acusados Cubas y Oviedo de ser los responsables, promoviendo el Congreso paraguayo juicio político contra el primero.

Siguieron el repudio generalizado del asesinato y el estallido de violentos enfrentamientos y protestas contra Cubas durante toda la semana y de pronunciamientos de diversos sectores políticos,<sup>30</sup> legisladores<sup>31</sup>, y de la sociedad civil, repudiando el asesinato y exigiendo la destitución de Cubas.<sup>32</sup>

Finalmente, el domingo en la noche, Cubas renunció a la primera Magistratura del país, asilándose en la embajada brasileña en Asunción. Lino Oviedo huyó a Argentina.

### 3.3.2 La crisis argentina del 19-20 de diciembre de 2001: crisis política, económica y social que puso Argentina al borde del caos

Los graves tumultos y episodios de violencia —incluyendo saqueos masivos de comercios particularmente en el conurbano bonaerense, pero luego en la propia Ciudad de Buenos Aires y en distintos puntos del interior— producidos el día 19 y 20 de diciembre de 2001, con un saldo de dieciséis muertos, y precedidos en los días inmediatamente previos, por desórdenes y asonadas de diverso tipo— concluyeron el día 20 con la renuncia presentada por el presidente Fernando De la Rúa.

En el período de inestabilidad que siguió al día 20 de diciembre, en Argentina se desempeñaron cinco presidentes en sólo trece días.

Los últimos años del gobierno del Presidente Carlos Menem habían transcurrido con una prolongada recesión y un creciente y muy importante endeudamiento interno y externo, derivado de un persistente déficit presupuestario y de balanza comercial.

Al asumir el gobierno su sucesor Fernando De la Rúa, el *Fondo Monetario Internacional* exigió la adopción de medidas de ajuste, las cuales frenaron una incipiente recuperación de la economía, comenzando una fuga masiva de capitales que se prolongó todo el año 2001.



Ante la desaparición del crédito externo y la inminente caída del país en *default*, el ministro de Economía Domingo Cavallo dispuso un virtual congelamiento de depósitos bancarios, para evitar los masivos retiros. El resultado fue el brusco agravamiento de la recesión.

El cuadro político que ofrecía el país era también de extrema debilidad. El estallido de la violencia tuvo lugar en un clima de generalizado descrédito ante la ciudadanía de los dirigentes políticos.<sup>33</sup>

Otra expresión de la peculiar situación que se vivía fue la aparición de formas espontáneas de organización popular, denominadas *asambleas barriales*<sup>34</sup>.

Frente a la extrema gravedad de la situación, los credos religiosos y, a su frente, la Iglesia Católica, exhibieron prudencia y lucidez para la superación de la crisis.

Producida la caída de De la Rúa y la fugaz sucesión de presidentes -

Tras múltiples intercambios entre los participantes, la *Mesa del Diálogo* emitió el 30 de Enero de 2002 un documento denominado *Bases del Diálogo*<sup>38</sup>, en el que entre otros aspectos propuso, *en el Plano Político, Impulsar la reforma política para asegurar los principios de representatividad, legitimidad, proximidad y austeridad*; en el *Plano Social*, incrementar la transparencia en los planes de ayuda social, asegurar un ingreso social mínimo para las familias pobres e indigentes, y asegurar medicamentos y asistencia médica para la población carente de cobertura sanitaria; en el *plano económico*, lanzar medidas urgentes de reactivación económica y generación de empleo; y en el *plano institucional*, medidas tendientes a asegurar la transparencia en la gestión administrativa, la idoneidad de los funcionarios públicos, etc.

Como resultado de la etapa precedente, se constituyeron *Mesas Sectoriales* con la finalidad de alcanzar acuerdos básicos para atender a las prioridades impuestas por la emergencia y desarrollar consensos sobre políticas públicas a implementar en el mediano y largo plazo,<sup>39</sup> en las áreas: *socio-laboral-productiva, salud, educación, reforma judicial y reforma política*.

El período siguiente estuvo constituido por la consolidación de los resultados logrados, a través de la implementación de las reformas, la continuación del trabajo de las Mesas Sectoriales y la firma de un acuerdo de consenso entre las principales fuerzas políticas y sociales del país, y la institucionalización del *Diálogo Argentino*.<sup>40</sup>

Resumiendo los principales consensos alcanzados, el documento *Bases para las Reformas-Principales Consensos*<sup>41</sup> propuso fundamentalmente *construir una sociedad más equitativa, con base en la equidad en los costos de la crisis, la atención prioritaria de la emergencia social, priorizar la atención de la salud, lograr una educación de calidad para todos, satisfacer el derecho a la vivienda... reforma del sistema político... reforma de la justicia, la transformación y mejora del sistema de seguridad...*

Una etapa fundamental en la evolución de la *Mesa del Diálogo* fue la plena incorporación a su estructura de las organizaciones de la sociedad civil.

El 26 de noviembre de 2002 se realizó la primera reunión plenaria de la *Mesa Ampliada del Diálogo Argentino*, con participación de una amplia representación de la sociedad civil: de las diversas confesiones, de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) —de las entidades empresarias y de trabajadores.<sup>42</sup>

La tarea de elaboración de políticas públicas consensuadas para enfrentar la crisis prosiguió a través de la constitución de las *Mesas Temáticas*, instancias para la discusión y elaboración de políticas públicas en temas calificados como de demanda ciudadana y que por su gravedad, requerían la elaboración de políticas de Estado, pero también la propuesta de soluciones en el corto y mediano plazo constituidas por representantes del Gobierno, de confesiones religiosas, organizaciones de la sociedad civil (OSC) organizaciones sociales, sindicatos, universidades, etc.

Entre dichas *Mesas Temáticas*, merece destacarse la convocatoria a la formación de la *Mesa Temática de Seguridad Ciudadana*, que trajo como resultado que por primera vez las organizaciones de la sociedad civil argentinas ingresaron a la participación en la elaboración de políticas públicas en materia de seguridad pública, aspecto reservado hasta entonces a los partidos políticos.

También el año 2003 fue testigo en Argentina de otro importante acontecimiento en materia de elaboración consensuada de políticas públicas, ahora en materia de *defensa nacional*: el *Programa La Defensa Nacional en la Agenda Democrática*, destinado a conformar un espacio de diálogo y consenso para la formulación de políticas en materia de defensa surgidas del consenso de toda la sociedad, incluyendo tanto a los partidos políticos, como a la sociedad civil en general.

Fue fruto de la primera etapa la publicación por parte del Ministerio de Defensa del documento *La Defensa Nacional en la Agenda Democrática, Informe de la Primera Ronda de Discusiones...*<sup>43</sup>

La *Mesa del Diálogo* perdió posteriormente protagonismo, como inevitable consecuencia de la asunción de un nuevo presidente de elección popular —Néstor Kirchner— del afianzamiento de su gobierno, y de la superación en apreciable medida de la crisis económica.

### 3.3.3 Crisis política y social en la República de Bolivia: la caída de un presidente objetado por no representar los intereses de su país y de su pueblo

La crisis de 2003 en Bolivia tuvo como actores fundamentales, por una parte, al presidente Gonzalo Sánchez de Lozada —*Goni*— que asumiera su segundo período decidido a proseguir la aplicación de

una política económica neoliberal; por otra, al *Fondo Monetario Internacional*<sup>44</sup>, proponente de la aplicación de un impuesto sobre la renta —que alcanzaba a la generalidad de empleados públicos y clase media y media baja boliviana<sup>45</sup>, y finalmente, al pueblo boliviano, los sindicatos-fundamentalmente mineros— y los campesinos, cuyo protagonismo en las calles determinó la caída del gobierno.

El *impuestazo* determinó un amotinamiento del personal policial que con apoyo popular atacó el palacio presidencial el 11 de febrero de 2003, siendo repelidos por el personal militar, con un saldo inicial de 15 personas muertas y 60 heridos.<sup>46</sup> El día siguiente se vivió un escenario de caos y anarquía en las ciudades de La Paz y el Alto.

Superada la situación por la decisión de Sánchez de Lozada de suspender el accionar militar, retirar el *impuestazo* y llegar a un acuerdo con la policía, las protestas populares retornaron en septiembre de 2003 ante el anuncio de que Bolivia vendería gas natural a Estados Unidos de América y México a través de un puerto en Chile; aunándose el histórico resentimiento contra dicho país y la aspiración de salida al mar, con la resistencia a venta de recursos naturales.

Centrada la oposición a la medida en la ciudad de El Alto, con levantamientos populares, protagonizados fundamentalmente por organizaciones indígenas y sindicales y bloqueo de las carreteras a La Paz, a ello siguió un paro general. La reacción del gobierno, consistente en reprimir con el ejército y la policía —con un saldo de 80 muertos y 400 heridos en El Alto<sup>47</sup> no hizo sino avivar la protesta, retirando el vicepresidente Mesa su apoyo a Sánchez de Lozada.

Finalmente, el Presidente renunció el 17 de octubre y huyó del país en un vuelo clandestino a Washington. Su segundo mandato sólo había durado 14 meses y 11 días.

Sucesivas crisis —aunque de magnitud no comparable a la descrita— acompañan la evolución de Bolivia, hasta el triunfo electoral de Evo Morales y la apertura de una nueva etapa, caracterizada por la firme decisión del gobierno boliviano de la adquisición del control del país sobre sus recursos naturales y la promoción de los intereses populares, particularmente del campesinado. El fracaso de *Goni* significó el fin —al menos en el futuro inmediato— de la experiencia neoliberal en Bolivia.

### 3.3.4. Las crisis internas como fuente de conflicto armado o violento

Cabe destacar que ninguna de las *crisis internas* señaladas llegó a constituir *conflicto armado o violento* tal como lo hemos definido. Factores como la *integración regional*, y la *diplomacia preventiva del MERCOSUR* en el caso paraguayo, la *diplomacia preventiva* de los presidentes argentino y brasileño en el caso boliviano, el rol estabilizador de los credos religiosos y la sociedad civil en el caso argentino, constituyeron los medios fundamentales de *prevención del conflicto*.

¿Constituirán posibles *crisis internas* fuente de conflicto armado o violento interno o internacional? ¿Producirán efectos en zonas fronterizas?

Nuestra opinión negativa se funda en la demostrada eficacia de los mecanismos subregionales de diplomacia preventiva existentes en la subregión, por una parte, y en los efectos derivados de la dificultosa pero firme consolidación democrática en los países integrantes de aquélla, conforme se evidenciara en las tres graves crisis internas aludidas.

### 3.4. El delito organizado trasnacional y nacional, el delito organizado y la delincuencia en general: violencia y deterioro de la calidad de vida de los habitantes

En una expresión feliz, Surbine Kurtenbach<sup>48</sup> señalaba que ... *A principios del siglo XXI hay que constatar que a escala regional, América Latina muestra un escenario de seguridad 'dividida'. Mientras que en las relaciones bilaterales y regionales hay una intensificación de la tendencia hacia la cooperación y con esto un aumento de seguridad, dentro de los países se puede observar un cambio estructural de la inseguridad...*

La autora destaca la tendencia vigente en la región hacia el aumento de la criminalidad, la violencia social y política cada vez más difusa, y el fortalecimiento del crimen organizado.

Respecto del *incremento de la delincuencia*, las estadísticas oficiales argentinas (con leve decrecimiento en los últimos dos años, pero casi triplicando hoy las cifras de 1991),<sup>49</sup> brasileñas (2001, 2002 y 2003),<sup>50</sup> chilenas,<sup>51</sup> paraguayas,<sup>52</sup> y uruguayas<sup>53</sup> exhiben, con altibajos en algunos casos, una tendencia clara en ese sentido.

En materia de *delito organizado*, cabe destacar la significativa presencia de este fenómeno en la región, particularmente en lo relativo a *narcotráfico*, incluyendo *blanqueo de activos* —de éste y otros delitos, *contrabando*, *trata de personas* —menores, y mujeres para prostitución, *trato de órganos*, *trata de inmigrantes ilegales*, *abigeato*, *piratería de marcas y falsificación de productos y medicamentos*, *tráfico y contrabando de armas*, *secuestros extorsivos* —especialmente en Argentina y Brasil— y *piratería del asfalto* o asaltos a camiones con mercadería y posterior venta de ésta.

Consideramos por nuestra parte que aunque estos factores deterioran significativamente la convivencia y la calidad de vida en los países de la subregión, pueden producir hechos graves de violencia a nivel local, y constituyen una amenaza permanente para la consolidación democrática en los países integrantes de aquélla, requiriendo por ello de constante atención y decidido combate, no aparecen como factores productivos de conflicto armado o violento —conforme lo hemos caracterizado— en el corto plazo.

Sobre este aspecto, el Licenciado Carlos Vidal, Director de Seguridad Regional de la Secretaría de Seguridad Interior de Argentina<sup>54</sup> destacó sobre la presencia del delito organizado y sus efectos, que ...*El impacto mayor del crimen organizado apunta hacia la legitimidad de los mismos Estados. Primero, perfora la legitimidad de estos Estados a través de la creación de una economía ilegal que es paralela a las instituciones del Estado... creo que la tendencia o uno de los indicadores más graves del incremento del delito organizado en la subregión es fundamentalmente el impacto negativo que tiene sobre los Estados.*

Por su parte, el Profesor Scheetz sostuvo que *No lo veo como posibilidad (como fuente de conflicto internacional); es más bien a un nivel más bajo—policial. Tampoco lo veo produciendo conflicto interno.*

Preguntado acerca de la aptitud del delito organizado de constituir fuente de conflictos armados internacionales, o internos, el Licenciado Ricardo Colombo, Subsecretario de Seguridad Interior de Argentina, afirmó que ...*Lo descarto totalmente. Es un problema de la seguridad interior de cada uno de nuestros países, y los atacamos dentro del Plan General de Cooperación y Coordinación para la Seguridad Regional e inherente a las políticas de seguridad interna de cada uno de los países...*

Cabe tener presentes episodios como el enfrentamiento generalizado desatado por el denominado *Primer Comando*, cartel del narcotráfico en Brasil, en la ciudad de San Pablo, iniciado el 13 de mayo de 2006 —caracterizado por ataques sistemáticos a policías y a instalaciones policiales, motines sincronizados en cárceles— y que obligó al gobierno estadual a transar en algunos aspectos, desatándose luego una sangrienta represión, motivan a la reflexión —al igual que anteriores episodios en Río de Janeiro— respecto del poder del delito organizado. No obstante, tales episodios no obligan a variar el diagnóstico: *el delito organizado no aparece hoy como motor, al menos en el corto plazo, de conflicto armado o violento, tal como se lo entiende en este trabajo.*

### **3.5. Soberanía nacional en relación a Estados Unidos de América, la zona conocida como Triple Frontera, y la coordinación policial en el ámbito del MERCOSUR ampliado**

El Cono Sur —a diferencia de otras subregiones latinoamericanas— no registra intervenciones armadas directas de Estados Unidos de América.

La zona conocida como *Triple Frontera* —por la convergencia de las fronteras fluviales entre Argentina, Brasil y Paraguay— ha estado caracterizada, fundamentalmente en el territorio paraguayo contiguo a la frontera y particularmente en el área de Ciudad del Este, por la existencia de significativas actividades ilegales con predominio del delito organizado, tales como *piratería* de marcas —falsificación de discos láser musicales, de películas (DVD), perfumes, relojes, electrodomésticos, ropa de marca, medicamentos, etc.— *contrabando*, *narcotráfico*, *tráfico de armas*, etc.

Tales actividades ilegales generan enormes sumas de dinero, convirtiendo al área de Ciudad del Este en un verdadero centro financiero, en parte ilegal. Se ha escrito que ... *Ciudad del Este le brinda a la República del Paraguay el 60% de los ingresos fiscales que obtiene ese país...*<sup>55</sup>

Entre un número importante de extranjeros que residen en la zona, se destacan las comunidades *musulmana* —que también registra una presencia importante en la ciudad brasileña de Foz do Iguaçu, situada en esta zona fronteriza— y *china*.

A raíz de los cruentos atentados cometidos contra la Embajada de Israel (1992) y la Asociación Mutual Israelí Argentina (AMIA) en Buenos Aires (1994) ...atribuidos a organizaciones terroristas islámicas, y ante indicios relativos al posible ingreso de terroristas por la zona de *Triple Frontera*, fue firmado el 18 de mayo de 1996 en Puerto Iguazú un *Acuerdo Operativo* entre Argentina, Paraguay y Brasil, acordando la creación de un *Comando Tripartito* destinado a cooperación policial e intercambio de información en la zona en cuestión, que estaría integrado por oficiales de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad de los tres países. El 31 de mayo se constituyó dicho *Comando*.

La creación del *Comando Tripartito de la Triple Frontera* constituyó uno de los antecedentes de la creación, en el ámbito del MERCOSUR, de la *Reunión de Ministros del Interior y equivalentes* (RMI) (Decisión N° 7/96 del Consejo del MERCOSUR) que constituyó la base de la *coordinación subregional de la seguridad pública*, que tuvo entre sus fundamentales objetivos la lucha contra *el narcotráfico, el delito organizado en sus distintas formas, y el terrorismo*.

En el marco de este mecanismo tuvo lugar la elaboración y firma de múltiples acuerdos, que incluyeron la creación y puesta en marcha del *Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del MERCOSUR*, la elaboración y entrada en vigencia del *Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional* y la instrumentación del *Centro de Coordinación de Capacitación policial*, que constituyeron hitos en el avance de una cooperación fructífera, pero no exenta de dificultades.

En la actualidad, el avance de la cooperación y coordinación policial han dado lugar a la celebración del *Acuerdo Marco* destinado a brindar una base jurídica más sólida a las medidas adoptadas para la ejecución del *Plan General*.

Cabe señalar que los aspectos relativos al *terrorismo* merecieron en la coordinación policial subregional una atención especial a través de<sup>56</sup> la conformación de un *foro especializado de intercambio de información sobre Terrorismo y Crimen Organizado* que incluyó *cooperación en inteligencia*.<sup>57</sup> Posteriormente se creó en el *Plan General* el *Ámbito Terrorismo*, materia hasta entonces incluida como una sección dentro del *Ámbito Delictual*. Finalmente, se ha producido la creación, en la ciudad brasileña de Foz do Iguaçu, del *Centro Regional de Inteligencia*, órgano de cooperación en la materia formado por Argentina, Brasil y



Paraguay, dirigido fundamentalmente a prevenir el surgimiento del terrorismo y a luchar contra el blanqueo de dinero y otras actividades de delito organizado en la Triple Frontera.<sup>58</sup>

A partir del 11 de septiembre de 2001, se destacó la percepción por parte estadounidense del riesgo de actividad terrorista en la zona de la *Triple Frontera*, así como de cooperación en el financiamiento del terrorismo por parte de la comunidad musulmana en el área.

Las medidas adoptadas por los países de la zona y particularmente el despliegue en el área de un número significativo de personal policial y de inteligencia, así como las medidas de coordinación ya analizadas, fueron complementadas con la creación del *Foro Tres más Uno*, en que autoridades de seguridad pública de los tres países fronterizos se reúnen con representantes del gobierno estadounidense, a fin de acordar medidas de seguridad para la zona. En tales reuniones y ante la presentación de múltiples evidencias, los representantes estadounidenses han convenido en la inexistencia de presencia terrorista activa en la zona, ratificando todos los participantes en la necesidad de incrementar los controles sobre los movimientos financieros provenientes de la zona, para evitar todo posible financiamiento de la actividad terrorista.

Sobre este aspecto, el Licenciado Ricardo Colombo, Subsecretario de Seguridad Interior de Argentina, afirmó que ... *tenemos tres mecanismos trabajando en la zona de Triple Frontera: el comando de la Triple Frontera, que integran fuerzas de seguridad y policiales de los tres países involucrados, la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR con su Grupo Especializado Permanente sobre Terrorismo que tiene atención en la zona y fundamentalmente, el mecanismo de Tres más Uno, que es los tres países que tienen la frontera común más Washington,...* Allí se determinó claramente que no hay actividad terrorista en la región y que se deben redoblar los esfuerzos para determinar la probable presencia de elementos vinculados al lavado de dinero y al financiamiento del terrorismo internacional...

Consideramos por nuestra parte que dada la cooperación eficaz existente entre los tres países de la zona y Estados Unidos de América, no parece probable otra evolución que no sea el constante incremento de tal cooperación.

Se debe señalar no obstante que tras la aprobación por parte del Congreso de Paraguay de una ley admitiendo el ingreso de tropas

estadounidenses, con inmunidad diplomática (mayo de 2005) se produjo el arribo a Paraguay de un contingente de tropas de esa nacionalidad (julio de 2005). Esta introducción de tropas tendría el propósito de realizar ejercicios militares combinados y asistencia médica humanitaria, hallándose autorizada hasta diciembre de 2006. Resulta imposible desvincular esta presencia militar de las percepciones estadounidenses relativas a la Triple Frontera, introduciendo el episodio cierto interrogante.

#### 4. Sobre causas de conflictos, y su aplicación a la región

Hemos citado precedentemente<sup>59</sup> *Indicadores de Estado en riesgo del Informe final de la Comisión Carnegie*, de naturaleza política, económica y social; al que puede agregarse el *listado para verificación de causas de conflicto/indicadores de alerta temprana* elaborado por la Comisión Europea<sup>60</sup> de carácter político, económico y social.

Recordando las *crisis internas* producidas en el Cono Sur antes referidas, cabe preguntarnos, recordando también las opiniones que hemos vertido en el capítulo 2, *¿Pueden los referidos factores, provocar conflictos armados o violentos, internos o internacionales, en el futuro previsible?* Habremos de oír algunas opiniones al respecto.

Con relación a la posibilidad de que *factores económicos y sociales, incluyendo el cambio social* pudiera constituir fuente de conflictos internacionales o internos en el Cono Sur, dicha posibilidad fue reconocida —aunque como posibilidad más o menos remota— por el Profesor Marco Cepik ... *En esta hipótesis remota de conflictos armados en el Cono Sur, el incremento de la dureza de la competencia económica y el deterioro social creo que juegan un rol crucial... por el profesor Thomas Scheetz ... Me parece que las causas de un eventual conflicto podrían resultar de factores económicos. Las cuestiones sociales a veces pueden estar relacionadas con la economía; y por el Dr. Paulo Cavalieri ... La incidencia es alta ya que la historia reciente demuestra cómo los disturbios sociales pueden afectar indirectamente las relaciones bilaterales de los países del Cono Sur....*

En cambio, tal posibilidad fue negada por el Profesor González Guyer ... *El cambio social se señala como posible causa de conflicto en el subcontinente comparativamente más desigual socialmente del mundo.*

Con relación a la posibilidad de que *problemas ambientales constituyeran causa de conflicto*, tal posibilidad fue negada por el Profesor Cepik ...*No creo que los factores ambientales sean una fuente de conflictos armados en el Cono Sur* —con la posible excepción de una tentativa externa de control del *acuífero guaraní* (hipótesis de largo plazo) y por el Dr. Paulo Cavalieri ...*en lo inmediato...* negativa compartida por el Profesor Scheetz, con la salvedad de *Solamente en cuanto afecta recursos naturales escasos*. En cambio, el Profesor González Guyer señaló que ...en la medida que ellos están muy vinculados a los recursos estratégicos en el mundo, sí podrían ser causa de conflicto.

La posibilidad de que *identidades étnicas emergentes* pudieran constituir causa de conflicto, fue negada por el Profesor Zaverucha ...*No tenemos problemas étnicos en Brasil...* y por el Profesor Cepik...*Las identidades étnicas emergentes no son fuentes de conflictos armados en el cono sur, ni remotamente*. En cambio, fue admitida parcialmente por el Profesor Scheetz ...*Sí, si tienen un componente xenófobo...* y por el Dr. Paulo Cavalieri ...*Ciertamente de conflicto interno pero no lo creo internacionalmente...*

Por nuestra parte, advertimos que si bien la inequidad social característica de Latinoamérica provoca y provocará tensiones y conflictos internos en diversos países de la subregión, tales situaciones han sido y son hasta el momento resueltas, con mayor o menor dificultad, en el marco de las democracias en consolidación en la subregión, dando lugar en ciertos casos a enfrentamientos localizados, pero no a *conflictos armados o violentos*. También la creciente búsqueda de los pueblos originarios de su identidad y derechos y el consiguiente conflicto está razonablemente encauzada en ese marco, y todo parece indicar que así continuará. El riesgo mayor es la incidencia de los factores antes apuntados en Bolivia, pero creemos que no altera nuestro pronóstico. Tampoco advertimos a factores ambientales como factores de conflicto en el corto plazo, aunque no podemos extender esta opinión al mediano plazo.

## 5. El rol de la sociedad civil en la prevención del conflicto armado y violento

Entre múltiples definiciones de *sociedad civil*, nos parece adecuada la siguiente, atribuida al Centro para la Sociedad Civil de *London School of Economics*: <sup>61</sup> *Sociedad Civil se refiere al conjunto de insti-*

*tuciones, organizaciones y comportamientos situados entre el Estado, el mundo de los negocios, y la familia. Específicamente, esto incluye organizaciones voluntarias y sin ánimo de lucro de muy diferentes clases, instituciones filantrópicas, movimientos sociales y políticos, otras formas de participación y empeñamiento sociales, y los valores y pautas culturales asociados con ellos.*

Han sido las *organizaciones de la sociedad civil* definidas como ...*Organizaciones conformadas por personas que se Nuclear en grupos estructurados en base a normas, intereses, objetivos y fines particulares, que tienden a dar respuestas a necesidades sociales grupales o colectivas...destacándose como sus caracteres fundamentales: ser privadas,...aún cuando utilicen en muchos casos fondos públicos y desarrollen acciones de políticas públicas generalmente descentralizadas por el Estado...autogobernadas: determinan su forma de gobierno y sus mecanismos de funcionamiento...de adhesión voluntaria...y ...no lucrativas, no distribuyen ganancias o lucro entre sus miembros...*<sup>62</sup>

El Cono Sur registra en general un desarrollo insuficiente y tardío de la sociedad civil y particularmente de las *Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)*, aunque es una situación que ha tendido a revertirse rápidamente en los últimos años.

Ello es atribuible fundamentalmente al carácter relativamente reciente de la restauración democrática en muchos de los países integrantes de la subregión.

Respecto del Cono Sur, es preciso destacar que la actuación de las OSC en materia específica de *prevención de conflictos* es aún limitada y ha podido advertirse especialmente en materia de *educación para la paz*.

Sin embargo, la labor de un buen número de tales organizaciones podría ser considerada dentro de la *prevención estructural* de conflictos, dirigida a actuar sobre sus *causas profundas*, si sus proyectos están incluidos en programas de prevención de conflictos diseñados por ellas o por las instituciones que les brindan financiamiento. No obstante, con las excepciones que se indicarán, no hemos podido advertir *programas específicos de prevención de conflicto* concebidos localmente.

En materia de *redes*, merece destacarse la labor de la *Red Interamericana para la Democracia (R.I.D.)*, organización no gubernamental

constituida con la finalidad de *...ser un actor con influencia en los procesos de consolidación democrática en todo el continente americano y en cada uno de los países...*<sup>63</sup>

Como su nombre lo expresa, se trata de una red de organizaciones no gubernamentales del continente americano, de significativos número e importancia.<sup>64</sup> Cabe señalar que las OSC afiliadas pertenecen mayoritariamente al Cono Sur, teniendo la RID sede en Buenos Aires.

Cabe destacar que actualmente la Secretaría Ejecutiva de la RID está a cargo del consorcio argentino formado por *Asociación Conciencia y Fundación Poder Ciudadano*, contando además con un *Grupo Coordinador* integrado por nueve miembros, de los cuales ocho representan a las distintas subregiones, y uno de ellos es designado sin consideración a la subregión a la que pertenece.

La *prevención de conflictos* forma parte de las áreas temáticas de la RID —que incluso realizó el *acompañamiento* de procesos susceptibles de desembocar en conflictos violentos, como el plebiscito de Venezuela, los sucesos de Bolivia (2003) o los hechos de Haití— bien que, como surge de la entrevista mantenida con el entonces Secretario Ejecutivo de la RID y actual Coordinador General del *Índice de Participación Ciudadana*, Gustavo Gamallo, en materia específica de *prevención del conflicto violento*, podía referirse exclusivamente *...el proyecto que está desarrollando CRIES*.

Señaló en cambio que *...en materia de actuación sobre las causas profundas del conflicto... ahí creo que hay mucho para decir...* Por un lado, *existen organizaciones que están desarrollando lo que podríamos decir metodologías de intervención, vinculadas a una amplia gama de intervención sobre el conflicto que va a abrir el diálogo, lo que son las estrategias de resolución, diálogo sostenido, deliberación, la RID tiene una amplia experiencia en el tema deliberación...* En relación a la cuestión de las fuentes, *el foco del conflicto, en lo que tiene que ver con la RID, hay experiencias diferentes en los ámbitos que están vinculados con la vigencia de la ley, con los problemas asociados con la transparencia... con participación preventiva de las organizaciones en procesos de formulación o evaluación de políticas públicas, que hacen a reducir los conflictos potenciales... Hay muchas situaciones de intervención preventiva sobre conflictos potenciales...*

En materia específica de prevención de conflictos, resulta de interés el trabajo desarrollado por la *Fundación Palas Athena* de Sao Paulo

(Brasil) fundada en 1972 y dedicada, según nos informa su *website*, a *promover conocimientos y reflexiones capaces de producir acciones prácticas constructivas para la vida social* y que ha realizado una significativa tarea en materia de *educación para la paz*, en asociación con UNESCO.

Entre los *programas vinculados con la educación para la paz* realizados por esta OSC, se cuentan: la *Semana Gandhi*, conmemoración realizada en la primera semana de octubre (desde 1982) consistente en actividades de reflexión y programas de acción comunitaria sobre pedagogía, fundamentos y métodos de no-violencia; *Proyecto Gandhi de No-violencia*, realizado con la Policía Militar y la Policía Civil de ese país, consistente en la organización de concursos de redacción para policías militares y civiles del Estado de Sao Paulo sobre las ideas de Gandhi y sobre medio ambiente, pluralidad cultural, ética y ciudadanía; los seminarios *Valores que no tienen precio*, programa realizado con la UNESCO, destinado a destacar la importancia de la enseñanza de la ética y los valores universales en las escuelas; *La Paz en Acción*, curso para formación de líderes en cultura de paz, en asociación con la UNESCO, etc.

Reviste interés la creación de los *Consejos Parlamentarios y Consejos Municipales de Cultura de Paz*, iniciativa promovida por esta OSC que comprendió la creación de un *Consejo Parlamentario por la Cultura de Paz* en la Asamblea Legislativa del Estado de Sao Paulo (Resolución N° 829 del 17-12-2002), compuesto por 36 representantes de instituciones de movimientos sociales de la sociedad civil y 12 diputados de diversas bancadas partidarias, para *sensibilizar, movilizar y articular todos los segmentos de la sociedad para el desarrollo de una cultura de paz*; y los *Consejos de Cultura de Paz* en las Cámaras Municipales de diversos municipios de los Estados de Sao Paulo y Paraná.

También merece destacarse la conformación de la *Red Global por la Paz (Redepaz)* constituida por *Palas Athena* conjuntamente con entidades de diversos países. Se trata de una red organizada con la finalidad de compartir experiencias e incrementar la interacción entre distintos proyectos en materia de educación para la paz en el mundo, que cuenta también con cooperación de UNESCO.

En materia de *derechos humanos*, pero también de *promoción de la paz*, es preciso citar al *Servicio de Paz y Justicia*, OSC con significativa presencia en Argentina y secretariados nacionales en Bolivia, Brasil,

Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Uruguay. Como organismo tiene status consultivo del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC) y es entidad consultiva de UNESCO. Constituye<sup>65</sup> *...una organización social de inspiración cristiano - ecuménica que tiene como finalidad promover los valores de la Solidaridad y la No violencia e impulsar la construcción de una sociedad que se funde en el reconocimiento pleno de los Derechos de la Persona y de los Pueblos.*

En lo relativo a nuestro análisis, cabe destacar su trayectoria en materia de *educación para la paz*, que determinó su reconocimiento en 1987 con el Premio UNESCO de Educación para la Paz.

Entre las OSC que realizandni(va3v(ent-77(dnim[andni(únandninzandnim[i(Coelizar

Fundada según su estatuto, ...*con el objetivo de valorizar positivamente la imagen de Río de Janeiro y del país interna y externamente.*<sup>67</sup> realiza campañas y proyectos en cinco áreas: *derechos humanos y seguridad pública, desarrollo comunitario, educación, deportes y medio ambiente*, dirigiendo prioritariamente su acción hacia las *favelas* y comunidades pobres de Río de Janeiro, y hacia los jóvenes.

Entre las campañas de mayor impacto realizadas por *Viva Rio* se encuentran: *Brasil Sin Armas*, campaña de divulgación, propuesta e incidencia en políticas públicas destinada a disminuir la tenencia y portación de armas por particulares, que influyó en la sanción por parte del Congreso brasileño del ya aludido *Estatuto del Desarme*, que limitó sensiblemente la tenencia y portación de armas por particulares, estableció mecanismos de control para prevenir el tráfico ilícito de armas livianas, y estableció la realización de una campaña de entrega voluntaria de armas; *No a la Guerra*, campaña contra la guerra en Irak y contra el terrorismo, que incluyó la emisión y divulgación de un *Manifiesto contra la Guerra*, etc.

También existen Universidades u organizaciones académicas *FLACSO* y en especial —en materias relacionadas con esta investigación— *FLACSO Chile* (participante en el programa de seguimiento de las *Cumbres* organizada por *PARTICIPA*), *SER en el 2000*, *Universidad de Quilmes* y *Universidad Di Tella* (Argentina), *Universidad de la República Oriental del Uruguay*, *Universidad Estadual Paulista* —entre otras— que organizan actividades académicas vinculadas con aspectos relativos a la prevención de conflictos, algunas de las cuales han influido en la construcción de confianza en materia de defensa y militar en el Cono Sur.

Existen también proyectos como el *Observatorio Cono Sur de Defensa y Fuerzas Armadas*, proyecto conjunto de la Universidad de la República Oriental del Uruguay, la *Universidad ARCIS* y *Universidad de la Cordillera* de Chile, la *Universidad Estadual Paulista* y la *Universidad de Quilmes*, que pueden ser considerados como una contribución a la *alerta temprana*, de importancia en materia de *prevención de conflictos*.

A más de las ya mencionadas, existe en la subregión un número muy significativo de OSC y redes de OSC dedicadas al fortalecimiento de las instituciones democráticas, gobernabilidad e incidencia en políticas públicas, tales como, en Argentina, *Foro Social para la*



*Transparencia, Foro del Sector Social, Poder Ciudadano, Compromiso Ciudadano, Centro de Estudios Legales y Sociales* —con muy destacada actuación en materia de derechos humanos— *Asociación por los Derechos Civiles, Asociación Civil para la Igualdad y la Justicia, Asociación Conciencia, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Fundación de Investigaciones Económicas y Sociales, Fundación Grupo Sophia y No Más Violencia* —dedicada esta última a combatir la violencia en espectáculos deportivos; en Bolivia, *Asociación Preactiva Boliviana, Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible, Haciendo Bolivia, y Acciones para el Desarrollo Integral (Bolivia)*, en Brasil *Viva Rio* —con actuación muy importante en materia de seguridad pública y de control y limitación en materia de armas livianas, *Instituto Comover, Instituto de Estudos, Formacao e Assessoria em Politicas Sociais, Movimento Voto Consciente*; en Chile, *Asociación Chilena de Organismos No Gubernamentales-Accion, ASONG –Asociación de ONG, Foro del Sector Social Chileno, Capítulo Chileno de Transparencia Internacional, Corporación de Estudios y Desarrollo del Norte Grande, Corporación Forja, Fundación para la Superación de la Pobreza Filial Arica-Parinacota; Servicio de Estudios Regionales SER*; en Paraguay, *Asociación Paraguay 2008-Parlamento Joven, Sumando, Transparencia Paraguay*; en Uruguay, *Asociación Encuentro e Instituto Jurídico Cristiano*, entre muchas otras.

También existe un número importante de OSC de defensa y promoción de los derechos de la mujer, como, en Argentina, *Fundación Mujeres en Igualdad, Instituto Político y Social de la Mujer*, en Bolivia, *Centro de Estudio y Trabajo para la Mujer y Federación Única de Organizaciones Populares de Mujeres de El Alto-La Paz*; en Brasil, *Uniao Cívica Feminina*; en Chile, *Corporación de Desarrollo de la Mujer La Morada, Centro de Desarrollo de Mujeres (CEDEM)* —dedicada fundamentalmente a las mujeres rurales— etc.; OSC ambientalistas, como la argentina *Fundación Ambiente y Recursos Naturales*, que también ha incursionado en la promoción de la democracia; o la brasileña *Fundação para o Desenvolvimento Ecológicamente Sustentado; organizaciones de apoyo a sectores de la sociedad como el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado*, (Bolivia; o de promoción de la educación como *Baía de Guanabara (Brasil)*; indigenistas, como la *Asociación Indígena de la República Argentina, AIRA*, o *CASA INDÍGENA y CONAPI*, de Paraguay, etc.

Esta enumeración, meramente ejemplificativa, —dado el gran número de OSC existentes— intenta solamente describir las capacidades existentes en la región en materia de promoción de la democracia, incidencia en políticas públicas, cuestiones de género, etc.; no aplicadas específicamente a la temática de prevención de conflictos, pero que aportan indirectamente a la *prevención de conflictos*, y que pueden aportar a programas de *prevención estructural de conflictos*.

De particular interés resultan las afirmaciones de Carlos March, entrevistado cuando ejercía el cargo de Director Ejecutivo de *Poder Ciudadano*, una de las OSC más antiguas y prestigiosas de Argentina, y actual Director Ejecutivo de *Fundación AVINA*.

*Preguntado sobre el rol de la sociedad civil en materia de prevención de conflictos, señaló que ...Salvo aquellas organizaciones que se dedican específicamente al tema (organizaciones de naturaleza académica) no veo a las organizaciones que tienen foco en otras temáticas preocuparse por este tema. Creo que el tema de prevención de conflictos armados tiene un escaso grupo de organizaciones que abordan el tema de manera profesional y consecuente es un tema que desde que lo que conozco del sector social, escapa a la dimensión de las ONG...*

*...Yo creo que esta falta de involucramiento y de masa crítica de la sociedad civil en materia de prevención de conflictos no se debe a un desinterés de la sociedad civil, sino a sus propias limitaciones como sector...*

A su turno, Víctor Abramovich, quien a la sazón ejercía el cargo de Director Ejecutivo del *Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)*, una de las OSC de derechos humanos más antiguas y prestigiosas de Argentina, y actual director del *Programa de Exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales* de dicha organización, señaló sobre el rol de las OSC en prevención de conflictos que *...Las ONG pueden tener un rol importante, y tiene que ver con que muchos de los conflictos que se originan a partir de 2001, 2002 con la crisis de las representaciones sociales y políticas, son conflictos que muchas veces surgen porque se escapan de los cauces de la representación social y política.*

Recordando la actuación de las OSC argentinas durante la crisis de 2001/2002 en Argentina, el entrevistado destacó que *...Creo que allí algunas OSC tuvieron un rol en tratar de rearmar, en lo medida de lo posible, ciertos puentes y ciertos lazos y discutir ciertos principios de*

*institucionalidad democrática. Y creo que lo importante fue controlar la crisis para evitar que el conflicto social se desmadrara y fuera más violento de lo que fue en el 2002, tanto a nivel de la acción de las organizaciones sociales, tratando de impedir una mayor balcanización de las acciones, como tratando de impedir la balcanización de la respuesta estatal, creo que jugaron una especie de punto intermedio entre instancias del Estado y organizaciones sociales, tanto en sectores medios como en sectores desocupados que en ese momento eran el centro del conflicto urbano...*

Por su parte, el Profesor Dr. Roberto Saba, profesor universitario y director de la OSC argentina *Asociación por los Derechos Civiles*, preguntado sobre el rol de las OSC en materia de prevención de conflictos, recordó la experiencia de la *Mesa del Diálogo Argentino*, señalando que *...Si ponemos como ejemplo los lamentables y complejos sucesos que tuvieron lugar durante y después de la crisis del 20 de diciembre de 2001 en Argentina, creo que es destacable la experiencia del Diálogo Argentino y el rol que jugaron las organizaciones que participaron de él, en particular la Iglesia Católica. Si bien este proceso de Diálogo puede ser criticado en múltiples aspectos (metodológicos, por ejemplo), creo que esta iniciativa... puede ser un ejemplo novedoso y relativamente exitoso de un modo de enfrentar una crisis interna profunda con la participación de la sociedad civil. El estudio de esta experiencia, de sus logros y errores, podría ser útil para pensar esta cuestión y prepararnos para futuras posibles crisis similares...*

Respecto del rol que a su juicio podrían desempeñar las OSC en materia de *prevención de conflictos*, señaló que *... Un rol natural de algunas organizaciones de la sociedad civil en relación con la prevención de conflictos, puede estar dado por la posibilidad de que se canalicen, a través de ellas o siendo ellas “puentes” entre sectores, procesos de diálogo y de búsqueda de consensos...*

Por su parte, Anabel Cruz, representante de la OSC uruguaya *Instituto de Comunicación y Desarrollo*, destacó con relación al rol desempeñado por las OSC en materia de *prevención de conflictos*, que *... Si entendemos que la promoción de los derechos humanos está incluida en la prevención de conflictos, seguramente podemos decir que el accionar de las OSC ha sido trascendental. Fueron las ONG quienes actuaron muy activamente en los años de las dictaduras militares en Chile, Argentina, Uruguay, Brasil, sustituyendo el accionar de ámbitos prohibidos como los sindicatos o los partidos. De alguna manera con*

*ese trabajo se salvaron vidas, se contrarrestó la represión violenta, se avanzó hacia la democracia y hacia la paz.*

Con relación a la utilidad de la capacitación de las OSC en materia de *prevención de conflictos*, destacó que ...*Para el Cono Sur, tengo dudas de que sea una prioridad, por lo menos visto así como “prevención de conflictos”...*

A modo de conclusión, es preciso destacar que en materia específica de *prevención de conflictos*, el rol de las *organizaciones de la sociedad civil* en el Cono Sur es aún limitado.

Aunque en los países del Cono Sur existen ya instancias orgánicas para la participación de la sociedad civil en la formulación de políticas estatales a nivel local, regional y nacional en una tendencia en expansión, la utilización de tales instancias en materia específica de *prevención de conflictos* puede aún calificarse como escasa.

En materia de *alerta temprana*, el rol de las OSC en conjunción con las instituciones académicas en materia de *prevención de conflictos* sería de indudable utilidad, tal como sucedería con un programa como el ya señalado *Observatorio Cono Sur de Defensa y Fuerzas Armadas*, ampliado a otros aspectos.

Con relación a *seguimiento, mediación y diplomacia de doble vía*, parece evidente que, aunque no aplicada estrictamente a *prevención de conflictos* sino de modo esporádico —como la RID en Venezuela y Haití— la subregión cuenta con muy interesantes capacidades para ello. La dedicación de la RID a la *mediación* aporta también aptitudes de utilidad.

En materia de *lecciones aprendidas* en el Cono Sur, en materia de *prevención de conflictos*, creemos que la *Mesa del Diálogo Argentino* es la experiencia tal vez más impactante de *actuación de la sociedad civil en su conjunto* —*credos religiosos, asociaciones sociales de todo tipo, partidos políticos, OSC*— sobre una crisis inédita que fácilmente pudo haber conducido a la guerra civil en Argentina, restañando heridas, encontrando soluciones, incidiendo y proponiendo en políticas públicas..<sup>68</sup>

Las *limitaciones* que se evidenciaron en esta materia —relativa debilidad del *tercer sector* en Argentina, disminución de capacidad de incidencia una vez superada la crisis, falta de formación del sector

en *prevención de conflictos*- habrán probablemente de ser superadas con el tiempo y el desarrollo de las OSC en el Cono Sur.

Probablemente la dificultad más grave que registra la *prevención del conflicto armado o violento* en el Cono Sur, sea la carencia de *formación específica* de las OSC en esa materia. Tal formación, existente en el ámbito académico civil, no está presente en las OSC, con muy contadas excepciones y sobre aspectos parciales.

¿Cuál es la razón predominante para ello? Creemos que en la subregión, en general, *no existe una percepción del conflicto armado o violento como una posibilidad cercana*. Aunque creemos que se trata de una percepción básicamente correcta, por los motivos que hemos apuntado antes, se trata también de un modo de pensar que no se hace cargo de los inmensos costos humanos y materiales del *conflicto armado o violento*, sea éste internacional o interno. Aún cuando pueda no constituir una amenaza inmediata o cierta, sí es un *riesgo que es preciso encarar y prever*.

Existe otro aspecto que consideramos fundamental. La *prevención de conflictos*, supone, en la subregión como en cualquier parte del mundo, tanto la capacidad de *actuación inmediata sobre la crisis* (prevención operacional) como de *prevenirlo actuando sobre sus causas profundas* (prevención estructural), a través de los mecanismos ya analizados en el curso de este trabajo.

No nos cabe duda alguna de que muchas de las OSC actuantes en la subregión están realizando *prevención estructural del conflicto*, a través de programas financiados por la ONU, la UE, el BID, el BIRF, etc., *a través de los lentes de conflicto o unidades de análisis de conflicto* con que cuentan estas entidades, circunstancias que determinarán la aprobación de los respectivos programas.

Sería altamente deseable, no obstante, *que la subregión*, a través de las OSC, tenga sus propias capacidades de *alerta temprana y análisis del conflicto*.

Precisamente a cubrir estas ausencias es que se ha dedicado en buena medida la labor del programa *El Rol de la Sociedad Civil en la Prevención de Conflictos en América Latina y el Caribe*, en cuyo seno ha sido elaborado este estudio.

Entre las consecuencias de tres años de fructífera labor puede visualizarse el surgimiento de iniciativas dedicadas a cubrir estos aspectos.

Habremos de destacar entre ellas, el surgimiento en Brasil del *Grupo de Análisis de Prevención de Conflictos Internacionales (GAPCON)*, grupo de investigaciones para la paz y la resolución de conflictos, presidido por el profesor brasileño, con larga trayectoria en la temática de la problemática de las relaciones internacionales, defensa nacional, armamentismo, etc., Clóvis Brigagao.

No obstante, preciso es reconocer que aún resta mucho camino para avanzar en estos terrenos.

¿Por qué razón no encontramos en el Cono Sur la formidable capacidad de incidencia en políticas públicas de defensa, seguridad e inteligencia —previa adquisición de los correspondientes conocimientos— que hallamos en Guatemala, desde la *Asamblea de la Sociedad Civil* hasta *POLSEDE*?<sup>69</sup>

La muy sencilla respuesta —porque en Guatemala el *conflicto armado o violento* es percibido como una realidad mucho más inmediata— no constituye excusa para el limitado interés existente en el Cono Sur para esta temática. Se trata de una eventualidad demasiado tremenda como para no preverla, aunque no se la avizore como inmediata.

Capacitación, alerta temprana y análisis de conflicto, realización de incidencia y propuesta en políticas públicas, diplomacia ciudadana, integración en redes nacionales e internacionales, constituyen mandatos importantes para las OSC del Cono Sur.

Cabe aguardar que el citado programa continúe constituyendo un incentivo significativo para avanzar en este camino.

## Notas

1. José Manuel Ugarte es abogado, Profesor de de las Universidades de Buenos Aires y Católica de Santiago del Estero, de la Maestría en Seguridad Pública de Policía Federal Argentina, de la Escuela Superior de Prefectura Naval Argentina, del Diplomado en Seguridad y Resolución de Conflictos organizado por Gendarmería Nacional, y Asesor de la Comisión de Defensa del Senado de la Nación (Argentina). Secre-

- tario Académico de *Foro Social para la Transparencia*, OSC miembro de la *Mesa del Diálogo Argentino*. E-mail [manugar@arnet.com.ar](mailto:manugar@arnet.com.ar)
2. Julien Freund (1983). Sociologie du conflit, Paris: Presses Universitaires de France (PUF) (1 mars 1983), pág.65.
  3. Editado por Etienne G. Krug, Linda L. Dahlberg, James A. Mercy, Anthony B. Zwi y Rafael Lozano (2003). Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud, Capítulo 8 Violencia Colectiva, Washington D.C.: Organización Panamericana de la Salud.
  4. Ignacio Pérez Caldentey (2001). La necesidad de un concepto estratégico europeo: una revisión del papel de la Unión Europea en materia de prevención de conflictos y de gestión de crisis, Institut Universitari d'Estudis Europeu, Working Paper N° 12, en [http://selene.uab.es/\\_cs\\_iuee/catala/obs/Working%20Papers/wp122001.htm](http://selene.uab.es/_cs_iuee/catala/obs/Working%20Papers/wp122001.htm)
  5. Michael Lund and Susan Votaw West (1997). A Toolbox to Respond to Conflicts and Build Peace, extraído de Preventing and Mitigating Violent Conflict: An Abridged Practitioners, Creative Associates International (May 1997), en [http://www.euconflict.org/dev/ECCP/ECCPSurveys\\_v0\\_10.nsf/webmainframe\\_conflictprevention?openframeset](http://www.euconflict.org/dev/ECCP/ECCPSurveys_v0_10.nsf/webmainframe_conflictprevention?openframeset) acc 5-1-2005
  6. Preventing Deadly Conflict...cit., capítulos 2 y 3.
  7. A/RES/47/120, disponible en <http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r120.htm> acc 5-1-2005
  8. A/RES/53/243 6 de octubre de 1999, disponible en <http://cpnn-usa.org/resolutions/resA-53-243A.html> acc 5-1-2005
  9. S/RES/1325 (2000), disponible en <http://www.un.org/documents/acc.5-1-2005>).
  10. Resolución de la Asamblea General de la ONU –Una agenda para la paz: ...cit.
  11. Informe del Secretario General sobre Prevención de Conflictos, cit.
  12. Ver La Nación de Buenos Aires, 24-1-2005 y Clarín de Buenos Aires del 23-1-2005, entre múltiples medios periodísticos.
  13. Ver Clarín de Buenos Aires, 25.6.2006.
  14. Las personas citadas en este apartado han sido entrevistadas para este

trabajo; los funcionarios públicos personalmente, y los académicos y estudiosos por Internet.

15. A través del Acuerdo de Complementación Económica N° 35 (ALA-DI) celebrado entre los Estados Parte del MERCOSUR y la República de Chile, en Potrero de los Funes (Argentina) el 25 de junio de 1996 (V. <http://www.aladi.org>, acc. 20-12-2004)
16. Communication from the Commission on Conflict Prevention, European Union, COM (2001) 211, en [europa.eu.int](http://europa.eu.int), acc. 5-1-2005.
17. La construcción de una alianza estratégica; el caso de Chile y Argentina, en, Jorge Domínguez (comp.) (2003). *Conflictos Territoriales y Democracia en América Latina*, Siglo XXI Editores-Universidad de Belgrano-Flasco, Buenos Aires, pág. 85.
18. Disponible en <http://www.iadb.org/intal/tratados/picab1.htm> Acc 20-12-2004
19. Disponible en <http://www.iadb.org/intal/tratados/picab2.htm> Acc 20-12-2004
20. Disponible en <http://www.aladi.org> Acc 21.12.2004.
21. José Manuel Ugarte (2005). "Integración económica e integración en materia de defensa", en Mercosur ¿Relación Necesaria? ¿Relación Inexistente? ¿Relación favorable o perjudicial? Disponible en [www.seguridadnacionalhoy.com.mx](http://www.seguridadnacionalhoy.com.mx) (acc. 2-1-2005).
22. Disponible en <http://www.mercosur-comisec.gub.uy/INDEX-Comisec/Mercosur/Basicos/Documentos/DeclPresidenciales/IlcumbrePteMjun92/Lenas92.htm> (acc. 22-12-2004).
23. Disponible en <http://www.mercosur-comisec.gub.uy/INDEX-Comisec/Mercosur/Basicos/Documentos/DeclPresidenciales/XcumbrePteMjun96/Protdemo.htm> (acc 22-12-2004).
24. Disponible en <http://www.mercosur-comisec.gub.uy/INDEX-Comisec/Mercosur/Basicos/Documentos/PdeUshuaia/USHUAIAE.htm> (acc. 22-12-2004).
25. Disponible en <http://www.mercosur-comisec.gub.uy/INDEX-Comisec/Mercosur/Basicos/Documentos/DeclPresidenciales/XcumbrePteMjun96/Dipol196.htm> (acc. 22-12-2004).



26. Disponible en <http://www.mercosur-comisec.gub.uy/INDEX-Comisec/Mercosur/Basicos/Documentos/DeclPresidenciales/XIICumbrePteMjun97/Declarconsultayconcertacionpolitica97.htm> (acc. 22-12-2004).
27. Disponible en <http://www.mercosur-comisec.gub.uy/INDEX-Comisec/Mercosur/Basicos/Documentos/DeclPresidenciales/XIVcumbrePteMjul98/ZONAPAZ.htm> (acc. 22-12-2004).
28. Disponible en <http://www.mercosur-comisec.gub.uy/INDEX-Comisec/Mercosur/Basicos/Documentos/DeclPresidenciales/XVICumbrePteMjun99/DEMOC99.html>
29. De la gran cantidad de material escrito sobre esta misión, destacamos las críticas que con innegable lucidez formula Juan Gabriel Tokatlian (2006). *Intervención en Haití, misión frustrada. Una crítica de América Latina*, FRIDE, disponible en [www.fride.org](http://www.fride.org), acc. 25.6.2006, y, del mismo autor, "El fracaso de una intervención", en *Página 12*, 25.7.2005. También, sobre el tema, con una óptica distinta, de Elsa E. Llenderrozas (2006). "Argentina, Brasil y Chile en la reconstrucción de Haití: intereses y motivaciones de la participación conjunta", trabajo presentado en Latin American Studies Association (LASA 2006), San Juan de Puerto Rico, 2006. También tiene interés, de Ernesto Carmona, "Recrudescen las críticas a la intervención de la ONU en Haití", *Red Voltaire*, 5.3.2005, disponible en <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=13094> acc. 25.6.2006.
30. Resolución N° 177 / 99, disponible en [http://www.quanta.net.py/ifes/juicio\\_politico/5-muniasu177.html](http://www.quanta.net.py/ifes/juicio_politico/5-muniasu177.html) acc 2-1-2005
31. Ver [http://www.quanta.net.py/ifes/juicio\\_politico/3-presipartidos.html](http://www.quanta.net.py/ifes/juicio_politico/3-presipartidos.html) acc. 2-1-2005
32. Disponible en [http://www.quanta.net.py/ifes/juicio\\_politico/comunica01.html](http://www.quanta.net.py/ifes/juicio_politico/comunica01.html) acc 2-1-2005
33. Tras realizar una encuesta días después de la caída de De la Rúa, el encuestador Artemio López señalaba que ...*Lo que se puede esperar de los políticos con mejor percepción de la ciudadanía es que no tengan imágenes negativas pero no hay imagen positiva para nadie* (*La Nación*, 30-12-2001). Resumiendo el clima dramáticamente negativo que se vivía, el ex futbolista Diego Maradona señalaba respecto de las figuras políticas del país que ...*Siguen teniendo la misma soberbia*

*de siempre...están sucios como un bidet...* (La Nación, 31-12-2001)

34. La Nación, 19-12-2001.
35. Las protestas populares y *cacerolazos* por designaciones efectuadas por uno de los momentáneos sucesores de De la Rúa, Adolfo Rodríguez Saá —que gobernó una semana— fueron uno de los factores que determinaron su caída. Ver La Nación 29-12-2001. Encuestas que brindaban al presidente Adolfo Rodríguez Saá una imagen positiva del 70%, mostraban que el día de su caída, es decir, una semana después, dicha imagen positiva era de sólo un 3% (La Nación, 30-12-2001).
36. Mensaje de año nuevo de monseñor Karlic, quien expresó, además, que ... *Estamos perplejos pero no desesperados ante las sucesivas renuncias de los presidentes de la Nación*. (La Nación, 1-1-2002).
37. Declaración del Episcopado Argentino, "Reconstruir la Patria", La Nación, 8-1-2002.
38. <http://www.amtec.netfirms.com/Bases.htm>
39. Ver documento "Memoria y Balance, Fases 1 y 2", Diálogo Argentino, Buenos Aires, 12 de marzo de 2002.
40. Documento "Memoria y Balance, Fases 1 y 2", Diálogo Argentino, cit.
41. Documento "Bases para las Reformas-Principales Consensos", Buenos Aires, 11 de julio de 2002, disponible en <http://www.tabaquismo.free-hosting.net/dialogo/BASESPARALASREFORMAS.htm>
42. Ver documentos "¿Qué es el Diálogo? y Mesas Temáticas", en [www.dialogo-argentino.org.ar](http://www.dialogo-argentino.org.ar)
43. "La Defensa Nacional en la Agenda Democrática", Informe de la Primera Ronda de Discusiones, Ministerio de Defensa, Buenos Aires, 2003.
44. Luis Crespo (2003). "Bolivia: Un año de violentos conflictos", por Luis Crespo. En [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2003/balance\\_2003/newsid\\_3341000/3341197.htm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2003/balance_2003/newsid_3341000/3341197.htm)
45. Walter Chávez (2003). "La rebelión boliviana", en Le Monde Diplomatique edición española Mayo 2003 <http://www.monde-diplomatique.es/2003/05/chavez.html> acc 3-1-2005

46. Terra, EFE Noticias, 13-9-97, Resumen 2003, "Bolivia padeció la mayor crisis institucional en la democracia en 2003", Ibid.
47. Luis Crespo (2003). "Bolivia: Un año de violentos conflictos" ... Ibid.
48. Surbine Kurtenbach (2000). "El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina, ¿amenaza para la democracia?" en, de Klaus Bodemer (editor), El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina, ¿Amenaza par la democracia?, Caracas: Red de Cooperación Euro-latinoamericana —Recal— e Instituto de Estudios Iberoamericanos —IIK, FLACSO Chile y Nueva Sociedad, pág. 10 y ss.
49. Estadísticas del SNIC (Sistema Nacional de Información Criminal) del Ministerio de Justicia argentina, hechos denunciados a las instituciones policiales y fuerzas de seguridad nacionales.
50. Estadísticas del Ministerio de Justicia Brasileño.
51. Policía de Investigaciones.
52. Policía Nacional de Paraguay.
53. Ministerio del Interior.
54. Las citas de opiniones corresponden a personas entrevistadas para este trabajo.
55. Comandante Principal (Gendarmería Nacional argentina) Hugo Oscar Buchanan (2001). "La Triple Frontera. Identificación y tipificación de las organizaciones delictivas y su vinculación con los grupos mafiosos, étnicos y religiosos", en MERCOSUR Siglo XXI: Seguridad e Inversiones, Buenos Aires: Fundación Novum Millenium, Fundación Centinela y Universidad Católica de Salta, pág. 53 y ss.
56. En los Acuerdos RMI 13/99 y 14/99.
57. *El surgimiento de la cooperación regional en materia de inteligencia para la lucha contra el terrorismo tiene y tuvo lugar en Europa, aún con anterioridad a Maastricht. Se ha afirmado así que ...El gran público no conoce la connivencia organizada, durante los años de la década del '80, entre los servicios europeos de inteligencia y de seguridad en la lucha contra el terrorismo internacional. Ello se apoyaba en una red de comunicación instantánea protegida, hoy institucionalizada (ex Prefecto Bernard Gérard, ex Director de la Dirección de Vigilancia del*

*Territorio francesa, citado en el Informe presentado ante la Asamblea de la Unión de Europa Occidental denominado: 'Inteligencia europea: los nuevos desafíos', por M. Lemoine, Documento A/1775, 48ª sesión, 4 de junio de 2002.*

58. Noviembre de 2006.
59. Ver Introducción.
60. En [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/cpcm/cp/list.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/cpcm/cp/list.htm) (acc 2-1-2005).
61. Citada en *Wikipedia*, [http://en.wikipedia.org/wiki/Civil\\_society](http://en.wikipedia.org/wiki/Civil_society) (accedida el 18-7-2004).
62. Laura Acotto (2003). Las Organizaciones de la Sociedad Civil: un camino para la construcción de ciudadanía, Buenos Aires: Espacio Editorial, pág. 37-38.
63. Conforme surge de su estatuto, obrante en <http://www.redinter.org/docs/estatuto.doc> (acc. 12-1-2005).
64. Al respecto, consultar el *website* [www.redinter.org](http://www.redinter.org) (acc. 12-1-2005).
65. Ver <http://www.derechos.org/serpaj/> (acc. 5-1-2005).
66. Ver [www.participa.cl](http://www.participa.cl) (acc. 5-1-2005).
67. Cf. [www.paticipa.cl](http://www.paticipa.cl) (acc. 5-1-2005).
68. Para un análisis más detenido de la experiencia de la Mesa del Diálogo, nos permitimos remitir a nuestro trabajo "Formulación consensuada de políticas en defensa y seguridad en América Latina: la participación de la sociedad en decisiones fundamentales", Latin America Studies Association, 2004.
69. Efectuamos un análisis de la rica experiencia guatemalteca en nuestro trabajo "Formulación consensuada de políticas en defensa y seguridad en América Latina: la participación de la sociedad en decisiones fundamentales", Latin America Studies Association, Ibid.

# Condiciones estructurales, inequidad y exclusión como fuente de conflicto en Centroamérica: Explorando los vínculos

---

Daniel Matul

## 1. Introducción

Hacia finales de la década de 1980, Centroamérica experimentó un proceso de cambio decisivo para los sistemas políticos de la región. El 7 de agosto de 1987, durante la celebración de la II Cumbre de Presidentes Centroamericanos, llevada a cabo en Esquipulas, Guatemala, se firma el Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica, conocido, también, como Acuerdo de Paz de Esquipulas II.

Este Acuerdo permitió el inicio de un esfuerzo de diálogo y negociación política para poner fin al orden autoritario que caracterizó a la región. Significó el paso de configuraciones políticas dictatoriales a esquemas democráticos relativamente estables. Puso fin al ejercicio tradicional del poder a través de la violencia que realizaron las fuerzas armadas en la resolución de los conflictos.

Esquipulas II generó, también, un espacio para el replanteamiento de la integración regional y la construcción de relaciones cooperativas en materia de seguridad y resolución pacífica de controversias. En suma, inició por primera vez en Centroamérica una discusión abierta sobre temas que anteriormente no habían sido planteados, como por ejemplo, participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, consolidación de la democracia, integración, seguridad, resolución de conflictos y mecanismos de prevención.

Entre 1986 y 1990 el tema central de las llamadas Cumbres Presidenciales tuvo como eje articulador la construcción de mecanismos

nacionales para la resolución de los conflictos por medios pacíficos. En virtud de ello, la elaboración, discusión y ejecución de políticas públicas sobre resolución y prevención de conflictos ocuparon un lugar cada vez más preponderante, tanto en la agenda regional como en las agendas nacionales. No obstante, el desarrollo de tales políticas no ha sido homogéneo ni ordenado en cada uno de los países del área. Es posible identificar al menos cinco factores que han contribuido a la consolidación regional de esta preponderancia.

En primer lugar, luego del final de la Guerra Fría, con la reconceptualización del concepto de seguridad, se transita desde una definición estrictamente militar hacia una concepción integral, donde la seguridad es un estado que resulta de la conjugación de una multiplicidad de factores. De maneja tal que, se concibe a la seguridad, más que un fin es sí mismo, como una condición necesaria para el desarrollo y la calidad de vida de las personas. Ello presupone la existencia de un conjunto de mecanismos institucionales de carácter preventivo que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

En segundo lugar, la apertura democrática permitió transitar de un monólogo a un diálogo sobre temas que, como la prevención o resolución pacífica de conflictos, habían sido opacados, ignorados o poco priorizados. Ello obligó a una serie de reformas en materia de políticas públicas en seguridad, que ha llevado a la transformación de las fuerzas armadas y el fortalecimiento de los cuerpos de policía. En todos los países de la región a lo largo de los últimos diez años se ha llevado a cabo reformas no solo a los cuerpos de seguridad tradicionales (policía, fuerzas armadas, inteligencia y otros), sino también se ha ensayado una serie de propuestas metodológicas a fin de incorporar el tema de la prevención en el abordaje de la violencia, la seguridad, los desastres naturales y el manejo y resolución de conflictos.

En tercer lugar, se ha logrado ampliar el espacio político para la participación de los actores de la sociedad civil en la discusión de una política pública que considere un concepto de seguridad más amplio, así como en la elaboración y ejecución de nuevos enfoques para el abordaje de la violencia y el conflicto desde la prevención.

En cuarto lugar, el factor regional, no puede ser dejado de lado, pues, presenta, dos dimensiones claramente definidas. La primera dimensión tiene que ver con la creación del Tratado Marco de Seguridad Democrática, que entre sus principios destaca la solidaridad y seguridad de los pueblos y gobiernos centroamericanos en la pre-

vención y solución conjunta de los problemas comunes en materia de seguridad regional.<sup>1</sup>

Por otra parte, el rol de la cooperación internacional ha tenido una participación importante con el fin de propiciar espacios de incidencia y participación al momento de elaborar, consultar y ejecutar los nuevos enfoques de la política pública. En este contexto, se han generado espacios como el Proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia, en Guatemala, con el apoyo del WSP; o el *Taller Regional sobre Seguridad Ciudadana y Capacitación Policial*, auspiciado por la Unión Europea, que permitió un diálogo regional sobre el proceso de reforma policial en Centroamérica, la creación del Instituto Centroamericano de Estudios Policiales, el establecimiento de mecanismos de cooperación policial centroamericanos, así como nuevos enfoques en la capacitación policial orientados por la prevención; son tan sólo dos ejemplos que ilustran el rol que ha tenido este tipo de cooperación.

Esta transición, por supuesto, se ha desarrollado en medio de un creciente descontento social, de la implementación de decisiones económicas que han tenido bajos rendimientos sociales y con una crisis sin precedentes del sistema político tradicional. Desde principios de la década de 1980 la mayoría de los países iniciaron la aplicación de estrategias y programas de estabilización, ajuste y reestructuración. El primero de los países fue Costa Rica y le siguieron Honduras, Guatemala y El Salvador. Posteriormente, Nicaragua y Panamá iniciaron, también, la aplicación de mecanismos de ajuste económico.

Probablemente, cuatro sean los impactos más notables de este proceso de ajuste para los países de la región. En primer lugar, este tipo de programas replantearon la acción pública del Estado en el contexto de la globalización produciendo así una distorsión en la capacidad de los Estados para realizar sus tareas. En segundo lugar, este hecho ha disminuido los mecanismos para la regulación, orientación y manejo de los conflictos, dada la deslegitimación de las autoridades gubernamentales frente a las nuevas reglas para la definición e interpretación de las normas que regulan el entorno político y económico.

En tercer lugar, la región en su conjunto avanzó hacia transformaciones económicas orientadas por la apertura comercial y la atracción de inversiones. Sin embargo, la expansión económica de Centroamérica se debilitó rápidamente con resultados que están muy por debajo a los obtenidos en el período comprendido entre 1950 y 1970. Finalmente,

las promesas de mejoramiento de la calidad de vida asociadas a esta transformación económica se desvanecieron muy pronto. El crecimiento económico obtenido durante los primeros años de aplicación del ajuste nunca se convirtió en la faja de distribución y enlace entre desarrollo y democracia.

Como resultado de ello, los análisis no son tranquilizadores. Desde hace casi diez años diversos estudios han venido señalando que, tanto la conjunción de los efectos del modelo de crecimiento económico aplicado en la región como las fuertes reducciones fiscales de la reforma del Estado, contribuyen al escalamiento de las tendencias polarizadoras de las sociedades centroamericanas.<sup>2</sup>

## **2. Reflexiones teóricas y metodológicas: El estudio del conflicto en Centroamérica**

### **2.1. Aproximación teórica**

El estudio de Aguilera Peralta señala como marco teórico y metodológico que, por un lado, se entiende por conflicto las expresiones concretas de diversos contenciosos. Por otra parte, la conflictividad consiste en el aparato conceptual que explica e interpreta lo primero. Además, emplea el concepto de “transformación de conflictos” ante la comprensión de que las expresiones de conflicto son inherentes a toda sociedad humana, por tanto resulta imposible eliminarlas del todo (y probablemente siendo indeseable hacerlo si ello fuera posible).<sup>3</sup>

Este autor señala la imposibilidad de eliminar los conflictos, sí es posible construir mecanismos para manejar, tratar y solucionarlos. En función de ello, Aguilera sostiene que la tendencia general en Centroamérica ha sido hacia la transformación de conflictos, aunque una fracción menor abarca aquellos conflictos que hasta la fecha no han podido ser manejados apropiadamente y por lo tanto, al no transformarse, se reproducen en sus manifestaciones negativas.

Aunque las afirmaciones anteriores son válidas para Centroamérica, el presente estudio afirma que si bien la región ha sido capaz de construir mecanismos para administrar, manejar y resolver conflictos, aún no es posible identificar una tradición arraigada en materia de prevención de conflictos tanto en las organizaciones de la sociedad civil, como en los entes gubernamentales. La región en los últimos



diez años ha dejado la elaboración de políticas públicas en materia de prevención en manos de aquellos y ha optado por respuestas que privilegian las acciones reactivas y el uso de la fuerza, mientras que las alternativas que proponen la construcción de medidas preventivas han tenido un bajo perfil.

Al mismo tiempo, los conflictos en la región se han estado formando al calor de modelos económicos caracterizados por una débil presencia del Estado, una insuficiencia financiera para responder adecuadamente a las demandas de la sociedad y por un proceso que en lugar de abrir espacios de diálogo y participación promueve la confrontación con los grupos sociales. De esta forma, en este trabajo se afirma que los conflictos sociales son inherentes al ser humano, se asume también la posibilidad de observar cambios en la conducta de los grupos e individuos cuando la estructura en la cual se insertan sufre cambios abruptos o repentinos. Estos cambios afectan o se distribuyen de manera desigual en los diferentes estratos de la estructura social.<sup>4</sup> International Alert ha señalado, de acuerdo con las teorías de carácter estructural, que el conflicto surge debido a la propia organización de la sociedad, la cual crea las causas y condiciones para el surgimiento de las disputas. El centro de tales explicaciones radica en enfocar las fuerzas y dinámicas generales que influyen a que las sociedades sean más o menos propensas a diferentes niveles de conflictos o violencia.<sup>5</sup>

## **2.2. Estructura, pobreza y fuentes de conflicto en Centroamérica**

Actualmente el debate sobre la pobreza se divide entre dos principales corrientes de análisis. Por un lado, están aquellos enfoques, como el de pobreza por ingresos, cuya aplicación resulta ser muy sensible y volátil en el corto plazo. Está demostrado que entre más se ha asumido el enfoque de la insuficiencia de ingresos como manifestación de la pobreza, menores han sido los resultados de las políticas públicas en materia de reducción de la pobreza. Este enfoque ha llevado a los gobiernos de la región, de manera equivocada, a implementar políticas públicas de corto plazo a fin de mostrar resultados concretos. Se trata de privilegiar estrategias para la reducción de la pobreza frente a la implementación de políticas de desarrollo social.<sup>6</sup>

Por otra parte, es posible encontrar aquellos enfoques que plantean que asumir el enfoque de pobreza por ingresos no exige de analizar las dinámicas diversas en las causas y manifestaciones de la privación humana. En este caso “se trata de la privación que no le permite a las



extrajera. El Estado pasó de desempeñar el papel protector de la industrialización al de facilitador de las inversiones externas”.<sup>9</sup>

En todos los casos, la presencia de organismos financieros internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) fue importante, pues, con ello, se garantizó una “política regional” orientada por actores externos en materia fiscal, liberalización de mercados, establecimiento de límites a la acción del Estado, equilibrios macroeconómicos, entre otras.

Al mismo tiempo, la estructura económica de estos países sufrió cambios importantes. De una estilo de desarrollo que combinó los efectos de la agroexportación tradicional (café, banano, azúcar, caña y otros) y la sustitución de importaciones, se transitó hacia un estilo de desarrollo que apuesta a la liberalización del comercio y a las exportaciones como sus principales elementos. Este proceso de cambio tuvo un fuerte impulso debido a los mecanismos establecidos por el llamado Consenso de Washington, que entre otras cosas, tenía como objetivo la promoción del libre comercio como el motor del nuevo estilo de desarrollo para Centroamérica y América Latina.

La aplicación de estas ideas propició el surgimiento de un sector dinámico en las economías centroamericanas que aumentó su competitividad en términos de sus exportaciones y en las llamadas “tecnologías maduras” como la maquila de prendas de vestir. La ampliación de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), en este contexto, contribuyó (pull factor) al incremento de las exportaciones de la región a los Estados Unidos, principalmente las de confección y prendas de vestir.

En la reunión extraordinaria de Presidentes de Centroamérica, República Dominicana y Belice con Estados Unidos (Guatemala, 1999), el Presidente de Estados Unidos, William J. Clinton expresó su determinación de trabajar activamente con el Congreso de Estados Unidos de América para ampliar la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, ICC; y enviar al Senado para la ratificación de tratados bilaterales de inversión suscritos con El Salvador, Honduras y Nicaragua.

De su lado, los países de Centroamérica, también, reafirmaron su compromiso de insertar a la región centroamericana de manera efectiva en la economía mundial a través de la implementación de una agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible. Este contexto, según señalan algunos autores, ha propiciado el surgimiento de un nuevo modelo económico, que tienen como fundamento

un tipo de inserción internacional dependiente del mercado de los Estados Unidos a través de la población inmigrante y las exportaciones de maquila. Como resultado de ello, los actores económicos y empresariales de las élites nacionales han adquirido un papel preponderante en el proceso de construcción de la integración regional y sus distintas iniciativas.

#### *a. La Agenda Centroamericana para la Competitividad*

En el ámbito regional, la Agenda Centroamericana para la Competitividad<sup>12</sup> se convirtió en el centro de la nueva estrategia económica regional que, conjuga no solamente lo micro sino también, lo macro económico. Este enfoque considera que la generación de riqueza radica en las empresas que poseen la habilidad para producir bienes y servicios eficientemente y sostener retornos al capital y salarios altos.<sup>13</sup>

*“Su premisa se fundamenta en que, mientras la estabilidad política y las reformas de política macroeconómica son dimensiones importantes y necesarias para el desarrollo económico, ellas no son por sí mismas, capaces de crear las condiciones para la prosperidad nacional. Avances paralelos son necesarios para soportar el desarrollo sobre una base microeconómica, sustentada en la operación y la estrategia de las empresas y en un entorno microeconómico de apoyo a los negocios.”<sup>14</sup>*

Este enfoque, pues, privilegia aquellas políticas gubernamentales que favorecen el aumento de la productividad en determinada región o país. Es decir, *“a menos que haya una mejora apropiada en el nivel microeconómico, las reformas político-institucionales, macroeconómicas y sociales no podrán nutrir las fuentes del progreso económico sostenible.”<sup>15</sup>* Dos áreas resultan de vital importancia dentro de este enfoque, en primer lugar, lo que se denomina operación y la estrategia de las empresas y; en segundo lugar, el clima de negocios.<sup>16</sup>

El sector empresarial, por tanto, se convierte en el principal actor en este proceso.<sup>17</sup> Dentro del enfoque de Harvard-INCAE, el mejoramiento de la productividad y la competitividad se asumió como un proceso de transformación profunda, es decir, más que un proceso técnico, la puesta en práctica de la Agenda es un proceso económico, político y social. De esta forma, la Agenda para la Competitividad se ha incorporado dentro de las estrategias de desarrollo nacional de cada uno de los países del Istmo y su concreción se ha realizado de

manera permanente durante varios períodos gubernamentales. Se logra advertir que en la mayoría de las propuestas de la Agenda para la Competitividad se han realizado transformaciones fundamentales en los sectores públicos de los países centroamericanos.

#### *b. El Plan Puebla Panamá*

La agenda del Plan Puebla Panamá (PPP) apuesta por el fortalecimiento y profundización del cambio estructural en las economías centroamericanas. El llamado PPP surgió en marzo del año 2000, cuando el Gobierno de México anunció la estrategia de desarrollo para el Sur-Sureste de México en el marco del llamado Plan Puebla-Panamá. Así, reunidos en el contexto del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla se adoptó en junio del año 2001.<sup>18</sup>

El Plan Puebla Panamá, PPP, surge como una iniciativa formulada por el gobierno mexicano hacia los países mesoamericanos para impulsar la integración y acelerar el desarrollo social y económico de los nueve estados del sureste mexicano y de los países del Istmo Centroamericano. Con ello, al proceso de de integración centroamericano se incorpora la región sur-este de México, creando una “nueva región”. La “nueva región” estaría conformada por Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, y los nueve estados del Sur-Sureste de México, Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Esta nueva región cubriría cerca de 1.000.000 km<sup>2</sup> y con una población cerca de 64 millones de personas.<sup>19</sup>

El PPP busca aprovechar las riquezas y ventajas comparativas de la región, subsanar su histórico déficit de infraestructura y reducir la pobreza y la vulnerabilidad a los desastres naturales.<sup>20</sup> El PPP reproduce en sus aspectos esenciales el esquema de integración regional planteado desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, cuando se estableció el “*Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla*” entre México y los países centroamericanos. Como iniciativa inicialmente nacional (mexicana) el PPP tiene sus orígenes inmediatos en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 del ex presidente Ernesto Zedillo y el Megaproyecto del Istmo de Tehuantepec.<sup>21</sup>

Es importante situar el surgimiento del PPP en el marco del reposicionamiento económico de México, especialmente dentro del NAFTA y de su relación con los EE.UU. Si bien uno de los objetivos fundamentales del gobierno mexicano es la promoción industrial y comercial de los empresarios mexicanos en el área centroamericana en el contexto de la recesión económica estadounidense, también es vital tener en cuenta la importancia estratégica que tendrá el PPP a través de sus “corredores” o puentes terrestres interoceánicos (especialmente en el Istmo de Tehuantepec) para enlazar el este de los EE.UU. (donde se concentra el 80% de su actividad económica con la Cuenca del Pacífico.<sup>22</sup>

El PPP reconoce los avances de la Agenda para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible de Centroamérica hacia el Siglo XXI, (Proyecto Harvard-INCAE), como también los planteamientos emanados del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). En la cumbre de presidentes de noviembre del 2000 se invitó a participar en el proceso al BCIE, BID y la CEPAL. La vinculación de México se produce a raíz de su propia iniciativa, constituyéndose el Grupo Técnico Interinstitucional, GTI. En junio de 2001, durante la Cumbre de Presidentes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, se acordó incluir al PPP como un capítulo de dicho mecanismo, aprobar ocho iniciativas y proyectos mesoamericanos e instalar la Comisión Ejecutiva, el Grupo Técnico Institucional y la Comisión de Financiamiento.

### *c. La reactivación del proceso de Unión Aduanera*

Otra de las iniciativas que se iniciaron en el año 2000, a fin de reactivar las económicas centroamericanas fue el Convenio Marco para el Establecimiento de una Unión Aduanera entre los territorios de Guatemala y El Salvador. Dicho Convenio estableció normas en materia arancelaria, administración aduanera, registros sanitarios, comercio de servicios e inversiones, política comercial externa común, normativa comercial, política tributaria, libre comercio, consolidación de medidas y coordinación de acciones. Tres meses más tarde, el 29 de agosto del 2000, el Consejo de Ministros de la Integración Económica, COMIECO, a través de las Resoluciones 56 y 57 manifiesta su acuerdo con la participación de Nicaragua y Honduras, respectivamente, en las negociaciones tendientes a constituir una unión aduanera entre los cuatro países.

El 22 de febrero del 2002, reunidos en Managua, Nicaragua, los mandatarios de Centroamérica acuerdan avanzar decididamente en la zona de libre comercio intra regional y en el proceso de conformación de la Unión Aduanera. Ello, condujo a que, en marzo de ese mismo año, en la ciudad de San Salvador se aprobara el Plan de Acción sobre la Integración Económica Centroamericana, que constituiría el eje central de las acciones a desarrollar en el corto y mediano plazo, a fin de acelerar el proceso que permitiría concretar la Unión Aduanera en diciembre del año 2003.

Para la primera mitad del año 2002, los principales avances en materia de Unión Aduanera que se destacan fueron: la armonización del 73% del arancel externo común y aplicación conjunta de cláusulas de salvaguardas; armonización y simplificación de los procedimientos en las aduanas pilotos. También, el avance en la eliminación de dos tercios de los obstáculos al comercio regional y la ratificación de instrumentos jurídicos como el Tratado Centroamericano sobre Inversión y Comercio de Servicios, la enmienda al Protocolo de Tegucigalpa (relativa al mecanismo de solución de controversias comerciales) y el Código Aduanero Uniforme Centroamericano, CAUCA.

El proceso ha avanzado fuertemente en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. De acuerdo con el *Informe de las actividades y avances del proceso de unión aduanera*<sup>23</sup>, en estos países se han logrado avances sustantivos en materia arancelaria, administración aduanera (los Viceministros de Economía y Finanzas Públicas instruyeron a los Directores de Aduanas para poner en funcionamiento una aduana modelo con la meta de eliminar los puestos interfronterizos),<sup>24</sup> registros, armonización tributaria, comercio de servicios e inversiones, política comercial externa común, libre comercio (se acordó en el Plan de Acción la liberalización de algunos productos que aún figuran en el Anexo “A” del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, como café tostado, alcohol, bebidas alcohólicas, harina de trigo y derivados del petróleo, al 31 de diciembre del 2002).

Finalmente, en el marco de la XXII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de Centroamérica, efectuada en San José, Costa Rica (diciembre, 2002) los Presidentes centroamericanos instruyeron a los Ministros Responsables de la Integración Económica a seguir profundizando la integración regional y avanzar hacia la conformación de la Unión Aduanera Centroamericana, con el propósito de facilitar



la negociación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos.

En este contexto de recomposición de la agenda centroamericana los mandatarios se reunieron (Roatán, 2003) con el objetivo de definir las prioridades de la región, en el marco del Tratado de Libre comercio con los Estados Unidos: a) agricultura y la asimetría que deberá regir nuestras futuras relaciones comerciales; b) la seguridad de Centroamérica, la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado; c) el desarme y la reducción de armas de guerra en la región; d) la consolidación de la democracia y la integración regional y; e) la promoción de la inversión en Centroamérica y el desarrollo de la infraestructura.<sup>25</sup>

#### *d. El Tratado de libre comercio de Centroamérica con Estados Unidos*

Los últimos dieciséis años Centroamérica ha visto la firma, aprobación y ratificación de una constelación de acuerdo de libre comercio que han estado en función de una mejor inserción de las economías de Centroamérica en la globalización. Sin embargo, aunque los acuerdos se han puesto en ejecución, ninguno de ellos ha generado tanta polémica en el ámbito, político, social, económico, comercial y ambiental, como el Tratado de libre comercio firmado por la región con Estados Unidos, conocido como DR – CAFTA.

En este contexto es posible establecer al menos tres tipos de visiones sobre el CAFTA: la visión apocalíptica, la visión mesiánica y la visión escéptica. Cada una de ellas presenta diferentes discursos y además, reúne actores alrededor de tales discursos.

Dentro de estas visiones, los discursos oscilan entre aquellos que tiene una visión estrictamente técnica y comercial, hasta aquellos que plantean el surgimiento del CAFTA dentro de la política de reposicionamiento de Estados Unidos, luego de los ataques terroristas ocurridos el once de setiembre y a la imposibilidad de articular consensos hemisféricos alrededor del ALCA.

Al mismo tiempo, este debate sobre el futuro “incierto” sobre los efectos de CAFTA en la región ha abierto una discusión sobre los mecanismos a través de los cuales se debe llevar a cabo la articulación de las posiciones a fin de aprobar y ratificar el Tratado. Hasta ahora, las visiones mesiánicas apuestan a que las vías de diálogo y negociación

son las que las democracias centroamericanas poseen (asambleas legislativas, foros de consulta, los cuartos adjuntos y otros procesos o mecanismos); de su lado, tanto apocalípticos, como escépticos, consideran que en los grandes, serios y graves cuestionamientos a la democracia representativa de la región, no permiten contar con niveles adecuados de confianza que garanticen transparencia equidad, igualdad en los debates.

| Las visiones de Centroamérica frente a CAFTA |                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Visión                                       | Mesiánicos                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Apocalípticos                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Escépticos                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Discurso                                     | Supone una oportunidad sin precedentes para promover el crecimiento económico y desarrollo de los países de la región.                                                                                                                                                                     | El TLC no supone una oportunidad para promover el desarrollo, sino todo lo contrario, supone la anexión de Centroamérica a Estados Unidos, la pérdida de independencia de los países, la quiebra y ruina de sectores productivos tradicionales.                                                                  | El futuro crecimiento está asociado más a elementos endógenos que a grandes ventajas de mercado provenientes del TLC. El CAFTA no resolverá los temas importantes en materia social, política, ambiental, económica o comercial, o las otras reformas internas urgentes que los estados requieren. |
| Actores                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresarios</li> <li>• Cámaras nacionales de sectores económicos importantes</li> <li>• Gobiernos</li> <li>• Partidos Políticos de “derecha”</li> <li>• Élite económicas y políticas</li> <li>• Organismos financieros internacionales</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sindicatos</li> <li>• Gremios cooperativos</li> <li>• Organizaciones de la sociedad civil</li> <li>• Movimientos sociales</li> <li>• Sectores académicos</li> <li>• Organizaciones no gubernamentales</li> <li>• Sectores agrícolas</li> <li>• Universidades</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sectores académicos</li> <li>• Universidades</li> <li>• Institutos o Centros de Estudio</li> <li>• Think Tanks</li> </ul>                                                                                                                                 |

Los y las precursores de la visión apocalíptica han empezado a cuñar el término de “democracia de la calle”, dentro de la cual, si los mecanismos establecidos por la cuestionada democracia representativa no generan niveles de confianza y transparencia en la toma de decisiones, pues, el único medio de mostrar la voz del “demos” de este “kratos” cuestionado es la calle. Las visiones escépticas, proponen que el CAFTA sea visto como una buena oportunidad para generar mecanismos de reforma profunda a la democracia representativa, de manera que un nuevo “pacto social” pueda ser consensuado entre las diferentes fuerzas políticas y económicas de la región.

Estas posiciones, por supuesto, se han traducido o expresado a través de calurosos debates en los foros públicos que, tanto entidades de gobierno como organizaciones de la sociedad civil o universidades, entre otros han promovido; o han generado manifestaciones pacíficas o violentas en las calles de las capitales o de zonas rurales de los países centroamericanos. Sin embargo, hasta ahora, no es posible afirmar que existe o que puede existir una relación directa entre CAFTA y generación de conflictos o enfrentamientos de tipo violento.

A nuestro juicio, CAFTA es un elemento más, muy importante, que se suma a los que ya existían. Como en toda sociedad no hay hasta el momento soluciones fáciles. Tampoco hay que hacer análisis fáciles, ni predicciones que estimulen la generación de conflictos. Además, cada país posee condiciones muy distintas para hacer predicciones generales y válidas para todos. Lo que sí es posible afirmar es que, el entorno internacional y la reorganización de las relaciones de poder globales, hemisféricas y regionales generan un clima de incertidumbre que luce amenazador, incluso para quienes resultan ser defensores o defensoras del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

### ***3.2. Los rendimientos del nuevo enfoque de inserción regional en la economía internacional: acción privada continua, pocos resultados en materia social***

Como se ha visto, el cambio estructural de las economías centroamericanas está, fundamentalmente, basado en el abandono del modelo de la sustitución de importaciones, y la adopción de un estilo que privilegia la promoción de exportaciones; así como la apertura comercial, la inversión extranjera, y el poder catalítico que estas acciones tienen sobre la competitividad internacional de los países.

En los inicios de este enfoque, la región experimentó una franca recuperación económica frente al desastre experimentado durante la década de 1980.<sup>26</sup> Esta recuperación se reflejó en un importante crecimiento comercio intra-centroamericano, que ascendió de \$671.2 millones, en 1990, a \$3,439.7 millones para el año 2004.<sup>27</sup> De acuerdo con CEPAL, para el 2003, la recuperación económica de Estados Unidos afectó positivamente al sector externo centroamericano, Como resultado de ello, el valor de las exportaciones creció a una tasa de 4.5%, cuando dos años antes su evolución era negativa. Asimismo, las importaciones regionales de bienes aumentaron en un 3.7% en 2003, alcanzando casi US\$ 28 mil millones, que significa una leve mejoría en relación con el año anterior.<sup>28</sup>

Sin embargo, y a pesar de que en el Protocolo de Guatemala se reafirma la responsabilidad de los Estados en el desarrollo y en la promoción de mecanismos que promuevan la participación activa de la sociedad civil, lo cierto es que en materia social los rendimientos han sido magros.<sup>29</sup> Este contexto regional, que ha propiciado las diferentes iniciativas de integración, ha sido aprovechado favorablemente por las élites empresariales y económicas e la región, así como por la inversión extranjera de empresas transnacionales. Estas nuevas áreas de crecimiento y expansión revelan el cambio en la estructura económica regional. En su mayoría, los sectores más modernos se alejan significativamente de los patrones de producción nacional-tradicionales y apuestan al dinamismo internacional-regional que ofrecen los servicios, las exportaciones no tradicionales (incluyendo la maquila), el turismo y el comercio.

Estos grupos económicos tienen un origen “nacional”, pero actúan de forma regional. Además, tienen fuertes vínculos económicos, sociales y políticos que le ha permitido un proceso de integración y de acción real en Centroamérica. Ya se han convertido en un lugar común las alianzas entre los diferentes grupos “nacionales” para actuar “regionalmente”, como por ejemplo Grupo Poma y Grupo TACA en el Salvador y el Grupo La Fragua y el Grupo Pantaleón por una parte y el Grupo Gutierrez-Bosch y Grupo Castillo por otra, en Guatemala. Otro caso es el sector financiero, donde se registran alianzas entre el Grupo Cuscatlán, Grupo La Fragua y Grupo Pantaleón o en el sector tecnológico, el Grupo Pellas y Grupo Motta.

Junto a esta dinámica de expansión regional de los nuevos sectores productivos, hay que agregar el incremento de empresas de diversos países que invierten en los países del área. Estados Unidos es el país que presenta mayores inversiones (60% en Costa Rica, 40% en El Salvador y 33% en Honduras), las inversiones provenientes de la Unión Europea, Asia, Canadá y México, se encuentran en expansión, especialmente en sectores como turismo, bienes raíces y construcción, productos del mar y agro. En virtud de lo anterior, es posible afirmar que los avances sustantivos, reales en el ámbito de la integración no es posible ubicarlos en el ámbito oficial de los gobiernos o de las organizaciones empresariales sino en el campo del desarrollo de un conjunto de empresas centroamericanas y en el cambio de paradigmas de una nueva generación de empresarios.

A pesar de este enorme dinamismo de la economía regional, Centroamérica logra avanzar sustantivamente en materia de desarrollo social. Una de las críticas más fuertes al Sistema reside en el hecho de que a pesar del favorable crecimiento económico que experimentó la región en el segundo quinquenio de la década de los noventa, no ha sido posible reducir el crecimiento de la pobreza y el ensanchamiento de las diferencias sociales.<sup>30</sup>

En esta dirección, los resultados del Proyecto Estado de la Región han dejado ver que, en Centroamérica las desigualdades se han afianzado a tal punto que resulta muy difícil para la población alcanzar un nivel de vida digno. Con excepción de Costa Rica, se afirma, más de la mitad de la población centroamericana es pobre y, al menos, una de cada cinco personas permanece en estado de indigencia.<sup>31</sup> Más aún, el Segundo Informe del Proyecto Estado de la Región señala que si bien durante los años noventa disminuyó la incidencia de la pobreza, ello no ha sido suficiente pues Centroamérica posee hoy, en términos absolutos, más pobres que hace veinte años.<sup>32</sup>

Es decir, las asimetrías en materia social (salud y educación, por ejemplo) revelan las dificultades y deficiencias del Sistema para propiciar la armonización gradual y progresiva de sus políticas sociales y, por tanto, la incapacidad para encontrar una fórmula que logre articular equilibradamente los objetivos del desarrollo sostenible con el crecimiento económico.<sup>33</sup> Esta distancia entre el discurso y la práctica de la integración obedece a la presencia de dos factores que generan no sólo atascamiento, sino un proceso de involución. El primero de estos

factores está asociado con la falta de consecuencia o incapacidad de los gobiernos nacionales para continuar al interior de sus países los objetivos planteados en los instrumentos jurídicos regionales.

El segundo factor, está relacionado con las expectativas que han generado las propuestas de integración, complementarias o alternativas, tales como la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA; el Plan Puebla-Panamá, la Agenda para la Competitividad de Centroamérica en el Siglo XXI o el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Con lo cual, la integración regional ha sufrido una desarticulación de los planteamientos originales que le dieron vida.<sup>34</sup> En palabras de Bulmer-Thomas, Centroamérica *“en lugar de afrontar directamente el problema profundizando el proceso de integración, elige como respuesta la búsqueda de acuerdos de libre comercio con otros países.”*<sup>35</sup>

Centroamérica ha pospuesto continuar con la profundización de la integración regional a cambio de un pragmatismo comercial que ha puesto en manos del desarrollo económico la solución a todos los problemas del Istmo. La agenda amplia, integral de ALIDES ha sufrido del abandono frente al privilegio de una agenda regional concentrada en el perfeccionamiento de una zona de libre comercio de bienes y servicios, apoyada con iniciativas extra-regionales como el Plan Puebla-Panamá o el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos o la eventual conformación del Área de Libre Comercio de las Américas.

Por otra parte, el *Informe Evaluación del Cumplimiento de los Compromisos de Centroamérica y el Caribe en el marco de la Agenda 21 y de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible hacia el Foro Río + 5*<sup>36</sup> señala que:

*“En términos generales, se puede afirmar que al comparar la situación actual con la registrada hace cinco años, los países centroamericanos muestran un avance significativo, aunque su desempeño en el campo de la sostenibilidad, ha estado influenciado, en lo interno, principalmente por la gravedad del problema de la pobreza, y en lo externo, por el excesivo peso de la deuda externa y las condiciones impuestas por el proceso de globalización para el establecimiento de políticas. En vista de ello, es indudable que la dimensión económica del desarrollo sostenible ha tenido una atención mayor que las dimensiones social y ambiental y que la búsqueda de mayor eficiencia, productividad y competitividad internacional, con frecuencia ha fortalecido patrones de producción y*

*consumo excluyentes, desde el punto de vista social, y perjudicial para el ambiente.*"<sup>37</sup>

En este sentido, Reyes Illescas señala que, *"para la discusión de estos temas es razonable cambiar las premisas de la política económica. Se debe partir del supuesto que, corresponde al ajuste y a la economía en general, subordinarse a la defensa de los valores de la paz, la justicia social y la democracia en beneficio humano. No es a la inversa, como proponen quienes buscan refuncionalizar el Estado y la sociedad a los requerimientos de la economía."*<sup>38</sup>

De su lado, el Proyecto Centroamérica 2020 plantea, en el área social que, si Centroamérica realmente desea estructurar una estrategia de desarrollo para el largo plazo no puede desconocer que a la región la afecta sustantivamente problemas como el de la pobreza, la distribución desigual del ingreso y la degradación ambiental y que las soluciones de corto plazo son y han sido insuficientes. *"La teoría del chorreo que no tuvo ni tendrá perspectivas e éxito, no es una alternativa viable."*<sup>39</sup>

Ello supone, efectivamente, la estructuración de un esfuerzo regional concertado acerca de los medios conjuntos para superar las barreras y fracasos de las tradicionales políticas sociales que han sido característicos de los anteriores modelos de desarrollo.<sup>40</sup> Con ello, se haría efectivo el mandato establecido del Tratado de Integración Social, de homologar las políticas nacionales en materia social. Ello, como es evidente no es una tarea de corto plazo, ni mucho menos fácil si se consideran las asimetrías entre los distintos países.

Los retos que se presentan en el área social para Centroamérica no se pueden solventar de la noche a la mañana y mucho menos en el corto plazo. Ello, entonces, implica el desarrollo de reformas fiscales sustantivas que permitan sostener los esfuerzos en la reducción de la pobreza y las desigualdades, tema en el cual la región aún no encuentra respuestas efectivas ni en el plano nacional, ni en el plano regional. Los retos que se presentan en el área social para Centroamérica no se pueden solventar de la noche a la mañana y mucho menos en el corto plazo. Ello, entonces, implica el desarrollo de reformas fiscales sustantivas que permitan sostener los esfuerzos en la reducción de la pobreza y las desigualdades, tema en el cual la región aún no encuentra respuestas efectivas ni en el plano nacional, ni en el plano regional.

En este contexto, el Informe elaborado por la CEPAL y el BID<sup>41</sup> afirman, en relación con el subsistema de la integración social que a pesar de su reciente creación en 1995, para 1997 ya presentaba serias deficiencias, entre las que destacan las siguientes:

1. *Los consejos sectoriales están acostumbrados a trabajar de manera independiente.*
2. *Algunos de estos consejos cuentan con una larga tradición de apoyo extrarregional.*
3. *El proceso regional se estanca cuando la ejecución llega al ámbito nacional.*
4. *La agenda del sector social en materia de salud corresponde a la Organización Panamericana de la Salud, OPS.*
5. *Como la agenda está muy dividida por la cooperación internacional el papel del SISCA en la coordinación tiende a opacarse.*

En el año 2000, en la ciudad de San José, Costa Rica, se llevó a cabo el Foro Regional Estrategias comerciales y Desarrollo para Centroamérica, donde José Manuel Salazar, Jefe de la Unidad de Comercio de la OEA, expresó lo siguiente, al inaugurar el evento:

*“No quisiera terminar sin expresar un mensaje tal vez un poco provocativo pero que creo que debe estar en el centro de las discusiones en los próximos días. Debería ser una premisa ampliamente compartida que, para reducir la pobreza, mejorar la distribución del ingreso y mejorar el respeto a los derechos humanos los países necesitan generar riqueza y crecer y, que para esto deben promover el comercio y la inversión.*

*Pero si bien el comercio y la inversión son los motores del crecimiento económico, no se puede esperar que por sí solos generen desarrollo y equidad. Para avanzar por el camino del desarrollo y que los beneficios de la prosperidad lleguen a amplios sectores de la población, tal como lo han reconocido los Presidentes y Jefes de Estado en las Cumbres de las Américas, además de estrategias inteligentes de inserción a la economía mundial se requieren sistemas políticos abiertos y democráticos, así como los efectos acumulativos de políticas sociales y de inversión en recursos humanos.”<sup>42</sup>*

Centroamérica aún no logra plantear cuál es la mejor alternativa para su desarrollo. En algunas oportunidades lo hace de manera conjunta,



pero en otro contexto cada país avanza de forma individual. En otras ocasiones, son dos o tres países los que logran alcanzar un acuerdo para avanzar en algunos objetivos comunes en torno a la integración.<sup>43</sup> Ello explica, parcialmente, los modestos avances que el proceso de integración muestra hasta ahora. La poca claridad con que cada uno de los países asume los compromisos adquiridos se suma a los serios obstáculos institucionales que enfrenta este proceso.

En un informe elaborado por el BID en el año 2000 se señala que “*los países buscan mantener un mínimo de unión e imagen colectiva. En el fondo, sin embargo, están operando separadamente.*”<sup>44</sup> Tal parece que, en este contexto, cada país de la región posee una lectura distinta sobre los beneficios del proceso integracionista y, como resultado de ello, los niveles de profundización son cada vez menos evidentes. Aunque, vale la pena señalarlo, la región se presenta unida cuando las presiones de sus principales socios comerciales (Estados Unidos y la Unión Europea) señalan la necesidad de negociar con la región como un bloque y no de manera individual.<sup>45</sup> Además, las iniciativas hemisféricas como el ALCA obligan a que la Centroamérica desintegrada asuma una postura como bloque.

Por otra parte, Chacón ha señalado que, el mercado centroamericano sigue siendo pequeño. “*De ahí que la integración económica centroamericana, por más profunda que ésta llegue a ser, nunca será suficiente para impulsar el desarrollo de los países de la región. La única integración que sí puede promover el crecimiento sostenido de los países de Centroamérica para llevarlos al desarrollo económico es la integración con la economía internacional. Esta premisa, hoy día de aceptación generalizada, condiciona de manera importante el enfoque que debe dársele al proceso de integración regional, al menos en dos aspectos. En primer término, la integración centroamericana no debe ser un proceso que aisle o retrase esa integración con el mundo, sino que debe ser un proceso que, más bien, la impulse y acelere. En segundo lugar, sería un error pretender que el proceso de integración regional consuma la mayor parte de los esfuerzos de los países, en detrimento de las otras acciones que necesariamente deben llevarse a cabo para lograr una mejor inserción en los mercados internacionales.*”<sup>46</sup>

Frente a las alternativas externas la integración, como eje fundamental del desarrollo de Centroamérica, es cada vez menos una opción prioritaria. Ello se refleja, también, en el poco interés mostrado por

renovar el Sistema de la Integración o dar seguimiento a las decisiones que se tomen en su seno.

Así, el modelo programático del SICA ha cedido su espacio a un modelo más pragmático que intenta ajustarse a las oportunidades más inmediatas que se presentan a la región. Alternativas que pasan por el Plan Puebla-Panamá, el CAFTA, el ALCA o la negociación comercial con socios extrarregionales. Es decir, Centroamérica se ha convertido en una opción más para los países del área; no en la opción de los países del área. Frente a ello, la región compite, no solamente con las prioridades de cada uno de los países de la región sino con los presupuestos que cada uno de estos países destina a dichas prioridades. La integración, entonces, ha dejado de ser la zona pivote sobre la cual Centroamérica se insertaría en la economía internacional.

*“Pareciera entonces que la integración de segunda generación impulsada en los 90, y que tiene su reflejo en el enfoque ambicioso y profundo del Protocolo de Guatemala, se ha visto alterada y los países han preferido dimensionar la integración centroamericana en un marco más amplio de frentes comerciales.”<sup>47</sup>*

El informe de BID-CEPAL señaló, como un aspecto esencial para el análisis del Sistema de la Integración, lo dañino que resultó la ausencia de una estrategia regional que permitiera la gestión de las múltiples diversidades que presenta la práctica de la integración; dados los diferentes enfoques nacionales ante lo que se ha dado en llamar la agenda común; las diferentes alternativas de conceptualizar dicha agenda y los distintos mecanismos de acción común que existen dentro de esta agenda.

En dicho informe se asegura, además, que “de hecho, parece haber una amplia coincidencia entre los gobiernos centroamericanos respecto de los rasgos básicos de la política económica, pero no hay consenso completo con relación al papel de la integración regional en general, ni a la forma en que las acciones comunes debería acometerse.”<sup>48</sup>

Así, la esperanza de que el proceso de integración regional se convirtiera en un medio para elevar el grado de inserción de los países en la economía internacional no ha pasado de ser un postulado más, con avances poco sustantivos que realmente reflejen la firme intención de los Estados para que los instrumentos de la integración ofrezcan

la oportunidad de utilizar, de manera conjunta, mercados, recursos e instituciones a fin de lograr un mayor grado de competitividad en los mercados mundiales.

### **3.3. La acción pública, la desigualdad, la pobreza, y la exclusión**

El Proyecto Harvard-INCAE establece la necesidad de pasar de un crecimiento orientado por la generación de productos básicos, a un crecimiento orientado por la inversión. Por esta razón, recomiendan el desarrollo de “clusters” como el de turismo, agronegocios, textiles o vestuarios y software.

Esta visión ubica a los gobiernos como responsables de cuidar los aspectos macroeconómicos y dejar la toma de decisiones microeconómicas al empresariado. Además, se les exige una sólida estabilidad política y democrática, amplios márgenes de gobernabilidad y estabilidad y garantizar un buen clima para los negocios basado en unos derechos de propiedad confiables, mejorar los procedimientos de solución de disputas comerciales, así como la educación legal.

El mejoramiento del clima de negocios requiere de una readecuación del papel del Estado y de sus instituciones, que favorezca una menor intervención, así como reformas congruentes en las instituciones sociales y legales que les permitan soportar el desarrollo de una economía de mercado. De igual manera, se demanda un mayor fortalecimiento de los centros de enseñanza y capacitación, mejoramiento de la infraestructura física y la modernización de los sistemas financieros.

Esta disminución de la presencia del Estado no es nueva, la tendencia durante los últimos 15 años refleja una menor participación de los servicios gubernamentales y los servicios comunales, sociales, que ha sido el resultado de una política fuerte de reducción del gasto público per cápita. Ello ha llevado incluso en países como Costa Rica a un grave debilitamiento de las condiciones de vida de la clase media costarricense.<sup>50</sup> En Centroamérica el agravante a esta situación reside en la raquítica capacidad tributaria y el impacto que tiene en áreas vitales como el desarrollo y la distribución del ingreso.

Algunos autores señalan que, los rendimientos económicos de la apertura no han tenido un reflejo tanto en materia fiscal, como tri-

butaria. Durante los últimos 15 años la carga tributaria en la región, como porcentaje del PIB, ha aumentado en promedio cerca del 40%, pero se mantiene como una de las más bajas del mundo. Esto quiere decir, que en todos los países de la región existe la insuficiencia para el financiamiento del gasto público es un problema recurrente y que, en muchas ocasiones, las alternativas conducen a un mayor endeudamiento. Ello, por supuesto, ha impactado sectores sensibles como el financiamiento de la infraestructura física y social, los esfuerzos por reducir la pobreza o incrementar la educación, entre otros. En términos generales, la recaudación tributaria se encuentra en un rango que va del 9% al 14% del PIB, mientras que los gastos públicos están entre 10% y 18% del mismo. Estas tasas son bajas si se comparan con lo que se podría esperar en países con las características estructurales de los centroamericanos.<sup>51</sup>

Adicionalmente, todos los países han sufrido un importante incremento en los niveles de desigualdad. De acuerdo con datos de la CEPAL y el Banco Mundial, Centroamérica es la región de mayor desigualdad de América Latina, siendo esta última a su vez la región de mayor desigualdad en el mundo.<sup>52</sup> En Centroamérica, esto se ha traducido en una fórmula nefasta que entre mayor desigualdad exista en una sociedad menor será el impacto que tiene el crecimiento económico en la reducción de la pobreza. Ello implica que cada uno de estos países, dadas sus condiciones de desigualdad, requieren de una mayor tasa de crecimiento económico para lograr un mismo nivel de reducción de la pobreza, respecto a aquellos otros países en los que la desigualdad inicial es menor.

En Costa Rica, por ejemplo, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares para el 2004, reveló que la desigualdad no ha frenado su ascenso, pues, la participación del ingreso se ha concentrado cada vez más en menos hogares. En este país, en 1984 el 20% más pobre recibía el 6.3% del ingreso total y el 20% más rico recibía el 43.1 del total, sin embargo, para el 2004 el mismo 20% más pobre solamente tuvo una participación del 4.0 del total de ingresos, mientras que el 20% más rico aumentó su participación a un 53.9%.<sup>53</sup>

El crecimiento económico, lejos de lo que se esperaba, ha tenido un bajo impacto en el mercado de trabajo centroamericano, que permanece estancado. La transformación estructural y el ajuste, de su lado, replantearon la recomposición de la fuerza laboral, sin embargo,

hoy las condiciones laborales continúan siendo precarias. El vínculo entre precariedad laboral y pobreza es cada día más estrecho. Ocho de cada diez hogares cuyo jefe está desocupado y subempleado tiene una mayor posibilidad de permanecer en la pobreza. Esta situación se agudiza ante la escasa capacidad de los gobiernos para generar oportunidades de empleo y otras fuentes alternativas de ingresos para las personas. Como resultado de ello, en muchos países la recurrencia del discurso oficial con el fin de abordar el tema desde el esquema denominado de “flexibilización laboral” (con el fin de ajustar el empleo, la producción y las condiciones de trabajo a los cambios en los mercados mundiales), podría estar generado un aumento del empleo informal, la agudización de la precariedad laboral y el surgimiento de conflictos.<sup>54</sup>

En este contexto, se reafirman los tradicionales procesos de exclusión de las sociedades centroamericanas. Los pocos rendimientos en materia económica, laboral y social se concentran en los centros urbanos, mientras las zonas rurales continúan sin recibir servicios básicos como acceso al agua, salud, educación, infraestructura, entre otros. Además, se profundizan las asimetrías en materia de género e intergeneracional. La población femenina está en desventaja frente a la población masculina y la población más joven tiene mayores restricciones para incorporarse al disfrute de los rendimientos económicos y sociales.

La situación es grave y las cifras cada vez aumentan sin que a la vista surjan alternativas serias y de largo plazo que pueden generar espacios de crecimiento de las oportunidades sin la intemperie de la precariedad. En la región, 4 de cada 10 niños no logran llegar al quinto grado; únicamente el 15% de los y las jóvenes posee más de seis años de escolaridad y que la mayor parte de los y las jóvenes que abandonan sus estudios e inician su vida laboral, se insertan en el sector más informal (“a la intemperie”), sin acceso a seguro social y con ingresos muy, pero muy bajos. La “intemperie” laboral y gubernamental instaaura unas condiciones vida negativas para estos grupos familiares, que se caracterizarán por poseer bajos ingresos económicos y con pocas oportunidades para acceder a la educación, la salud y otros servicios básicos.

Las valoraciones sobre este panorama son coincidentes. De acuerdo con el análisis del Proyecto Estado de la Región, para la región centro-

americana en su conjunto, las opciones de superación de la pobreza para los extremadamente pobres de las áreas rurales han sido muy limitadas. En términos generales la situación a finales de la década de los 90 no difiere significativamente de la que se tenía al inicio de ese mismo decenio.<sup>55</sup> De su lado, Nowalski concluye que los niveles de pobreza, aunque inferiores a aquellos típicos de otras partes del mundo, siguen siendo elevados y para el conjunto de la subregión, se encuentran hoy por encima de los niveles que eran característicos antes de la crisis de principios de la década de 1980.<sup>56</sup>

### **3.4. Reflexiones finales: ¿inestabilidad + intemperie = conflicto?**

El apretado recuento hecho anteriormente arroja una serie de condiciones generalizadas para la región. En primer lugar, la totalidad de los países centroamericanos han experimentado reformas y ajustes económicos que orientan organismos internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, que en el corto plazo se han traducido en una pérdida de la capacidad gubernamental para orientar las acciones en materia social que respondan a las demandas ciudadanas. Por otra parte, en la mayoría de los países de la región no se han podido generar condiciones adecuadas y equitativas para producir un desarrollo económico y social sostenible que ha cedido su lugar a interpretaciones pragmáticas empresariales de tal desarrollo.

Los elementos anteriores, han generado una profundización de las condiciones de desigualdad que históricamente han caracterizado a Centroamérica y que, en este contexto, repercute en las relaciones de integración social internas de estas sociedades, tal y como lo ha señalado Sojo, “las luchas internas del presente están marcadas por el deterioro de las bases estructurales de estas”.<sup>57</sup>

Por otra parte, los ansiados rendimientos del binomio consolidación de la democracia- incremento del bienestar económico no se han producido. Aunque en todos los países del área la democracia electoral se ha asentado, lo cierto es que en el último quinquenio los escándalos de corrupción han puesto en cuestión las instituciones del sistema democrático. Sólo en los últimos tres años, debido a casos de corrupción, se han generado crisis políticas institucionales en Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

## **4. Respuestas institucionales, organizaciones de sociedad civil y prevención de conflictos y de la violencia en América Central**

### **4.1. *El Tratado Marco de Seguridad Democrática***

En el inicio del trabajo se indicó que, históricamente, la resolución de conflictos en Centroamérica descansó sobre la base de un esquema cuya característica fue el de la fuerza como mecanismo de solución. Luego de la firma de los Acuerdos de Paz de Esquipulas II se transitó de esquemas reactivos hacia la construcción de esquemas orientados por la democracia, enfoques de resolución pacífica de controversias y prevención de conflictos. El Tratado Marco de Seguridad Democrática se constituyó en la base de este nuevo enfoque.

Este reordenamiento de los temas en la agenda de seguridad tuvo su reflejo tanto en el ámbito nacional como regional. En el ámbito interno, por ejemplo, se logra observar la reactivación o activación de nuevos actores institucionales con roles protagónicos tales como las policías y la administración de justicia, al tiempo que se piensa un replanteamiento del papel de las fuerzas armadas en los asuntos de seguridad interna de los Estados. Todo ello en un marco de amplia consulta y participación de la sociedad civil. En el plano regional, por otra parte, el antiguo Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA), que venía funcionando como la estructura obligatoria de cooperación en materia de seguridad, dio paso a la Comisión de Seguridad Centroamericana y a una multiplicidad de instrumentos en materia de seguridad ciudadana y crimen organizado.

Aunque al Tratado Marco ha sido muy criticado, es posible señalar los avances que en materia de seguridad ha significado. En primer lugar, con este instrumento se reconoce a la democracia como forma de gobierno, el irrestricto respeto a los derechos humanos, y la preeminencia del Estado de Derecho. En segundo lugar, hay una aceptación por parte de las Fuerzas Armadas a la subordinación a las autoridades civiles, constitucionalmente establecidas y democráticamente electas. En tercer lugar, se acepta que la seguridad es un concepto inclusivo, que no se agota en los temas militares, y que requiere de un manejo integral, indivisiblemente ligado al fortalecimiento y la profundización de la democracia. Finalmente, se dan los primeros pasos en reconocer la estrecha y complementaria relación entre el desarrollo y la seguridad, al establecerse que la adecuación de los presupuestos

nacionales deberá estar orientada al beneficio del sector social en salud, educación, y en aquellos otros ámbitos que contribuyan a mejorar la calidad de vida del ser humano.

Estos presupuestos son los que constituyen el verdadero significado preventivo del Tratado. La Prevención es entendida como el desarrollo de múltiples oportunidades para que las sociedades alcancen mejores niveles de vida y mayores niveles de estabilidad en la convivencia social.

Por otra parte, en el ámbito de la conflictividad interestatal el Tratado ha servido como mecanismo de prevención y solución pacífica de controversias, particularmente en el tema limítrofe. El 30 de marzo del año 2002 los Presidentes de El Salvador, Honduras y Nicaragua firmaron la Declaración de Pochomil, como un instrumento que retoma los principios del Tratado Marco, y se propone fomentar y fortalecer las Medidas de Fomento de la Confianza Mutua. La Declaración se firmó luego de que en noviembre del 2000 se reiniciaran una serie de diferendos limítrofes (tanto el mar Caribe, como en las aguas del Golfo de Fonseca) cuando Honduras ratificó un tratado de delimitación marítima con Colombia.

#### ***4.2. ¿De la seguridad democrática a lo preventivo? ¿De la seguridad democrática a lo reactivo? Los devaneos regionales en materia de seguridad y prevención***

Como se apuntó anteriormente, el carácter preventivo del Tratado Marco descansa en el componente democrático de su propuesta. Sin embargo, en abril del 2003, durante la reunión Técnica de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, realizada en San Salvador, se dispuso que los rectores del marco de acción de la Comisión de Seguridad en el ámbito de la integración fueran los desastres naturales, la seguridad de las personas y sus bienes y la seguridad regional. A partir de entonces la región ha iniciado una serie de propuestas de carácter reactivo frente a los temas planteados anteriormente.

En el ámbito de la seguridad de las personas y sus bienes, acciones como la creación de una Fuerza de Respuesta Rápida (FRR), en el marco del llamado Plan CFAC de Cooperación Integral para Prevenir y Contrarrestar el Terrorismo, el Crimen Organizado y Actividades Conexas, con el objetivo de desplegar operaciones conjuntas, combi-



nadas o coordinadas para hacer frente a las “amenazas emergentes”. En algunos países ya se han iniciado la integración de los capítulos nacionales este tipo de operaciones.

En Guatemala, por ejemplo, se ha creado el Grupo de Alto Nivel para la Seguridad Fronteriza (GANSEF) y se ocupa de tareas como el control migratorio, el terrorismo, el crimen organizado, seguridad pública y control de aduanas, entre otros. Además, se han integrado fuerzas de patrullaje binacional o trinacional (Honduras, Guatemala y El Salvador). Recientemente se ha creado las Fuerzas de Tarea (Fuerza Tarea Guatemala, Fuerza Tarea Norte, Fuerza Tarea San Marcos y la Fuerza Tarea Nororiental) que combinan fuerzas militares con efectivos policiales para el abordaje de la delincuencia y la criminalidad y que actualmente constituyen cerca de siete mil cuatrocientos hombres. Asimismo, se han reactivado los mecanismos de la inteligencia militar y de la policía nacional, así como el Cuerpo Especializado de Reserva para la Seguridad Ciudadana.

Por otra parte, en El Salvador, también se crearon la Fuerzas de Tarea Conjunta con el objetivo de controlar las actividades de la narcoactividad (nacionales e internacionales) y la implementación de los ya conocidos Planes de Mano Dura y Puño de Hierro (Administración de Francisco Flores), Súper Mano Dura (Administración de Antonio Saca) y la consecuente creación y despliegue del Grupo de Operaciones Policiales Especiales (GOPES), que es una unidad de acción para contener las actividades delincuenciales de las pandillas o maras. Estas acciones también estuvieron a cargo, tanto de efectivos de la Policía Nacional Civil (PNC) como de las Fuerzas Armadas.

Junto con la implementación de estos planes, se puso a discusión en la Asamblea Legislativa el proyecto de ley denominado “Ley Antimaras”, fuertemente criticada por su contenido altamente reactivo. De igual manera, se puso a discusión la “Ley para el Combate de las Actividades Delicuenciales de Grupos o Asociaciones Ilícitas Especiales”. El llamado Plan Súper Mano Dura tiene dentro de sus actividades un plan bajo la denominación Mano Amiga o “Construyendo juntos una política de prevención, atención y control de la violencia, cuyo principal objetivo es la construcción de una política concertada para la prevención, atención y control de la violencia y la delincuencia.

De igual manera, los Presidentes de El Salvador, Guatemala y Nicaragua en el Plan de Acción de la Declaración Trinacional Integración para el Siglo XXI, del 2 de mayo de 2000, acordaron crear un mecanismo conjunto de los organismos de seguridad y defensa en la persecución del narcotráfico, terrorismo, tráfico ilegal de armas y personas, secuestros, extorsiones y contrabando.

Durante el último año, el Presidente de El Salvador, Antonio Saca y el Presidente de Guatemala, Oscar Berger, han puesto en marcha un plan de combate a la delincuencia en las carreteras que unen a los dos países, que ha estado siendo ejecutado por una fuerza policial binacional en los dos territorios, que ejercen labores de prevención y combate de diversos delitos que afectan las zona limítrofe de Las Chinamas, San Cristóbal, La Hachadura y Anguiatú.

En Honduras la situación no es nada diferente a la de El Salvador y Guatemala. Desde la llegada del Presidente Ricardo Maduro se instauró la práctica de utilizar a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad y control de la delincuencia (lo cual ha generado muchas dudas sobre la conveniencia de tal medida) así como la promulgación de las llamadas “leyes antimaras”. El actual Presidente de Honduras, Manuel Zelaya, ha anunciado, también, la decisión de reforzar a la Policía Nacional con soldados de las Fuerzas Armadas. Por otra parte, se ha puesto en cuestión aquellas iniciativas de la sociedad civil que demandan o procuran un acercamiento con las pandillas o maras. Este tipo de actividad ha sido realizada en Honduras por el obispo auxiliar de San Pedro Sula, monseñor Rómulo Emiliani, quién se ha opuesto a la implementación de medias violentas y uso excesivo de la fuerza.

En Panamá, se ha presentado un anteproyecto de ley que procura endurecer las sanciones contra el terrorismo, al tiempo que crea el Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional (COSEDEN) como cuerpo asesor del Presidente de la República en esta materia y autoriza operaciones conjuntas entre las fuerzas de seguridad de Panamá con la de otros países. El principal objetivo de este Consejo consiste en analizar hechos que pongan en peligro el orden público democrático, tales como el terrorismo y el tráfico de narcóticos y delitos contra la seguridad colectiva.

### **4.3. La Conferencia de las Fuerzas Armadas de Centroamérica (CFAC): ¿Qué fue del control civil y la subordinación de las instituciones militares?**

La Conferencia de las Fuerzas Armadas de Centroamérica se constituyó hace nueve años en 1997. Durante su primer año de actividad registró una agenda regional débil concentrada en dos temas: la elaboración del Proyecto de Integración Militar Regional y la realización de los Foros Militares por una Cultura de paz y No-Violencia. Sin embargo, durante el período entre su segundo año de actividad (1998) y el 2001, la CFAC registra mayor actividad (cuatro reuniones ordinarias anuales) producto de los efectos del Huracán Mitch. Producto de ello, durante estos cuatro años, la CFAC logra consolidar su papel como un órgano regional de acción en caso de desastres con la creación de las Unidades Humanitarias y de Rescate (UHR-CFAC), presentadas de manera oficial en el 2000 y con una serie de planes con el objetivo de salvar lagos contaminados; para combatir el derrame de hidrocarburos y contaminantes en el mar, así como también, apoyo a la prevención de enfermedades emergentes.

En los siguientes cuatro años (2001-2004) la CFAC ha celebrado nueve reuniones ordinarias, a un ritmo de dos reuniones ordinarias al año, intensifica y amplía sus acciones luego de los ataques terroristas del 11 de setiembre e incluyen como eje principal programático la prevención y erradicación de las actividades terroristas, acogándose al mandato regional de los presidentes en la Declaración Centroamérica Unida contra el Terrorismo, de setiembre del 2001. Así las cosas, esta organización militar regional desarrolla el Plan CFAC de Cooperación Integral para Prevenir y Contrarrestar el Terrorismo y Actividades Conexas, así como el fortalecimiento de la UHR-CFAC. De igual manera, dentro de los planes de la CFAC aparecen las maras o pandillas como una amenaza a la seguridad de los países y, entre las principales recomendaciones se subraya el empleo de las Fuerzas Armadas como de las Fuerzas Policiales en actividades de patrullajes conjuntos.

A partir de entonces, la CFAC ha promovido las actividades conjuntas entre Fuerzas Armadas, Fuerzas de Seguridad Pública y otras instituciones gubernamentales, todo ello fundamentado en el Informe confidencial, presentado a los mandatarios de la región, sobre la situación de las amenazas a la seguridad de Centroamérica desde la perspectiva de la CFAC, así como las propuestas regionales para su

enfrentamiento. Como resultado de ello, la Conferencia amplía sus actividades y denomina nuevamente su Plan CFAC para la Cooperación Integral para contrarrestar el Terrorismo, el Crimen Organizado y sus Actividades Conexas, mediante operaciones conjuntas, combinadas o coordinadas. De igual manera ya han iniciado la ejecución del llamado Plan de Cooperación Internacional con el objetivo de gestionar con las Fuerzas Armadas, organismos e instituciones internacionales los recursos para el equipamiento y adiestramiento de las Unidades de Acción Rápida o Fuerzas de Respuesta Rápida.

Esta situación significa un retroceso en materia de seguridad democrática, pues se privilegia las medidas de reacción inmediata y uso de la fuerza. Lo grave de los hechos reside en la legitimación que ha venido recibiendo este tipo de respuestas, tanto de los gobiernos nacionales, considerados individualmente, como de los gobiernos, reunidos en el Sistema de la Integración Centroamericana.

En 1998 los Presidentes de Centroamérica, reunidos en Comalapa, El Salvador, resolvieron tomar las medidas necesarias para afrontar los problemas derivados del Huracán Mitch. Como resultado de ello, inmediatamente la CFAC presenta su propuesta de crear las Unidades Humanitarias y de Rescate (UHR-CFAC) y la modificación de su reglamento. La situación resulta muy similar en el año 2001 con la Declaración Centroamérica Unidad contra el Terrorismo (19 de setiembre) y en el 2002 con la Declaración de Granada, en donde la CFAC se acoge a dichos instrumentos y recomienda el inicio de intercambio de experiencias regionales, la creación del Plan Regional de la CFAC contra el terrorismo y el inicio de tareas de apoyo militar a las Fuerzas de Seguridad Pública.

La apertura de estos espacios en el ámbito regional han permitido no solamente un proceso de legitimación sino también, un marco de acción operativo nacional, que se consolida con la presentación del ya citado Informe confidencial, presentado a los Presidentes de Centroamérica, sobre la situación de las amenazas a la seguridad en Centroamérica desde la perspectiva de la CFAC. Este incremento de la presencia de la Conferencia de las Fuerzas Armadas, así como del uso de las medidas reactivas y uso de la fuerza, ha significado un serio deterioro de las instituciones civiles de la región.

En primer lugar, el máximo órgano de la integración centroamericana, dado el bajo control e la ejecución, discusión y ejecución las decisiones, continúan dejando grandes espacios para la justificación de los militares en tareas que les corresponden a las instituciones civiles. Ello, además, ha invisibilizado a los órganos de control regional como el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) o la Corte Centroamericana de Justicia que, antes bien, firma acuerdos de entendimiento con la CFAC que legitima el proceso.

En otra dirección, el otro órgano de dirección y control civil en temas de seguridad, la Comisión de Seguridad de Centroamérica, integrada por los y las Viceministros de Relaciones Exteriores de los países, se ha desdibujado. El control de la agenda y la dirección de las acciones se han trasladado desde las Cancillerías hacia los Ministerios de Defensa. Hoy el peso de la toma de decisiones en materia de política regional de seguridad se ubica en la CFAC. Otro de los actores regionales que ha sido desplazado es la Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica y el Caribe. Durante el año 2001, luego de la Declaración Centroamérica Unida contra el Terrorismo, la Asociación asumió el liderato de las acciones regionales y se propone el surgimiento del Plan Centroamericano de Cooperación Integral contra el Terrorismo y Actividades Conexas, en el marco de Comisión de Seguridad y de la Asociación de Jefes de Policía. Sin embargo, un año más tarde, en diciembre del 2002, se aprueba el Plan CFAC contra el Terrorismo.

Ello, por supuesto, inhibe la participación de la sociedad civil tanto en la elaboración de las políticas, como en su discusión ejecución, control o redición de cuentas. En esta dirección, el órgano oficial de la sociedad civil de la integración, el Comité Consultivo del SICA (CC-SICA), es poco o nada consultado cuando de temas de seguridad se trata. Asimismo, existen pocas organizaciones asociadas al SICA que tengan una experiencia o consideren como una prioridad en sus agendas el tema de la seguridad.

## **5. Conflicto y conflictividad en Centroamérica. Una aproximación: ¿Ha sido posible la construcción de mecanismos preventivos desde sociedad civil?**

Basta hacer un ligero recorrido por el primer semestre del año 2006 para comprobar la diversidad de conflictos y fuentes de conflicto que

existen en Centroamérica. De igual manera, es posible comprobar el tipo de respuesta que, tanto los gobiernos como desde la sociedad civil se ha venido desarrollando.

En Nicaragua, durante el pasado mes de mayo, debido al Decreto Ejecutivo de Emergencia Económica para la Costa del Caribe, Río San Juan y Nueva Segovia, que ordena a las fuerzas del ejército de Nicaragua a realizar operativos con el fin de controlar el tráfico ilegal de madera. Como resultado de ello, las empresas forestales del departamento de Nueva Segovia bloquearon carreteras como muestra de protesta hasta que se derogara el citado Decreto. Sin embargo, un mes más tarde empresarios madereros iniciaron una serie de reuniones y entrevistas con diputados de la Asamblea Nacional con el fin de encontrar una solución al problema de la veda forestal.

Por otra parte, quienes han estado promoviendo mecanismos de diálogo y prevención han sido las iglesias católica y evangélica, en momentos en que la violencia se ha manifestado en Managua con motivo de los enfrentamientos entre sectores universitarios y la policía nacional debido al incremento por el alza del pasaje interurbano y a consecuencia de los hechos de violencia ocurridos debido a las protestas del sector salud por lograr un incremento en sus condiciones salariales. Ambas iglesias han estado promoviendo a través de cartas pastorales una serie de mecanismos por medio de los cuales se puedan prevenir las acciones de violencia debido a estas demandas.

En el caso de Honduras y El Salvador, dos casos han ocupado la atención durante el último semestre. Por un lado, la decisión de ambos gobiernos de iniciar la construcción de la represa binacional El Tigre, ha obligado a una serie de marchas, protestas y movilizaciones tanto de organizaciones locales, gobiernos locales tanto de comunidades procedentes de Itimbucá, Lempira y La Paz (Honduras), como de Morazán, Chalatenango, San Miguel, Sonsonate, Santa Ana y San Salvador (El Salvador). El proyecto hidroeléctrico forma parte del sistema de interconexión hidroeléctrica promovido dentro de las iniciativas del Plan Puebla-Panamá y de acuerdo con organizaciones como el Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas, esta iniciativa no ha sido consultada con las comunidades y por tanto, “estamos dispuestos a luchar hasta las últimas consecuencias en defensa de nuestras tierras”.<sup>58</sup>

A partir de entonces, el gobierno de Honduras conformó una comisión gubernamental con el fin de iniciar una serie de reuniones y mecanismos de negociación con las comunidades de la zona que sería afectada. El principal temor de las comunidades y grupos de sociedad civil es el incumplimiento gubernamental, pues citan ejemplos en Guatemala y del municipio San Andrés, departamento de Copán, con la represa El Cajón, donde ni el gobierno y las empresas transnacionales cumplieron sus promesas.

Por otra parte, el conflicto no solo ha tenido un efecto en el ámbito local, sino también en las relaciones bilaterales entre ambos países. En los medios de comunicación escrita (La Prensa) ha estado circulando información sobre un documento de las Fuerzas Armadas de Honduras titulado *Repercusiones de la construcción de la represa El Tigre*, en donde se señala que, la construcción de la represa El Tigre oculta un expansionismo comercial salvadoreño. “El punto que se señala en el informe es un cambio del histórico litigio fronterizo que hace poco terminó con la finalización de la demarcación de ambas fronteras y la invasión militar que los salvadoreños intentaron hace más de 30 años, por una de tipo económica que se vería fortalecida con la edificación del embalse.”<sup>59</sup>

Este hecho ha coincidido con la declaraciones del entonces canciller por ley, Enrique Reina, sobre la intención de El Salvador por comprar aviones F-5 de la Fuerzas Aérea Hondureña, con lo que se estaría alterando el balance razonable de fuerzas de la región.<sup>60</sup> De igual manera, coincide con la afirmación de los gobiernos de Honduras y Estados Unidos, para que este último amplíe su presencia militar en el país. De acuerdo con el Secretario de Defensa de Honduras, Arístides Mejía, esto obedece al replanteamiento de la política y estrategia de seguridad nacional que se implementará ante las llamadas nuevas amenazas como el terrorismo, el narcotráfico. Entre otras cosas, el acuerdo permitirá la utilización de bases militares por parte de Estados Unidos y la construcción de un radar para el control del tráfico aéreo y naval en la zona caribeña de Honduras.<sup>61</sup>

Finalmente, en el ámbito doméstico el cardenal hondureño, Oscar Andrés Rodríguez ha venido impulsando la instauración de un diálogo entre autoridades y pandillas con el objetivo de abordar el tema de la violencia con la que se ha intentado responder al problema de la delincuencia. La propuesta del cardenal se plantea en la Carta pastoral

denominada “por los Caminos de la Esperanza” y en la que se hace un llamado a la construcción de una sociedad más justa, sin pobreza, con una economía con orientación social y que resuelva el problema agrario y la corrupción. La iniciativa ha encontrado eco en algunos miembros de la maras y han iniciado un diálogo con organizaciones no gubernamentales y representantes de la Iglesia, sin embargo, el Ministro de Seguridad de Honduras, Álvaro Romero, afirmó que el gobierno no participará en iniciativas como estas pues “nunca vamos a ir a un diálogo o negociación con ellos (las maras), porque hemos jurado cumplir la ley y las leyes son para cumplirlas.”<sup>62</sup>

En Guatemala no se ha logrado encontrar una solución a los graves conflictos agrarios. Aunque se han efectuado varios encuentros con representantes del Fondo de Tierras (Fontierras), representantes de la Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (CONIC) han llegado a afirmar que si el gobierno no responde a sus demandas estarían llamando a un levantamiento nacional en al menos 16 de los 22 departamentos del país.

Entre las medidas anunciadas están la ocupación de fincas, el bloqueo de carreteras y el paro nacional. El pasado 30 de marzo cerca de diez mil campesinos se manifestaron en las calles de la capital guatemalteca con el objetivo de que el gobierno les condone la deuda de varias fincas que no han podido ser pagadas debido a la crisis agraria.<sup>63</sup>

Los movimientos de protesta también han tenido otras fuentes. En el departamento del Petén, municipio de La Libertad, se han realizado expresiones de rechazo a la construcción de una represa en la frontera de Guatemala con México, por parte del Frente Petenero contra las Represas. Por otra parte, la Iglesia Católica, por intermedio del cardenal Rodolfo Quezada Torruño se retiró de la mesa de negociación con la Comisión de Alto Nivel sobre Minería, pues creen que las propuestas del gobierno son insuficientes.

De otro lado, a partir del mes de mayo el gobierno de Guatemala puso en marcha el plan de fuerzas combinadas, lo que significa que se contrataron soldados para apoyar las tareas de las Policía Nacional Civil (PCN). Ello ha implicado la modificación del Código Militar y otras leyes para dar a los militares potestad para actuar como policía, tal y como estaban antes de la firma de los Acuerdos de Paz. De acuerdo con datos del Ministerio de la Defensa nacional los militares



han sido destinados a departamentos como Petén, Zacapa, Jutiapa y Suchitepéquez.<sup>64</sup>

## **6. Límites y avances en la construcción de mecanismos de prevención desde sociedad civil**

A partir de la década de 1990, Centroamérica experimentó una fuerte actividad de organizaciones de la sociedad civil, en dos niveles importantes.<sup>65</sup> El primero de ellos está referido al plano no-institucional o no-oficial. En este ámbito, hay que destacar varias coordinadoras de carácter sectorial que fueron agrupadas en su momento por organizaciones como la Iniciativa Civil para la Integración de Centroamérica (ICIC) y el Comité Centroamericano de Coordinación Intersectorial (CACI), que permitieron la configuración de una red de relaciones e iniciativas en torno temas de interés común.

El segundo plano está dado por el factor oficial o institucional. En este ámbito, el Protocolo de Tegucigalpa estableció un órgano especializado de consulta, que asegurara la participación de la sociedad civil organizada regionalmente: el Comité Consultivo del SICA, CC-SICA.<sup>66</sup> Cabe destacar, también, al Foro Permanente de la Sociedad Civil, de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, CCAD, que se ha constituido en un mecanismo de diálogo, interacción y consulta regional con el Consejo de Ministros del Ambiente de Centroamérica.

La conformación de estos mecanismos de participación no ha sido fácil. Por ejemplo, entre 1991 y 1995 se habían institucionalizado cuatro mecanismos de consulta a la sociedad civil: el Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana (CC-SICA); el Comité Consultivo de la Integración Económica (CCIE); el Comité Consultivo de la Integración Social (CCIS). Además, se crearon los mecanismos de consulta y acceso a la información creado por la Comisión de Ambiente y Desarrollo de Centroamérica (CCAD).

Tampoco ha sido fácil la puesta en marcha de los órganos de consulta oficiales. Aunque el Comité Consultivo se crea en 1991, con el Protocolo de Tegucigalpa, no es sino hasta en la Reunión de Presidentes de Centroamericanos (Honduras, 1995) que se conforma

oficialmente el Comité como órgano del Sistema de la Integración Centroamericana.

A pesar de los esfuerzos por unificar la consulta a la sociedad civil las contradicciones en el ámbito de la toma de decisiones de los órganos oficiales continúan siendo una de las principales causas que han debilitado a estos mecanismos de consulta. Por ejemplo, en la Declaración de Guatemala II (octubre de 1999) se instruyen a la Comisión de Seguridad de Centroamérica para que, en coordinación con las autoridades nacionales competentes, establezca, en el menor plazo posible, los mecanismos de acción conjunta, transparentes y participativos para la prevención de riesgos y mitigación de desastres en la región, con el apoyo de las instituciones regionales correspondientes, una función que debió ser asumida directamente por el CC-SICA.

Frente a esta situación, el 13 de diciembre del 2002, el CC-SICA presenta ante los Presidentes de Centroamérica la Propuesta del Comité Consultivo del SICA a la XXII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Centroamérica, en donde se plantea a los gobiernos centroamericanos el apoyo efectivo y la convocatoria oportuna para que pueda desarrollar sus funciones y cumplir con la misión para la que fue creado: fortalecer la integración centroamericana con la participación activa de la sociedad civil organizada.

Por otra parte, en el ámbito no-oficial, luego de los devastadores efectos del Huracán Mitch, la participación de las organizaciones de la sociedad civil cobró especial relevancia en el proceso de reconstrucción del istmo. Se constituyeron plataformas de la sociedad civil como el Espacio Interforos en Honduras; la Coordinadora Civil para la Emergencia y reconstrucción, en Nicaragua; el Foro para la Reconstrucción y Transformación, en El Salvador y la Coordinadora Costa Rica Solidaria, en Costa Rica. A estos esfuerzos se sumaron tres redes regionales a) la Red de Alforja; b) la ICIC y la Coordinadora Centroamericana del Campo, CCC; así como la instancia de seguimiento al Grupo Consultivo para Guatemala, la Asamblea de la Sociedad Civil de Panamá y su homóloga de Belice, el Movimiento Ciudadano de Belice. Ello, fortaleció la constitución de plataformas de la sociedad civil en el espacio nacional y regional. Además, facilitó el inicio de procesos de auditoría desde la sociedad y el establecimiento de diálogos con los gobiernos.

En aquella oportunidad, las organizaciones de la sociedad civil lograron consolidar la llamada *Agenda de la Sociedad Civil* (2002), que concentra su atención en cuatro áreas: a) el modelo de desarrollo; b) el modelo de democracia; c) el modelo de integración regional y; d) las cuestiones sectoriales, como por ejemplo, trabajo, género, etnia, ambiente y cultura.

A pesar de ello, la participación de la sociedad civil continúa mostrando un déficit importante. El primero de ellos tiene que ver con el nivel de representatividad y legitimidad de estas organizaciones. En segundo lugar, hay un espacio muy reducido en las agendas nacionales para temas como la resolución y prevención de conflictos. Finalmente, los mecanismos de actuación de la sociedad en temas de prevención de conflictos no han sido discutidos ampliamente desde las organizaciones de la sociedad civil y hay un escaso monitoreo de las agendas nacionales sobre el surgimiento de conflictos. En otras palabras, existen pocas organizaciones de la sociedad civil involucradas en el tema.

### **6.1. Elementos para la caracterización del rol de la sociedad civil en prevención de conflictos**

El análisis siguiente está hecho con base en una matriz sencilla de ordenamiento de la información noticiosa que ha aparecido durante el último año en los siguientes diarios de Centroamérica: La Prensa Libre (Guatemala), La Prensa Gráfica (El Salvador), La Prensa (Honduras), La Prensa (Nicaragua) y La Nación (Costa Rica). Los resultados no muestran una búsqueda exhaustiva, sino se trata de hacer un primer estudio exploratorio que muestre una serie de tendencias que sobre el tema de prevención de conflictos se reporta en algunos medios de prensa escrita. La información ha sido ordenada en una matriz ampliada, que toma como base la ordenación de la conflictividad en Centroamérica, hecha por Gabriel Aguilera en su trabajo “Sísifo revisado: conflictos y conflictividad en Centroamérica”.

#### *a. Elementos sobre el rol de la sociedad civil*

- El tema de la prevención de conflictos pocas veces ha estado en las agendas de trabajo de los grupos organizados civiles. Es posible registrar una participación en temas importantes como el control y el seguimiento a la conducta de las fuerzas armadas y otros órganos de la seguridad del Estado.

- Sin embargo, de acuerdo con los resultados de la matriz, el tema del conflicto está presente no como tema de trabajo, ni de estudio, sino como una realidad a la que los grupos (organizados o no) deben recurrir como única alternativa de que sus demandas o peticiones sena escuchadas y planteadas.

- Por otra parte, la “especialización” de las organizaciones es muy débil en el tema de prevención de conflictos, a pesar de que hay “especialidades” en materia de conflictividad. Algunas organizaciones agrupan sus intereses en torno a problemas concretos (ambientales, económicos, sociales y otros), pero no existe una relación entre conflictividad y prevención.

- De igual manera, no hay claridad en la mayoría de los países sobre los mecanismos de relación entre gobierno y sociedad civil. En la mayoría los marcos legales no están claros sobre el tema de la prevención y las políticas públicas privilegian las respuestas reactivas (“mano dura”) en temas como la seguridad y por otra parte, utilizan medidas represivas para desmovilizar las distintas expresiones de protesta por parte de organizaciones de sociedad civil y movimientos sociales. Por otra parte, hay una fuerte deslegitimación de las “promesas” de los gobiernos que generan cada vez más escepticismo por parte de las organizaciones de sociedad civil, que encuentran en la manifestación de conflicto su única alternativa para generar un encuentro con las autoridades de gobierno.

- Existe un bajo nivel de institucionalización, de canales de acceso al sistema político, y de prácticas reconocidas —tanto por el Estado como por la Sociedad Civil— para llevar adelante procesos de incidencia. Ello, por supuesto, genera mayor descontento con las políticas públicas, mayor escepticismo y mayor resistencia o menor legitimidad de las acciones gubernamentales.

- La incidencia a través de la generación del conflicto se ha convertido en una especialización de las organizaciones de la sociedad civil y si bien cotidianamente varias de ellas realizan acciones de incidencia a través del conflicto en el sistema político, éstas no siempre responden a una acción deliberada o a una estrategia planificada para el logro de una respuesta a sus diferentes demandas.

- Por otra parte, hay un serio cuestionamiento al nivel de representatividad de las organizaciones de la sociedad civil por parte de las autoridades gubernamentales, lo cual les impide en muchos casos

ser interlocutores válidamente aceptados en caso concretos como las protestas o expresiones en contra de los tratados de libre comercio, el Plan Puebla Panamá y otro tipo de manifestaciones en contra de la instalación de empresas de minería, explotación hidroeléctrica y otras.

- En el ámbito regional, aunque el Tratado Marco de Seguridad garantiza la participación a través del Comité Consultivo, CC-SICA, la presencia de la sociedad civil no ha sido efectiva. Incluso, en la *Matriz Básica de Temas Prioritarios* en seguimiento al Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centro América y a las decisiones de la Comisión de Seguridad de Centroamérica se establece la creación de un programa anual permanente de actividades de fomento de la confianza, que involucran la participación de las fuerzas armadas y de seguridad pública de la región, conjuntamente con la sociedad civil centroamericana (Artículo 52, inciso h), sin embargo, en entrevistas realizadas a Directivos del CC-SICA, a la fecha ninguna consulta ha sido remitida a este Comité ni se les ha cursado invitación para participar de dicho programa.

- Existen, además, débiles, o en su defecto ausencia, de instrumentos efectivos de información a cerca de las acciones que el tema de la prevención de conflictos se están llevando a cabo en Centroamérica. Ejemplos como los realizados en el contexto de las acciones emprendidas por la Comisión para el Desarrollo Rural (CODER), el Instituto de Investigación y Aplicaciones de Métodos de Desarrollo (IRAM), TROCAIRE y Acción Contra el Hambre (ACH) con el fin de elaborar y utilizar mapas que contribuyan al fortalecimiento de las capacidades locales en materia de prevención de conflictos y gestión sostenible de los recursos naturales no han sido conocidos ampliamente.

- Es en el área de la seguridad (reforma a las fuerzas armadas y a otros órganos de la seguridad) donde mayores experiencias se pueden observar de participación de la sociedad civil. Es posible observar en casi todos los países buenas prácticas de diálogo y consulta en materia de formación de políticas públicas, reformas a los órganos policiales, creación de libros blancos, entre otras.

- Por otra parte, existe una fuerte limitación financiera en las organizaciones de la sociedad civil. Los recursos se reciben para ejecutar proyectos, muchos de los cuales no consideran el tema de la prevención de conflictos como una prioridad, y no con el fin de promover

procesos de prevención, lo cual limita mucho la capacidad real de las organizaciones. El desarrollo de capacidades de las OSC se ha circunscrito a los temas propuestos por la cooperación internacional y se ha dado de forma muy instrumentalizada y que no logran desarrollar verdaderas capacidades para un trabajo de largo aliento.

#### *b. Elementos sobre la conflictividad y el conflicto*

Uno de los elementos que más se ha logrado observar en los países es que de alguna manera se han dado pasos importantes en la construcción colectiva de una visión social del conflicto, pero estos avances contrastan con una visión poco construida o elaborada sobre prevención de conflictos en propuestas concretas de incidencia a nivel regional y nacional. Algunos de estos avances, pueden ser caracterizados de la siguiente manera:

- El conflicto es un asunto social, que no se resuelve únicamente por la vía técnica, sino que requiere de niveles elevados de diálogo y entendimiento. Sin embargo, buena parte de la conflictividad observada encuentra su germen en los asuntos de la llamada “nueva economía” impulsada por los tratados de libre comercio, las iniciativas regionales para promover la competitividad, la generación de energía, el establecimiento de corredores logísticos y la atracción de inversiones.
- No hay una agenda de trabajo sobre el tema de la prevención de conflictos y mucho menos una apropiación social de la prevención como un instrumento de desarrollo.
- La intención final de la prevención es la transformación de las actitudes sociales y políticas frente al conflicto.
- La prevención es una oportunidad de encontrar formas alternativas y creativas a problemas irresueltos o con altas posibilidades de enfrentamiento, pero no se magnifica como la “única” alternativa, pues el conflicto, en los casos de estudio, se convierte también, en una herramienta para el diálogo y expresión de demandas insatisfechas.
- La prevención de conflictos puede potenciar los procesos de desarrollo humano ya existentes, pero debe ser acompañada por una política de estado que mejore las condiciones de salud, educación, trabajo y otras de las poblaciones. En caso contrario,

la prevención de conflictos no puede generar los resultados que de ella se esperan.

- El impacto de la prevención está en el cambio que genera no sólo en las organizaciones de la sociedad civil, sino también en los órganos de gobierno y sus representantes o funcionarios.
- La construcción de esta agenda común de trabajo sobre prevención es un proceso que aún no se inicia, no obstante, si es posible identificar una agenda (planificada o no) convergente en torno al conflicto como herramienta de incidencia en la toma de decisiones o en la ejecución de decisiones o política públicas.
- Ha quedado en evidencia también que el escenario de las nuevas formas de inserción de las economías en la globalización las posibilidades de incidir van más allá de la prevención desde sociedad civil. La prevención desde sociedad civil debe estar complementada con una política estatal en función del mejoramiento de las condiciones de vida de las personas y con un marco nacional que permita una efectiva participación en la toma de decisiones.
- Cuatro escenarios de relación entre sociedad civil y gobierno podrían ser los que ocupen la atención del trabajo a realizar de acuerdo con el siguiente esquema:

| Escenarios de relación según tipo de acercamiento al conflicto |                      |                                                                                                                                        |                                                                                                                                        |
|----------------------------------------------------------------|----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Organizaciones de la Sociedad civil                            | Entidades estatales  |                                                                                                                                        |                                                                                                                                        |
|                                                                | Tipo de acercamiento | Tipo de acercamiento                                                                                                                   |                                                                                                                                        |
|                                                                |                      | Visión Preventiva                                                                                                                      | Visión Reactiva                                                                                                                        |
|                                                                |                      | ¿Es estable la relación?<br>¿Qué importancia tiene para ambos el diálogo?<br>¿Tipo de negociación?<br>¿Cómo se desarrolla la relación? | ¿Es estable la relación?<br>¿Qué importancia tiene para ambos el diálogo?<br>¿Tipo de negociación?<br>¿Cómo se desarrolla la relación? |
| Organizaciones de la Sociedad civil                            | Tipo de acercamiento | Visión Preventiva                                                                                                                      | Visión Reactiva                                                                                                                        |
|                                                                | Visión Preventiva    | ¿Es estable la relación?<br>¿Qué importancia tiene para ambos el diálogo?<br>¿Tipo de negociación?<br>¿Cómo se desarrolla la relación? | ¿Es estable la relación?<br>¿Qué importancia tiene para ambos el diálogo?<br>¿Tipo de negociación?<br>¿Cómo se desarrolla la relación? |
| Organizaciones de la Sociedad civil                            | Tipo de acercamiento | Visión Preventiva                                                                                                                      | Visión Reactiva                                                                                                                        |
|                                                                | Visión Reactiva      | ¿Es estable la relación?<br>¿Qué importancia tiene para ambos el diálogo?<br>¿Tipo de negociación?<br>¿Cómo se desarrolla la relación? | ¿Es estable la relación?<br>¿Qué importancia tiene para ambos el diálogo?<br>¿Tipo de negociación?<br>¿Cómo se desarrolla la relación? |

## Notas

1. Artículo 26 del Tratado Marco de Seguridad Democrática.
2. Sojo, Carlos (1998). Reforma económica, Estado y sociedades Centroamérica. San José: FLACSO-Costa Rica.
3. Aguilera, Gabriel (2005). "Sísifo revisado: conflictos y conflictividad en Centroamérica". Trabajo presentado en el Segundo Seminario Regional "Construyendo la paz en América Latina y el Caribe: lecciones aprendidas y experiencias exitosas", Caracas, Venezuela, del 28 de febrero al 01 de marzo de 2005.
4. Coser, Lewis (1967). Nuevos aportes a la teoría del conflicto social. Buenos Aires: Ediciones Amorrortu
5. International Alert (2004). Conflict-sensitive approaches to development, humanitarian assistance and peacebuilding. A resource pack.
6. Sojo, Carlos (2006). "Trabajo, pobreza y exclusión social". En, Memoria del Foro "Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática". San José: FUNPADEM-Fundación Konrad Adenauer.
7. Idem.
8. Nowalski, Jorge (2002). Asimetrías económicas, laborales y sociales en Centroamérica: desafíos y oportunidades. San José: FLACSO.
9. Zamora, Rubén (2003). La nueva integración centroamericana. "Muerta la integración, viva la integración", Colección Prospectiva No. 3, San José: Centro Internacional para el Desarrollo Humano.
10. Idem.
11. Segovia, Alexander (2005). Integración real y grupos de poder económico en América Central: implicaciones para el desarrollo y la democracia en la región. San José: Fundación Friedrich Ebert.
12. Esta iniciativa fue un producto de las decisiones que tomaron los Presidentes Centroamericanos después de la firma de la declaración de la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES), en agosto de 1994, donde se propuso como meta regional un esquema de desarrollo humano sostenible. A finales de la década de los ochentas y principios de los noventas llega a los gobiernos de los países centroamericanos una nueva élite política caracterizada



por tener una formación universitaria en escuelas de negocios de los Estados Unidos. Los casos de Rafael Callejas de Honduras y José María Figueres (egresado de administración en Harvard) son ejemplos elocuentes. Esta “visión” propició el involucramiento directo de la empresa privada y de universidades extranjeras en la definición de propuestas sobre la integración regional.

13.

18. Además, acordaron institucionalizar la Comisión Ejecutiva para el Plan Puebla-Panamá y asignar a la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana, SG-SICA la secretaría de apoyo a la Comisión Ejecutiva de dicho Plan. Dos años más tarde, en la Declaración de Copán (27 de enero de 2002) los mandatarios de

- 1) El Amatillo (29 de enero de 201) y 2) El Guasaule (30 de agosto de 2001).
25. Íbid.
26. Centroamérica ha visto crecer los vínculos internos de comercio e inversión durante la década de los 90s. Algunos estudios revelan que la región ha experimentado un incremento de su comercio intrarregional del orden del 14% anual como promedio que casi duplica las exportaciones intrarregionales en el periodo 93-98. BID. Centroamérica Documento de Programación Regional RP-CA (Volumen II), setiembre de 2000.
27. Datos obtenidos en, [www.sieca.org.gt](http://www.sieca.org.gt).
28. CEPAL (2004). Istmo Centroamericano, Evolución Económica durante 2003 y Perspectivas para 2004. LC/Mex/L.605, Marzo 2004.
29. De la Ossa, Álvaro (1994). El Sistema de la Integración Centroamericana. Crítica de la versión oficial. San José: Fundación Friedrich Ebert, p. 76.
30. Ordóñez, Jaime y Gamboa, Nuria (1997). Esquipulas, diez años después ¿Hacia dónde va Centroamérica? San José: EDUCA, CSUCA, Asociación Hombres de Maíz.
31. Proyecto Estado de la Región. Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Proyecto Estado de la región, San José, Costa Rica, 1999.
32. Proyecto Estado de la Región. Segundo Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Proyecto Estado de la región, San José, Costa Rica, 2003.
33. Igual opinión sostiene Rodas Melgar al sostener que: “A pesar de los logros alcanzados en materia de crecimiento económico como resultado de la aplicación de estas medidas de ajuste y apertura, no se han registrado mayores avances en la reducción de la pobreza y, en general, persisten elevados niveles de desigualdad que han tendido a acentuarse. Tampoco se ha podido reducir la desocupación ni mejorar la calidad del empleo. En, Rodas Melgar, Haroldo (2000). Centroamérica en la hora de las negociaciones: hacia lo externo y lo interno. Conferencia para el Foro Regional Estrategias Comerciales y Desarrollo para Centroamérica, San José: FUNPADEM/USAID, 7 de junio de 2000.

34. Entrevista con Ricardo Sol, Secretario General del CSUCA. En, CSUCA. Centroamérica: universidad pública e integración de la educación superior. Consulta a los actores. CSUCA, San José, Costa Rica, 2001, pp. 37.
35. Bulmer-Thomas. Víctor (2000). Centroamérica 2020: hacia un nuevo modelo de desarrollo regional. Hamburgo. Institut für Iberoamerika-Kunde, p. 64.
36. El Informe fue presentado en Belice, el 30 de enero de 1997, con el patrocinio del Consejo de la Tierra. Comisión de Ambiente y Desarrollo, (Proyecto No. 910-19257/CANADA/CCAD). El Ministerio de Turismo y Medio Ambiente de Belice. Fundación para el Desarrollo Sostenible (FUNDECOOPERACION) de Costa Rica. Asociación de Investigación y Estudios Sociales ASIES de Guatemala. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Oficina para América Latina.
37. Consejo de la Tierra. Informe Evaluación del Cumplimiento de los Compromisos de Centroamérica y el Caribe en el marco de la Agenda 21 y de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible hacia el Foro Río + 5. En, [www.ecouncil.ac.cr](http://www.ecouncil.ac.cr)
38. Reyes Illescas, Op. Cit. Pp. 47.
39. Bulmer-Thomas, Op. Cit. Pp. 38.
40. Idem. P. 75.
41. CEPAL/BID. Op. Cit. Pp. 30-32.
42. Palabras de José Manuel Salazar-Xirinach, Jefe de la Unidad de Comercio de la OEA, en la inauguración del Foro Regional Estrategias Comerciales y Desarrollo para Centroamérica, FUNPADEM/USAID, San José, Costa Rica, 7 de junio de 2000.
43. La integración por la vía del sub-grupismo ha sido impulsada por cuatro países: Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, que han logrado articular la libre movilización de personas entre sus territorios, por medio del denominado "CA-4". Por otra parte, El Salvador y Guatemala han dado sólidos pasos en torno a la conformación de la unión aduanera, que han sido seguidos por el resto de los países de Centroamérica, posteriormente.
44. BID (2000). Centroamérica. Documento de Programación Regional. Volumen I. Informe Principal, setiembre de 2000.

45. El Panamá América (periódico de Panamá). EU impulsa integración en Centroamérica. Domingo 25 de marzo de 2001.
46. Chacón, Francisco (1999). Armonización y convergencia en la integración. CLADS, abril de 1999. P. 4.
47. BID, Op. Cit.
48. BID-CEPAL. Op. Cit. P. 12.
49. INCAE. op cit p. 29
50. Solis, Luis Guillermo (2006). "Nuevo gobierno en Costa Rica: paradojas y desafíos". Documento mimeo, mayo de 2006, San José, Costa Rica, sin publicar.
51. Agosín, Manuel (et. al). (2005). Marco y opciones para la reforma tributaria en Costa Rica. Banco Interamericano para el Desarrollo, marzo de 2005. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=607816>
52. CEPAL (2004). Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2003. Santiago de Chile, 2004.
53. INEC (2004). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. <http://www.inec.go.cr/>
54. Nowalski, Jorge (2002). Asimetrías económicas, laborales y sociales en Centroamérica: desafíos y oportunidades. San José: FLACSO.
55. Proyecto Estado de la Región. Segundo Informe, Op. Cit.P. 71.
56. Nowalski, Op. Cit. P. 327.
57. Sojo, Op. Cit. P. 107.
58. La Prensa, Honduras, jueves 18 de mayo de 2006, sección País.
59. La Prensa, Honduras, viernes 28 de abril de 2006, sección País.
60. La Prensa, Honduras, martes 16 de mayo de 2006, sección País.
61. La Prensa, Honduras, miércoles 16 de mayo de 2006. sección País.
62. La Prensa, Nicaragua, 16 de mayo de 2006, sección Nacionales.
63. La Prensa Libre, Guatemala, lunes 17 de abril de 2006, sección Nacionales.
64. La Prensa Libre,, Guatemala, lunes 03 de abril de 2006, sección Nacionales.

65. Monge Granados, Hernando (2001). "Avances en el Proceso de Integración Centroamericano (1999-2000)". Anuario de integración del Gran Caribe 2001. Caracas: CRIES.
66. Sin embargo, es en la Cumbre de Antigua, en 1990, en donde se redefine el proceso de integración regional como instrumento indispensable para la participación de los distintos sectores sociales. La Declaración de Antigua señala que: "...para crear una comunidad económica del Istmo centroamericano, todos debemos participar, que nadie se quede atrás, por ello instamos a los diferentes grupos privados, asociaciones, cooperativas y organizaciones gremiales, sindicales, religiosas, culturales y de desarrollo, a los medios de comunicación, y a toda nuestra población, para que a todos sus niveles, se sumen creativa conjuntamente en sus respectivos campos de competencia y actuación de esfuerzos..." Vid. RUIZ, Adolfo (2000). "Participación de la Sociedad Civil en la integración centroamericana: sector empresarial" en, Dimensiones de la integración Europea y Americana. Heredia, Costa Rica: UNA.

## Bibliografía

- Aguilera, Gabriel (2005). Sísifo revisado: conflictos y conflictividad en Centroamérica. Trabajo presentado en el Segundo Seminario Regional "Construyendo la paz en América Latina y el Caribe: lecciones aprendidas y experiencias exitosas", Caracas, Venezuela, del 28 de febrero al 01 de marzo de 2005.
- Barreda, Andrés. Geopolítica y geoeconomía del Plan Puebla Panamá. Escuela de Economía UNAM. México. Mimeo
- BID (2002). Informe de la Comisión de Financiamiento del Plan Puebla Panamá. BID. Junio.
- BID (2002). Centroamérica Documento de Programación Regional RP-CA (Volumen II), setiembre.
- Bulmer-Thomas, Víctor (2000). Centroamérica 2020: hacia un nuevo modelo de desarrollo regional. Hamburgo: Institut für Iberoamerika-Kunde.
- CEPAL (2004). Istmo Centroamericano, Evolución Económica durante 2003 y Perspectivas para 2004. LC/Mex/L.605, Marzo 2004.
- Consejo de la Tierra. Informe Evaluación del Cumplimiento de los Compromisos de Centroamérica y el Caribe en el marco de la Agenda 21 y de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible hacia el Foro Río + 5. En, [www.ecouncil.ac.cr](http://www.ecouncil.ac.cr)

- Coser, Lewis (1967). *Nuevos aportes la teoría del conflictos social*. Buenos Aires: Ediciones Amorrortu.
- CSUCA (2001). *Centroamérica: universidad pública e integración de la educación superior*. Consulta a los actores. San José: CSUCA, pp. 37.
- De la Ossa, Álvaro (1994). *El Sistema de la Integración Centroamericana. Crítica de la versión oficial*. San José: Fundación Friedrich Ebert.
- Doryan, Eduardo, Marshall, Lucía y López, Grettel (1999). *Análisis del Informe Global de Competitividad Microeconómica para Centroamérica*, CLADS, abril.
- Fahey, Joseph y Armstrong, Richard (editores) (1992). *A peace reader. Essential readings on war, justice, non-violence and world order*. Nueva York: Paulist Press.
- Funkhouser, Edward y Juan Pablo Pérez Sáinz (1998). *Mercado Laboral y pobreza en Centroamérica. Ganadores y perdedores del ajuste estructural*. San José: FLACSO/SSRC.
- Garita, Nora y Nowalski, Jorge (editores) (2000). *Del desastre al desarrollo humano sostenible en Centroamérica*. San José: CIDH/BID.
- IDEA (2001). *Democracia y conflictos profundamente arraigados: opciones para la negociación*. Estocolmo: IDEA, 2ª. Reimpresión.
- Jácome, Francine y Serbin, Andrés (1998). *Sociedad civil e integración regional en el Gran Caribe*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Mitchel. C.R. (1998). *The structure of the international conflict*. Nueva York: MacMillan Press.
- Nowalski, Jorge (2002). *Asimetrías económicas, laborales y sociales en Centroamérica: desafíos y oportunidades*. San José: FLACSO.
- Nowalski, Jorge, ed. (2003). *Asimetrías económicas, sociales y políticas en Centroamérica: desafíos y oportunidades*. San José: Lara Segura y Asoc. Editores.
- Ordóñez, Jaime y Rosales, Rotsay (2004). *¿Democracia sin reglas? Las debilidades del Estado de Derecho en la construcción democrática de América Central*. San José: Observatorio de la Democracia/Estudios para el Futuro/OEA.
- OEA (2003). *Estudio sobre los problemas y riesgos para la paz y la seguridad en el Hemisferio y sobre la prevención y solución de conflictos*. Presentado por la Unidad para la Promoción de la Democracia y considerado por la Comisión de Seguridad Hemisférica en su reunión celebrada el 27 de febrero de 2003. OEA/Ser. G CP/CSH-540/03 rev. 1. 24 de marzo.

- Ordóñez, Jaime y Gamboa, Nuria (1997). *Esquipulas, diez años después ¿Hacia dónde va Centroamérica?* San José: EDUCA, CSUCA, Asociación Hombres de Maíz.
- Paes de Barros, Ricardo, et al. (2005). *Crecimiento con equidad. La lucha contra la pobreza en Centroamérica*. Nueva York: PNUD/IPEA/ALFAOMEGA.
- PNUD (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanía y ciudadanos*. Nueva York: PNUD.
- Proyecto Estado de la Región (1999). "Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible". San José: Proyecto Estado de la región.
- Proyecto Estado de la Región (2003). "Segundo Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible". San José: Proyecto Estado de la región.
- Rodas Melgar, Haroldo (2000). "Centroamérica en la hora de las negociaciones: hacia lo externo y lo interno". Conferencia para el Foro Regional Estrategias Comerciales y Desarrollo para Centroamérica, FUNPADEM/USAID, San José, Costa Rica, 7 de junio.
- Rojas Aravena, Francisco (2005). "La gobernabilidad en América Latina. Balance reciente y tendencias a futuro". Informe del Secretario General de la SG-FLACSO, San José, Costa Rica.
- Sánchez, Fernando (2000). *Integración Centroamericana*. CLADS, mayo.
- Segovia, Alexander (2005). *Integración real y grupos de poder económico en América Central: implicaciones para el desarrollo y la democracia en la región*. San José: Fundación Friedrich Ebert.
- Serbin, Andrés, Salomón Leticia y Sojo Carlos (2001). *Gobernabilidad democrática y seguridad ciudadana en Centroamérica*. Managua: CRIES.
- Serbin, Andrés (2005). "Globalización, regionalismo y sociedad civil". Documentos CRIES No. 1, CRIES, Buenos Aires: CRIES.
- SIECA (2003). "Informe de las actividades y avances del proceso de unión aduanera". Guatemala, noviembre.
- Sojo, Carlos (1998). *Reforma económica, Estado y sociedades Centroamérica*. San José: FLACSO-Costa Rica.



# Conflictos en los países andinos: Evaluando los riesgos

---

Francisco Gutiérrez Sanín<sup>1</sup>

## 1. Introducción

El presente ensayo pretende hacer un análisis de los peligros y riesgos con respecto del surgimiento de la violencia política en los países andinos,<sup>2</sup> y sus eventuales asociaciones con estructuras socio-económicas y arreglos institucionales específicos. Las preguntas básicas que me haré son las siguientes: ¿Qué peligros reales en términos de conflictos violentos enfrenta la región? ¿Teniendo en cuenta que ha habido un proceso de democratización limitado pero real, por qué habríamos de esperar que los conflictos de los países andinos no quepan dentro de los canales institucionales? ¿Cómo podemos analizar los riesgos y tendencias? ¿Qué podemos decir sobre la continuidad o el cambio en las configuraciones de factores estructurales y/o político-institucionales que condicionan en la región la emergencia y o la escalada de enfrentamientos violentos e incluso conflictos armados?

La preocupación por este tema no está inspirada en una simple exageración. Si bien en Colombia persiste un largo y enfrentamiento armado, es claro que en todos los demás países hay mecanismos que han limitado de manera aparentemente eficaz la transformación de contradicciones agudas en enfrentamientos violentos.<sup>3</sup> Como corresponde a la perspectiva de Centeno (2002) en su trabajo sobre el Estado en América Latina, los países andinos rara vez han transitado de la “paz caliente” al enfrentamiento abierto, un poco como aquella persona que duró años con 38 grados de fiebre y, de buen o mal grado, se las arregló para continuar su vida cotidiana. El subcontinente latinoamericano sigue siendo de lejos el territorio con menos enfrentamientos armados en el mundo (lo que, como muestra Centeno,

no necesariamente es tan maravilloso como suena). Después de la guerra fría ha aumentado en número y en capacidad el conjunto de mecanismos internacionales para prevenir o des-escalar los conflictos. Aunque todavía se trata de un tema abierto a la discusión, el número de conflictos armados internos en el mundo podría estar disminuyendo, lo que para muchos estaría asociado a la doble oleada de liberalismos económico y político que ha caracterizado a la post-guerra fría (aunque esto suene agresivamente anti-intuitivo a nuestros oídos latinoamericanos)<sup>4</sup>. Más aún, hay una serie de tendencias macro —gran escala, larga duración— que tenderían eventualmente a afectar las posibilidades de poner en acción y sostener una rebelión armada. Nombro aquí sólo dos: la urbanización —la guerrilla urbana es hasta ahora la hermana fracasada de la rural, y sabemos aproximadamente por qué (Hobsbawm, 1968), y el envejecimiento —la guerra es cosa de jóvenes<sup>5</sup>. Y, en fin, pese a la persistencia de serios males socio-económicos —inequidad, pobreza—, diversas políticas sociales han ido ganando en vigor y en volumen en toda el área<sup>6</sup>. No hablemos ya de los procesos de modernización institucional que ha vivido cada una de las naciones consideradas aquí. Por lo tanto, habría buenas razones para mostrarse escéptico frente a las perspectivas del surgimiento de conflictos violentos sostenidos y de alguna magnitud.

Sin embargo, en punto a violencia política el área andina parece exhibir un cierto grado de excepcionalidad negativa. En los Andes, los conflictos han cobrado con regularidad costos humanos significativos en las últimas décadas. Ya nombré el caso colombiano. En la década de 1980 el Perú se enfrentó a un severo conflicto interno que, de acuerdo a los cálculos de la Comisión de la Verdad de ese país, acabó con más de 70.000 vidas. Como se verá más adelante, esto ha dejado consecuencias no desdeñables. Bolivia contempló una serie de agitaciones en 2003 que dejaron centenares de muertos. En Venezuela diversos sectores de la población están armados, y de cuando en cuando esto se expresa en forma trágica. Incluso en Ecuador —que, por diversas especificidades, ha logrado capear una oleada de conflictos sociales de gran magnitud y una gran inestabilidad institucional de una manera relativamente incruenta— las prácticas violentas en las últimas décadas no pueden calificarse de fenómeno marginal.

Así pues, ya nos concentremos en los costos, o en los determinantes institucionales, el balance resulta igualmente preocupante. El hecho de que la oposición política, la movilización social y la alternación en el poder encuentren múltiples barreras ha generado conflictos y

polarización, pero también la generalización de formas de expresión políticas contenciosas. Los vínculos abiertos entre política legal y lucha armada-golpista no se limitan a Colombia —que es, naturalmente, el caso más serio en este particular— sino que incluyen a todos los demás países.

Así pues, aún teniendo en cuenta que no es fácil hoy en día deslizarse a un conflicto armado en el mundo, y menos aún en América Latina, es claro que la preocupación por los desenlaces violentos en los países andinos no es artificial. Este artículo es algo a la manera de una evaluación de riesgo. Su hilo conductor es la comprensión de los mecanismos debajo de los factores que aumentan la probabilidad de desenlaces violentos. Desde este punto de vista, la pregunta que articula este escrito es: ¿Qué factores aumentan o disminuyen la probabilidad de que un conflicto armado interno u otra forma de violencia generalizada y sostenida, ocurra? Para responder, divido la exposición en siete partes. En la primera, hago una revisión de lo que dice la literatura cuantitativa al respecto, y sugiero que existen factores claramente delimitados que sugieren que la región andina es en efecto de “alto riesgo”. Se trata de: déficits democráticos, alta inequidad y crisis socio-económicas, criminalidad y existencia de conflictos violentos en la región. La segunda parte, se concentra en los problemas y tensiones de la democracia andina. Hemos pasado del optimismo de la teoría de la transición al pesimismo de la impotencia democrática ¿Es correcta esta sensación? La tercera parte discute las tensiones entre liberalismo económico y político en los Andes, y sus aspectos irresueltos. La cuarta se concentra en los factores de ilegalidad. La quinta se dedica al tema de la propagación de los conflictos, y a examinar la posibilidad de enfrentamientos internacionales. La sexta examina en detalle algunas de las dinámicas institucionales relacionadas con la debilidad y carencia de espacios para tramitar y dirimir demandas contrapuestas. El ejemplo concreto que tomo es el de los partidos, debido a su aguda crisis en el mundo andino. Sugiero que existe un enorme problema de “economía de señales” que hace prácticamente inviables los mecanismos democráticos de resolución de conflictos, todo ello está articulado con macro-procesos de cambio. Así, el problema de los países andinos no sería en esta perspectiva una crisis de representación, sino la representación de la crisis. Esta es la única sección que no está dedicada directamente a un factor de riesgo, sino al ejemplo de una “falla institucional”. La séptima y última parte recapitula, desarrolla y generaliza el tema de las fallas institucionales como factores de riesgo.<sup>7</sup>

El texto, pues, representa un esfuerzo prospectivo a partir de la compleja experiencia de “apertura” del régimen y del sistema político de los cinco países andinos<sup>8</sup> y, particularmente, de los desarrollos de años recientes, tratando de encontrar vínculos entre la probabilidad de determinados desenlaces y las condiciones socio-económicas e institucionales.

## **2. Una revisión de la literatura: ¿Cuáles son las situaciones de riesgo?**

En esta sección hago un breve recuento de las conclusiones fundamentales de la literatura comparativa sobre violencia política y conflicto armado. Dicha literatura puede dividirse en tres categorías: *La primera aborda el homicidio común y el político*: evaluando las relaciones entre factores institucionales y/o socio-económicos, como variables independientes, y número de homicidios, sean comunes o políticos, como desenlace. La segunda se centra en los conflictos armados, concentrándose en las relaciones entre factores institucionales y/o socio-económicos, como variables independientes, y número de conflictos armados<sup>9</sup>, como variable de salida. Finalmente, tendríamos la literatura sobre los Estados fallidos, que se detienen en factores institucionales y socio-económicos, como variables dependientes, y derrumbamiento (falla) estatal, definido de una manera u otra, como variable dependiente. Estos últimos tienen numerosas debilidades, particularmente en el punto de partida (una definición mínimamente rigurosa de falla), lo que hace que muchos de ellos sean inutilizables.

Aunque toda esta literatura tiende a tener una naturaleza cuantitativa, sería un error recubrirla con una falsa pátina de “exactitud”. Muchos de sus resultados dependen de decisiones técnicamente complejas<sup>10</sup>, o de intuiciones sacadas del material sustantivo. Es decir, no son ni más ni menos falibles, o interesantes, que otras modalidades de ciencias sociales; tienen, eso sí, sus puntos fuertes y débiles específicos. Aún así, se puede identificar un área de intersección sólida en todos estos trabajos, que sugiere que ciertos desenlaces violentos están en efecto asociados a determinadas características políticas o socio-económicas. Así pues, este parece un punto de partida interesante para tratar de desentrañar, desde una perspectiva comparada, las razones detrás del “malestar andino”. Identifico así, seis grupos de hipótesis.

En primer lugar, tenemos aquellas que postulan que la inequidad económica severa está asociada a mayores niveles de violencia política, e incluso de homicidio común (para el caso latinoamericano, ver Fajnzilber, 1983). Es fácil entender el mecanismo a través del que esto sucede: diferencias socio-económicas demasiado pronunciadas producen acerbos enfrentamientos redistributivos y, posiblemente, dan a las élites tanto los motivos como las posibilidades de estrechar los mecanismos institucionales para impedir nuevos arreglos. Es decir, podría ser el caso que la inequidad genera no sólo violencia episódica, sino círculos viciosos violentos.

En segundo lugar, tenemos aquellas que aseguran que la falta de democracia está asociada a más violencia. Como lo dice en su expresión más concisa Rummel (1997) “el poder mata”: los grandes genocidios del siglo XX están relacionados con la autocracia, y aunque los regímenes liberales tienen también sus Gulags y monstruosidades (Hiroshima), el resultado agregado es inequívoco: después de un punto crítico la falta de libertades es letal.

En tercer lugar, tenemos los trabajos que aseguran que la asociación entre democracia y paz no es rectilínea, sino que obedece más bien a la lógica de una U invertida. Cuando hay autocracia pueden existir espirales brutales de agresión seguidas de largos períodos de anticlímax.<sup>11</sup> Es decir, cuando existe democracia plena, los actores sociales tienen los medios pero no los motivos para embarcarse en formas de acción colectiva violenta, y cuando hay autocracia plena, tienen los motivos pero no los medios. Por otro lado, las “semi-democracias” son terreno minado, debido a que los actores cuentan tanto con los medios como con los motivos para la rebelión (Schock, 1996).

En cuarto lugar, entre mayores niveles de criminalidad hay, más posibilidades de que haya desenlaces violentos y/o turbulencias políticas. Esto no obedece a la —fatalmente errada— dicotomía de Collier de “agravio o codicia”<sup>12</sup>. Más bien está relacionado con otros asuntos. Primero, las dinámicas criminales ampliamente extendidas pueden minar severamente a los aparatos de seguridad del estado<sup>13</sup>. Segundo, pueden sobrecargarlos, obligándolos a atender muchas tareas urgentes en varios frentes, atendiendo una miríada de demandas ciudadanas que no necesariamente son compatibles con sus propias prioridades operacionales. Tercero, puede en efecto generar posibilidades de financiación —o de alianzas— a grupos rebeldes. Cuarto, en caso de que las alianzas se decanten por el lado de la coalición de gobierno, lo

deslegitiman. Es posible que todos estos mecanismos confluyan. En quinto lugar, tenemos aquellos que recalcan los efectos de espacio y tiempo. Parece ser que la cercanía a un país en conflicto aumenta el riesgo. Es decir, habría un efecto de contagio. Sabemos con mucha mayor seguridad que hay un efecto de persistencia, es decir, que uno de los mejores predictores de la continuidad de un conflicto es su duración previa. Así, pues, no es fácil que la guerra colombiana se esfume fácilmente, y esto tiene consecuencias regionales.

Finalmente, tenemos aquella proposición que anuncia que la falta de crecimiento económico es un indudable factor de riesgo en el largo plazo. De manera más tentativa y oblicua, las crisis económicas son un ambiente ideal para el colapso del régimen político, pero también para los golpes militares y los estallidos de violencia (Przeworski y asociados, 2000).<sup>14</sup> El crecimiento en los Andes ha sido letárgico y las consecuencias se pueden ilustrar con numerosos ejemplos concretos.

**CUADRO I**  
**El crecimiento económico per cápita en los países andinos**

| Países           | Producto Interno Bruto<br>(Tasa de crecimiento anual de los valores constantes) |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |       |
|------------------|---------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
|                  | 1994                                                                            | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005  |
| Bolivia          | 4,7                                                                             | 4,7  | 4,4  | 5    | 5,5  | 0,4  | 2,5  | 1,7  | 2,4  | 2,8  | 3,6  | 3,3p/ |
| Colombia         | 5,1                                                                             | 5,2  | 2,1  | 3,4  | 0,6  | -4,2 | 2,9  | 1,5  | 1,9  | 4    | 4    | 5,1p/ |
| Ecuador          | 4,7                                                                             | 1,8  | 2,4  | 4,1  | 2,1  | -6,3 | 2,8  | 5,1  | 3,4  | 2,7  | 6,9  | 3,9p/ |
| Perú             | 12,8                                                                            | 8,6  | 2,5  | 6,7  | -0,5 | 0,9  | 2,9  | 0,2  | 4,9  | 3,8  | 5,1  | 6,7p/ |
| Venezuela        | -2,6                                                                            | 4    | -0,2 | 6,4  | 0,2  | -6,1 | 3,7  | 3,4  | -8,9 | -7,7 | 17,3 | 9,3p/ |
| Comunidad Andina | 4,6                                                                             | 5,3  | 1,6  | 5,1  | 0,5  | -3,9 | 3,2  | 2,3  | -1,1 | 0    | 9,2  | 6,8p/ |

Comunidad Andina - Documento Estadístico. Principales indicadores de la comunidad sudamericana 1994 - 2005. Junio 12 de 2006.

Si en Bolivia hasta bien entrada la década de los 90 se ponía gran esperanza en la estabilidad conseguida por la vía de la ingeniería institucional, rara vez se decía con claridad que ella se parecía más a un estancamiento ordenado que a un vigoroso proceso de “despeque”: durante todo el llamado “milagro boliviano” el crecimiento per

cápita fue prácticamente nulo. Faltaron “las bases económicas de la coexistencia”, para recoger otra expresión de Przeworski (1991). El hecho de que el crecimiento en los países andinos en el período de democracia haya sido entre regular y malo —en todo caso, significativamente peor que en el período inmediatamente precedente, de regímenes “cerrados”, ya fuera consociales o militares— podría haber sido un factor des-estabilizador.

La idea de que el estancamiento económico genera conflictos difíciles de manejar puede sostenerse con tal de que no se tome mecánicamente. Varios contra-ejemplos advertirán al interesado de la necesidad de tomar precauciones. El gobierno de Carlos Andrés Pérez en Venezuela enfrentó el sangriento “Caracazo” de 1989 y finalmente fue barrido por un huracán social, todo ello en medio de un vigoroso ritmo de crecimiento. Colombia ha gozado de un crecimiento sostenido (salvo 1999) durante más de medio siglo, lo que no la ha puesto a salvo de dos grandes oleadas de confrontación civil. En Perú, el gobierno de Alejandro Toledo disfrutó de una economía sana, pero sufrió un enorme desprestigio, que llegó a poner en cuestión su continuidad.<sup>15</sup> Ecuador quizás presenta el evento más sui géneris de todos. Durante todo el período democrático, hasta 2000, tuvo prácticamente cero crecimiento (junto con una creciente desigualdad). Cuando cayó el brevísimo gobierno que resultó del movimiento indígena-militar de 2000, el vicepresidente del defenestrado Mahuad, Gustavo Noboa, asumió el poder. Durante Noboa, la economía repentinamente reverdeció. En cambio, los indicadores de confianza en las instituciones y en los gobernantes se mantuvieron en niveles deplorables o empeoraron.

Así, pues, se puede enunciar una hipótesis pesimista: el crecimiento no pone a nadie a cubierto de conflictos —sobre todo si viene acompañado de desigualdad—, pero en cambio la falta de él induce malestar generalizado y es un caldo de cultivo ideal para colapsos del régimen, explosiones violentas y desafíos extra-institucionales. Habría que agregar que hay otro problema económico de gran magnitud que tiene efectos similares, la hiper-inflación, aunque después de 1990 aparece en América Latina como un peligro cada vez más lejano.

Tomar en serio estos factores de riesgo implica entender el enorme potencial de conflicto violento que tienen los países andinos. Ciertamente, el Programa de Estados Fallidos pone entre los primeros diez países en peligro del mundo a dos andinos, Colombia y Venezuela.<sup>16</sup>

En efecto, en los Andes confluyen todos los factores de riesgo en grado eminente: Limitaciones a la democracia, deterioro de las libertades formales, altísimos grados de inequidad socio-económica<sup>17</sup>, severos problemas de criminalidad, relacionados con la existencia de un enorme mercado ilegal de coca<sup>18</sup>, contigüidad con un país que está en conflicto desde hace décadas, como es el caso de Colombia, más en general, “contigüidades negativas”; niveles de crecimiento mediocres, incluyendo los casos de [casi] nulo de Ecuador y Bolivia, puntuados por bruscas y desestabilizantes crisis como los casos de Ecuador y Venezuela, sobre todo, y parcialmente Colombia en 1999; el hecho de que las tasas de crecimiento sean en general inferiores en el período democrático que en el “cerrado” precedente —sea consocional o militar.

Una vez más, es necesario no recargar las tintas. Hay dos fuertes factores compensatorios. Por un lado, la creación de mecanismos que involucran a actores dentro y fuera de la región para el tratamiento de las crisis. El ejemplo del breve conflicto bélico entre Ecuador y Perú muestra que aquellos pueden tener resultados bastante rápidos. El golpe de Carmona en Venezuela también tuvo una respuesta latinoamericana, pese a la ambigüedad estadounidense. Por otro, la creación, en la post-guerra fría, de una serie de dinámicas de prevención y el fortalecimiento de una sociedad civil internacional, que posiblemente dificulten el inicio de los conflictos, y que intentan moderar su efecto apenas se producen.<sup>19</sup>

En síntesis, la literatura comparada internacional sugiere parámetros más o menos claros de evaluación de riesgo, y permite comprender el comportamiento especialmente turbulento de los países andinos en las últimas décadas. Veamos ahora cómo se comportan tales factores.

### **3. Turbulencias democráticas**

Ya se vio que hay una asociación —aunque ni lineal ni monótona— entre déficits democráticos y desenlaces violentos. Por consiguiente, la oleada de inestabilidad e involución de la democracia que ha recorrido al área andina es un factor principal de riesgo.

A comienzos de la década de los 80, parecía haberse iniciado un romance de gran aliento entre los países andinos y la democracia (Whitehead, 2001. El área parecía estar dirigiéndose a puerto se-



guro, de acuerdo con los cinco aspectos básicos de la consolidación democrática: evitar el colapso, evitar la erosión, institucionalizar la democracia, completarla, y profundizarla (Schedler, 1997). Esta impresión de transición —quizás lenta, pero firme— y/o consolidación parece hoy completamente fuera de lugar. Por el contrario, la situación resulta cada vez más amenazante para la democracia en los Andes. Como podría existir la tentación de negar la especificidad de los cinco países considerados en este ensayo, vale la pena hacer una revisión de los criterios que sugieren que en efecto la situación es aquí crítica.

En primer lugar, tenemos una insatisfacción particularmente aguda con las instituciones democráticas. Por ejemplo, si en el conjunto de América Latina los partidos están más desprestigiados que en los países desarrollados, en los Andes la situación es cualitativamente peor. Los ciudadanos de los cinco países no confían en los partidos<sup>20</sup> (tres cuartas partes), se sienten lejos de ellos<sup>21</sup>, e incluso piensan que puede haber democracia sin partidos.<sup>22</sup> Algo similar se puede decir de los congresos, y en general de la evaluación de la democracia.<sup>23</sup> Mientras que las instituciones de “orden” —iglesia y ejército— tienden a gozar de niveles relativamente altos de aceptación, las de “diálogo público” —partidos, congresos, cuerpos colegiados— quedan sistemáticamente en el escalón inferior de la apreciación ciudadana. En segundo lugar, vemos una gran dificultad de las élites políticas para encontrarle su lugar a instituciones claves para el funcionamiento de la democracia. Por ejemplo, reducir el papel del congreso, sobre todo en asuntos económicos, se ha convertido en una pieza maestra de la gobernabilidad en los Andes. ¿Por qué existe la sensación de que los congresos se han convertido en un “Leviatán parlamentario” (Cox, McCubbins, 1993)? Las tensiones ejecutivo-legislativo no son nuevas en el área andina, e incluso en los países con fuerte tradición en el equilibrio de poderes, como Colombia, los enfrentamientos recientes han sido periódicos e intensos. En tercer lugar, se observa que las turbulencias institucionales han tenido su epicentro en los Andes. Ellas no se han limitado a los congresos y los partidos, aunque ciertamente aquí hay mucha tela por cortar. También han afectado a la rama judicial y, críticamente, a los presidentes. Las crisis de sucesión presidencial habidas en América Latina, valga por caso, han sido en su mayoría andinas. Lo mismo se puede decir de golpes de estado<sup>24</sup>, conflictos armados internos e incluso conflictos inter-estatales<sup>25</sup>. En cuarto lugar, se observa que la forma de gobierno hiper-presidencialista<sup>26</sup> ha echado raíces en la región, desde que Fujimori la “patentara”, según su propia expresión. Así, pululan en la región gobernantes que

pretenden perpetuarse en el poder, o aspirantes a lograrlo. De hecho, la alternación en el poder se ha convertido de nuevo en un problema real. En algunos países se ha vuelto extremadamente difícil (Venezuela, quizás Colombia), en otros fluida pero muy traumática (Ecuador, quizás Bolivia). Parecería ser un signo de los tiempos que en Perú, el país que se está recuperando del fujimorismo y que no enfrenta con tanto rigor las dificultades de la alternación, los tres candidatos principales hayan sido desafiados por diversos comentaristas o como expresión del pasado (Alan García y Lourdes Flores) o como expresión de un futuro que produce más temor que curiosidad (Ollanta Humala). ¿En qué consiste el patrón de gobernabilidad que parece haberse afincado en el área? En el Cuadro 2 se examinan algunas de sus principales características, con algunos ejemplos relevantes.

**CUADRO 2**  
**El hiper-presidencialismo en los Andes y sus características**

|                                      |                                                            |
|--------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| Reelección indefinida                | Perú, Venezuela, Colombia (¿)                              |
| Parlamento unicameral                | Perú, Venezuela, Ecuador, Colombia (propuesta)             |
| Limitaciones al poder del parlamento | Perú, Venezuela, Colombia (propuesta), Ecuador (propuesta) |
| Limitación severa del poder judicial | Perú, Venezuela, Ecuador, Colombia propuesta)              |
| Disciplinamiento de los medios       | Perú (3), Venezuela (2), Colombia (1)                      |
| Discurso anti-político desde arriba  | Perú, Venezuela (Caldera también), Colombia, Ecuador       |
| Refundación del país                 | Todos                                                      |

Primero: reelección presidencial ilimitada, que intentó implementar Fujimori en el Perú, ha puesto en marcha Chávez en Venezuela, y podría estar tentando a Uribe en Colombia<sup>27</sup>. Segundo: unicameralismo, que —en la tradición de la reflexión liberal clásica— podría decirse que “desata” las pasiones y debilita los pesos y contrapesos del sistema<sup>28</sup>. En este momento, sólo Colombia y Bolivia tienen parlamentos bicamerales, pero en ambas a despecho de propuestas en contrario.

Tercero: límites a los medios de comunicación, en lo cual la lista es encabezada por el Perú de Fujimori<sup>29</sup>, pero en Venezuela este ya es un viejo tema conflictivo. En Colombia también ha aparecido en coyunturas críticas. Cuarto: discurso anti-político (o anti-sistema político) periódicamente impulsado desde arriba: esto engloba a prácticamente todos los casos. Por último, la propuesta de “refundar el país”: si no me equivoco una vez más, la expresión pertenece a Fujimori (por lo menos en tiempos recientes en el área), pero ha mostrado una gran agilidad para viajar entre los diversos países y para saltar de un lado del espectro político al otro. La gran expectativa de un comienzo desde cero a partir de un acto fundacional —más allá de la política— ha estado asociado a una inusitada actividad constitucional, síntoma inequívoco de que la consigna de refundación no es pura retórica (si es que algo así existe en política): en cada país ha habido en las últimas tres décadas varias constituciones, asambleas constituyentes, y reformas en gran escala, para no hablar de las propuestas abortadas. Pero cada nueva constitución produce rápidamente sus respectivas insatisfacciones y la presión por una nueva, en una curiosa vuelta al paisaje decimonónico. No hay claridad sobre el arreglo adecuado para agregar, expresar y tramitar adecuadamente los intereses sociales. Finalmente, y lo cual no es casual, han aparecido nuevas demandas y expresiones sociales que los sistemas políticos no han podido asimilar plenamente. Hay algo curioso en todo ello. Las transiciones hacia la democracia —o las aperturas desde pactos consociales, como en Colombia y Venezuela— tuvieron efectos masivos de incorporación democrática. Sin embargo, no siempre los sistemas democráticos estuvieron en capacidad de incorporar de manera sostenible a los actores sociales que en cierta forma eran hijos suyos.

Por supuesto, las dificultades para tramitar los conflictos por las vías institucionales dan origen a resultados factual o potencialmente violentos. La intensa polarización entre diversas opciones políticas ha generado serias tensiones, que aún están sin resolver, y que en algunos casos se están acumulando. En conclusión, todos los países andinos han enfrentado uno o varios de los siguientes fenómenos: aguda polarización del sistema político, rebeliones contra el régimen que gozan de amplio apoyo, falta de espacios (percibida o factual) para la oposición, hiper-presidencialismo, desinstitucionalización, demandas sociales sin tramitar.

Sin embargo, no es factible pintar el proceso andino en su conjunto como uno de pura involución democrática. Ha habido avances

sustanciales en términos de la presencia vigorosa y renovadora de nuevos actores sociales. A la vez, la propagación del formato hiper-presidencialista de gobernabilidad y de múltiples factores de inestabilidad y deterioro ponen un punto interrogativo sobre el futuro de la democracia en la región. En síntesis, la situación actual de los países andinos es de grandes turbulencias y contradicciones: proceso de des-institucionalización en paralelo con otros de avance, incorporación; dificultades cada vez más profundas de la democracia, retos y respuestas parciales a ellos. Ahora bien, se produce una cierta perplejidad que muestra los límites explicativos (sobre eventos concretos) de los modelos probabilísticos. Aunque se vio en la anterior sección que *en general* hay una asociación entre democracia y no-violencia, la experiencia del ciudadano del común en el mundo andino el panorama podría apuntar a algo un poco distinto.

Tomemos el caso peruano. Diversos especialistas de ese país han señalado que cuando Fujimori llegó al poder Sendero Luminoso estaba básicamente derrotado. Incluso si esto no fuera así, podría mantenerse que a largo plazo los efectos de tener una sociedad no-democrática serían precisamente generar altos riesgos de conflictividad violenta, que ciertamente no estuvo ausente en el Perú fujimorista. De manera complementaria, se podría decir que los regímenes andinos son formas de semi-democracia, que ofrecen a los actores tanto los motivos como las oportunidades para confrontar, y que cualquier movimiento en *cualquier dirección*, tanto hacia el “cierre” como a la “apertura”, hacia una democracia más genuina o hacia una autocracia más neta, disminuye el riesgo, al reducir las oportunidades o desactivar los motivos para la rebelión. Pero hay aún otra manera de ver el asunto, que implica concentrarse en las dimensiones socio-económicas.

#### **4. Tensiones entre liberalismo económico y político**

En los Andes se han vivido dos grandes cambios económicos en gran escala en las últimas décadas: el advenimiento del neoliberalismo y —para algunos casos como Bolivia y Colombia— el cambio del modelo agro-exportador. Uno y otro han suscitado una reorganización socio-económica en gran escala y han generado oleadas generalizadas de conflictos alrededor de la producción, asignación y distribución de los recursos. Independientemente del debate actual sobre la gran transformación liberal, de su sentido y resultados, algunos enunciados

básicos parecen tener sólida confirmación empírica y ser relevantes para la evaluación de riesgo de conflictos violentos en la región.

En primer lugar, tenemos que el paso del modelo cepalino al liberal no vino acompañado de mayores tasas de crecimiento; por el contrario, estas disminuyeron sensiblemente. Esto, por lo demás, corresponde a una tendencia mundial<sup>30</sup>, pero esto por supuesto es un paisaje agregado que esconde desempeños diversos. Paralelo a ello, hubo un debilitamiento de la democracia. En algunos casos críticos, se vivieron períodos democráticos de cero crecimiento, como en Bolivia y Ecuador.<sup>31</sup>

**CUADRO 3**  
**Pobreza de ingresos, salario mínimo y**  
**desempleo en las ciudades en Ecuador, 1988-2000**

| Año  | Incidencia de la pobreza | Índice de salario mínimo real (1988=100) | Inflación anualizada (%) |
|------|--------------------------|------------------------------------------|--------------------------|
| 1988 | 38.9                     | 100                                      | 79                       |
| 1989 | 43.1                     | 74.7                                     | 61.6                     |
| 1990 | 49.1                     | 66.7                                     | 49.1                     |
| 1991 | 44.8                     | 60.6                                     | 48.2                     |
| 1992 | 44.1                     | 62                                       | 64.9                     |
| 1993 | 38.4                     | 71.3                                     | 31.9                     |
| 1994 | 38.3                     | 89.9                                     | 24.2                     |
| 1995 | 29.2                     | 100                                      | 22.6                     |
| 1996 | 30.6                     | 108.2                                    | 25.8                     |
| 1997 | 28.0                     | 102.5                                    | 30.4                     |
| 1998 | 43.0                     | 99.4                                     | 44.5                     |
| 1999 | 46.0                     | 84.1                                     | 50.3                     |
| 2000 | 43.0                     | 90.4                                     | 104.9                    |

Fuente: SIISE (2001). Definición de pobreza: ingresos mensuales inferiores a 60 dólares.

En Colombia y Venezuela, en cambio, hubo enfriamiento.<sup>32</sup> La excepción es Perú, pero incluso aquí el período de desarrollo vigoroso coincidió con los años de Fujimori.

En segundo lugar, en cambio, se acentuaron las desigualdades. Según Laserna (2001), el paso al modelo liberal, también afectó la “economía moral” de las multitudes formada laboriosamente durante el modelo de desarrollo inmediatamente precedente. El hecho de que en el período democrático no se hayan podido tramitar reformas sociales efectivas en pro de la mayoría pone un punto interrogativo sobre la naturaleza de los regímenes andinos. ¿Son semi-democracias que están, por tanto, en situación de alto riesgo?

Finalmente, el cambio de modelo puso sobre el tapete un serio problema nacional, en la medida en que una parte sustancial de la política económica es decidida, discutida y estudiada en el plano internacional, pero la lucha política sólo se resuelve en el marco de las decisiones nacionales. Es decir, debilitó sustancialmente a la política como espacio legítimo y eficaz de trámite de los conflictos sociales y de debate y negociación entre intereses contrapuestos.

El problema nacional asociado al modelo económico se ha manifestado de mil maneras en cada país. Piénsese por ejemplo en las movilizaciones sociales contra los diversos “paquetazos” impulsados por sucesivos gobiernos en el Ecuador, y en particular el deterioro del gobierno de Lucio Gutiérrez que llegó al poder sobre los hombros de un tramado de organizaciones sociales para después firmar un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. Por ello, los Tratados de Libre Comercio emprendidos por los países andinos se han convertido en un punto focal de protesta, tanto vía campañas políticas (la campaña de Humala en el Perú, y ostensiblemente el activismo de Chávez y su final retiro del Pacto Andino) como a través de la movilización social.

Esta es la clase de conflicto que potencialmente puede volverse intratable, en la medida en que plantea problemas redistributivos serios que sin embargo no pueden ser plenamente resueltos en el marco de la vida pública nacional (pues involucran por necesidad *stakeholders* transnacionales). Lo mismo podría decirse de *toda* economía en el mundo actual. Sin embargo, en los Andes la debilidad de cada una de las naciones, el estancamiento económico relativo, y la existencia de otros problemas que ponen en cuestión tanto al sistema como a la soberanía (en particular la guerra contra las drogas, cfr. Gamarra e infra) ha agudizado al máximo esta tensión. En los Andes, la modernización neoliberal ha tendido a establecer una relación directa entre motivos sociales y nacionales, creando una base social para la contestación a la vez mucho más amplia y radicalizada de la que solía existir.

Las tensiones y mecanismos de los que vengo hablando se expresan de manera particularmente clara en la movilización social boliviana que terminó derribando al gobierno de Sánchez de Losada. El modelo exportador boliviano basado en el estaño hizo crisis en paralelo con la transición del modelo cepalino al liberal bajo el gobierno de Paz Estenssoro (1985-1990). El país no sólo cambió su modo de inserción en la economía internacional, sino el tipo de vínculo (gas y coca en lugar de estaño) —y por lo tanto la modalidad y naturaleza de la movilización social. Todo esto puso sobre el tapete complejos problemas tanto de soberanía<sup>33</sup> como territoriales. A medida que se fueron expresando más claramente, pasaron al lugar más alto de la agenda política. En las elecciones de 2002 se presentaron como un solo complejo de temas, mostrando que por fin —después de un paulatino deterioro, que recuerda al caso colombiano, y que en cambio contrasta con las bruscas oscilaciones de Perú, Venezuela y Ecuador— el sistema político se volvía permeable a nuevos entrantes. Y esto implicaba a su vez un debate explícito sobre la nacionalidad. Cuando en una encuesta inmediatamente anterior a las elecciones del 30 de junio apareció que Manfred Villa (Nueva Fuerza Republicana – centro derecha) obtenía el 29.3% de intención de voto, Sánchez de Losada (centro neoliberal) el 18.8%, Jaime Paz (centro) el 15.6% y Evo Morales (izquierda vinculada a los movimientos sociales) el 11.4%<sup>34</sup>, el embajador de Estados Unidos advirtió que su gobierno podía condicionar la ayuda económica a Bolivia si llegaba a ganar un candidato vinculado a la producción de coca. Esto inmediatamente generó el rechazo de varios sectores. La Corte Nacional Electoral señaló que Estados Unidos no tenía por qué interferir en el proceso electoral boliviano, y que ese tipo de conducta iba contra la Constitución y los tratados internacionales.<sup>35</sup>

Las elecciones se realizaron el 30 de junio y los resultados fueron sorprendentes, pues solo algunas décimas separaron a los candidatos. En esta “final de infarto” Evo mostró ser una potencia electoral.<sup>36</sup> Pero como sabemos ya, este fue sólo el comienzo de las turbulencias. Inmediatamente terminada la campaña y ungido Sánchez presidente, la exportación del gas se convirtió en uno de los focos de atención de la política boliviana.<sup>37</sup> La política de Sánchez generó en su contra una oleada de malestar. En respuesta, el gobierno inició una campaña informativa sobre la exportación de gas a mercados extranjeros. Después de las discusiones se recogerían las dudas y comentarios de los asistentes, se sistematizaría la información, y con ello realizaría una especie de consulta sobre el futuro del gas en Bolivia.<sup>38</sup> Se suponía

que esta modalidad de democracia participativa ayudaría a calmar las agitadas aguas de la protesta. No fue así. A mediados de octubre la polarización aumentó. Sánchez ordenó a las Fuerzas Militares retomar el control del Alto, lo cual terminó con un saldo trágico: 26 muertos (25 de ellos civiles), y más de 60 heridos, en la versión optimista<sup>39</sup>. Organismos internacionales como la OEA, y países cercanos como Argentina y Brasil, enviaron delegados para facilitar las negociaciones entre los dos contendientes —gobierno y movimientos sociales.

Estos últimos pedían la renuncia del mandatario quien, en cambio, sostenía que sus opositores eran subversivos, narco-sindicalistas que querían dar al traste con el sistema democrático<sup>40</sup>. Mientras tanto, se empezaron a hacer obvias las grietas en el edificio institucional. Después de seis semanas de conflicto, el conteo de víctimas se acercaba a 70. La situación era ya insostenible para el gobierno, de forma que la noche del 17 de Octubre, la mayoría del congreso aceptó la renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada, y posesionó al vicepresidente Mesa como nuevo mandatario. Pero las tensiones no desaparecieron con la salida de Sánchez. De hecho, la luna de miel de Mesa con los bolivianos fue trágicamente corta; estaba ya presentando su renuncia el 28 de febrero<sup>41</sup>. Finalmente el tema hidrocarburos bloqueó a Mesa y lo obligó a convocar a elecciones generales, que fueron ampliamente ganadas por Evo Morales.

Vale la pena insistir en los factores sumergidos que sugieren que estos episodios hacen parte de una trama más compleja que la que podría aprehender una mirada unilateral.

En la otra dirección, es menester recordar que, en varios sentidos, la transformación neoliberal actúa también como un factor de deflación de los conflictos. Esto es debido a que al imponer la disciplina fiscal hace muy improbables episodios de hiper-inflación, que constituyen uno de los caldos de cultivo ideales para el colapso democrático y los conflictos violentos. De la misma manera, aunque de modo más desagradable, pero igualmente real, procesos severos de ajuste pueden generar mecanismos homeostáticos que congelan los males sociales y previenen protestas agresivas contra ellos<sup>42</sup>.

Igualmente, es de notar que en muchos sectores de la población más que rechazo ideológico a determinados procesos hay una profunda ambivalencia. Esto se debe en parte a que la comprensión de tales procesos es bastante compleja, y tiende a excluir a los no especialistas



—aunque sea decisivo para el futuro del conjunto de los ciudadanos. Un buen ejemplo es la actitud de los peruanos ante su Tratado de Libre Comercio (TLC). Preguntados por si creían que era favorable o no para el país, las tres cuartas partes de los encuestados se decantaron por la primera opción (favorable)<sup>43</sup>; preguntados si convenía más a Estados Unidos o a Perú, una proporción similar afirmó lo primero, aunque en el 2006 se equilibraron las cargas.<sup>44</sup> Esta combinación de creencias no necesariamente es inconsistente<sup>45</sup>, pero subraya tanto la complejidad de las visiones ciudadanas sobre el problema como los crecientes vínculos entre las nociones de desigualdad y las de soberanía.

## 5. Conflicto y criminalidad

En los Andes, tres países están severamente afectados por el problema del mercado mundial de la coca.<sup>46</sup> Colombia, que es el mayor exportador mundial del producto; Perú, y Bolivia. En todos ellos, y también en Venezuela y Ecuador, el lavado de activos se ha convertido en un fenómeno grave. ¿En qué sentidos un problema agudo de criminalidad organizada aumenta las probabilidades de conflictos violentos en la región?

En primer lugar, los criminales son actores violentos por su naturaleza de empresarios ilegales. En la medida en que no cuentan con tribunales para dirimir las diferencias distributivas en sus negocios, deben resolver los problemas por la fuerza. Así, son —se acompañan de, y forman— especialistas en el uso de la fuerza. Aunque no necesariamente participan en política<sup>47</sup>, cuando lo hacen, o cuando se ven forzados a entrar en procesos distributivos, usan generosamente la violencia.

En segundo lugar, generan rentas enormes, que pueden terminar alimentando a los grupos rebeldes vía extorsión, impuestos e incluso alianzas regionales. En Colombia las FARC, sobre todo, se han apoyado en rentas cocaleras; igualmente, aunque quizás como un fenómeno regionalmente delimitado, Sendero Luminoso en Perú en la década de los 80. Por supuesto, lo mismo se aplica a los grupos paramilitares colombianos.

En tercer lugar, en caso de que exista ya un conflicto abierto, la criminalidad sobrecarga a la policía y al ejército, quitándole tiempo y recursos para enfrentar a los rebeldes. Asimismo, relaja lazos aso-

ciativos, creando las condiciones para que un sector de la población se ofrezca como recluta en diversas formas de ilegalidad, incluyendo las políticas.<sup>48</sup>

Finalmente, la criminalidad organizada plantea un serio problema de soberanía que —reforzado por la transformación liberal, mezcla tensiones nacionales y sociales. Dicha mezcla, sobre todo cuando se enuncia en clave anti-liberal, puede ser un alto factor de riesgo (ver Polanyi, 1992). En efecto, Gamarra (1994) ha mostrado que la guerra contra las drogas ha limitado el margen de maniobra del estado boliviano, creando una pérdida real en la capacidad de decisión, generando conflictos sociales que resquebrajan seriamente la gobernabilidad en ese país.

La confluencia de la guerra contra las drogas y la guerra contra el comunismo —hoy, contra el terrorismo— se encuentra en Colombia. Las dos guerras transnacionales no sólo han reconfigurado al Estado colombiano, sino que han producido una seria tensión en el proceso de construcción estatal en ese país. Si, como dicen Tilly, 1992, Giddens, 1987, Tarrow, 1997 y otros, la construcción estatal es el punto de encuentro entre las organizaciones del estado y los mercados, en Colombia por definición su estado no puede regular a uno de sus principales mercados. La expresión concreta de esto ha sido la ruptura entre las coaliciones nacionales de gobierno y las regionales. A nivel nacional las coaliciones se han construido de tal manera que se articulen a las condiciones de reconocimiento y supervivencia del estado colombiano en su entorno internacional. A nivel regional, las coaliciones se han construido como alianzas anti-subversivas, en donde participan narcos, agentes del estado y empresarios rurales (Gutiérrez y Barón, 2005; Romero, 2004).

## **6. Tensiones entre naciones**

Una característica relativamente reciente de los países andinos es la creciente tensión entre ellos. Es posible que ellas estuvieran sumergidas en el pasado, pero ahora han aflorado de manera preocupante. Se pueden identificar cuatro factores potenciales de conflicto.

En primer lugar, tenemos los enfrentamientos ideológicos que adquieren dimensión geopolítica. Así, ha habido graves choques entre los gobiernos de Venezuela y Perú, y Venezuela y Colombia. En segundo lugar, se encuentra el efecto de “derrame” del conflicto colombiano, y

en particular del Plan Colombia, el cual ha tensionado seriamente las relaciones entre este país y Ecuador, pero también las ha complicado con Venezuela.

En tercer lugar, tenemos la activación de viejos diferendos territoriales. El principal —por su magnitud y seriedad— es el que separa a Ecuador y Perú que, como se sabe, desembocó en una guerra en 1995. Pero también hay otros, muy complejos. En Bolivia y Perú se han desatado fuertes sentimientos nacionalistas contra Chile, con motivo de guerras decimonónicas que resultaron en detrimentos geográficos para los primeros. Si bien la existencia de gobiernos con alguna afinidad en Bolivia y Chile ha disminuido la tensión —¡la ideología no sólo divide!, en Perú no parece existir ese factor moderador. Finalmente, se puede identificar una descomposición del ideal integrador que —al menos como referente nominal— se había mantenido vigente durante décadas. El presidente venezolano Chávez declaró que Colombia y Perú, al firmar tratados de libre comercio con los Estados Unidos, habían dictado una sentencia de muerte contra la Comunidad Andina de Naciones, y se retiró de ella para mirar más hacia el sur. Uno de los principales candidatos ecuatorianos en la primera vuelta, Correa, ha sostenido una tesis semejante. La CAN parece herida de muerte.

En este marco, el peligro de un “efecto de contagio” se hace más real. En la actualidad, dos países de la región son considerados por diversos sectores como potencial factor de contagio: Colombia y Venezuela. En cuanto al primero, se trata de procesos y agentes extra-estatales (básicamente narcotráfico y guerra), mientras que con respecto al segundo se teme la exportación de su revolución bolivariana. En ambos casos, el contagio estaría asociado a potenciales desenlaces violentos.

### **6.1. Colombia**

¿Durará el conflicto colombiano?<sup>49</sup> Se puede conjeturar que el conflicto colombiano tiene al menos cuatro fuentes. La primera, es el

los cambios que sufrieron en el curso del conflicto todos los actores. Crucialmente, el Estado colombiano se transformó, en algunos casos para bien —creciente inversión en políticas sociales— en otros para mal —infiltración de los paramilitares y los narcos, fracturas serias entre el ejército y la policía. En algunos casos, tales transformaciones tuvieron consecuencias muy complejas. Por ejemplo, la descentralización realmente existente incorporó a miles de personas a la vida pública y legitimó las instituciones, pero a la vez abrió ventanas de oportunidad a los grupos armados. Finalmente, la cuarta es su inercia. Es claro que entre más dure un conflicto, es más difícil de desmontar. Por lo tanto, no parece muy probable que el conflicto colombiano vaya a terminar muy pronto.

Ciertamente, el proceso de negociación con los paramilitares —que puede reclamar la desmovilización de al menos 15.000 miembros<sup>50</sup>— ha disminuido el número de víctimas políticas fuera de combate. A la vez, los paramilitares se han reciclado como fuerza cuasi-mafiosa que mantiene largas redes territoriales en las que combinan intimidación, chantaje y extorsión. En cuanto a la principal guerrilla, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, ya está reconocido que —aunque fueron obligadas a un repliegue— no están derrotadas; el núcleo combatiente está básicamente intacto. Si el conflicto dura, permanecerán algunos factores potenciales de propagación hacia afuera:

El primero de ellos es un *efecto de demostración*, en donde pequeños grupos regionales pueden inspirarse en la existencia de las FARC y cobrar entidad real, sobre todo en presencia de alguna crisis social, política o económica particularmente aguda. Por su parte, las FARC podrían estar interesadas en impulsar su ideología bolivariana, para crear santuarios en las regiones fronterizas, lo que a su vez generaría distracciones que impedirían un movimiento convergente contra ellas<sup>51</sup>, y para generalizar su modalidad de rebelión. En segundo lugar, tenemos los efectos geopolíticos del Plan Colombia. En Ecuador, por ejemplo, el debate alrededor de la Base de Manta y de la presencia de tropas norteamericanas ha estado directamente articulado con el Plan Colombia y su extensión regional, la Iniciativa Andina. Sumado a los anteriores, encontramos efectos laterales indeseados del Plan, que generan migración, tensiones nacionales en general (especialmente con Venezuela) o fronterizas (en particular con Ecuador). El ejemplo más obvio es la fumigación de cultivos ilícitos. Finalmente, nos encontramos con la expansión de la ilegalidad, sea esta política o no. Se ha denunciado repetidas veces que las FARC han enviado emisarios

a los países vecinos, a asesorar algunos grupos, a adelantar negocios ilícitos, y a desestabilizar a los gobiernos. Obviamente, el fantasma de las FARC puede ser utilizado para negarle vocería a la movilización social, lo que —al cerrar espacios de negociación— también puede crear las condiciones para que se produzcan desenlaces violentos.

Todo esto ha ocurrido en los últimos años, generando problemas internos pero también roces entre Colombia y sus vecinos.

## **6.2. Venezuela**

Hugo Chávez ha tenido diversos y acalorados conflictos con fuerzas políticas de los países vecinos, que lo acusan de tener un proyecto expansionista y anti-democrático. A la vez, en algunos círculos se ha llegado a pensar que Colombia podría ser la ficha que utilizaría Estados Unidos para una agresión contra la revolución bolivariana. No debe sorprender, pues, que Colombia y Venezuela hayan tenido serios roces, tanto por los factores nombrados en la sub-sección anterior, como por la sospecha de diversos funcionarios colombianos de que Chávez mantenía una relación al menos de neutralidad benévola con las FARC. En Perú, como se sabe, el gobierno venezolano apoyó públicamente a un candidato (Ollanta Humala), y atacó severamente a otro (Alan García, a la postre el ganador) en las elecciones de 2006. Toda esta actividad generó respuestas igualmente airadas. El debate resultó en el llamado del embajador venezolano a Caracas, a consultas. También en su momento en Ecuador y Bolivia ha habido problemas análogos.

Hay aquí dos problemas fundamentales. Primero: la polarización de la región en bloques ideológicos representados por diversos gobiernos, que ha generado toda clase de roces. Las relaciones inter-estatales de la región se han ido calentando en consecuencia en los últimos años y, aunque todavía no han llegado al punto de la ebullición, ya se siente un ambiente preocupantemente caldeado. Segundo: el efecto de demostración autoritario, que sugiere que el golpismo anti-político es una práctica rentable.

## **7. La debilidad de los mecanismos de negociación e intermediación: La rebelión contra los partidos<sup>52</sup>**

Los acápites anteriores nos han preparado para entender los mecanismos que están detrás del deterioro —a veces, francamente la

obsolescencia— de las instituciones democráticas básicas. Aquí haré un análisis de las condiciones de “crisis y cambio” (Ágora, 2005) de los partidos en la región andina. La razón es doble. Por un lado, los partidos son una institución básica para la vida democrática, en tanto cumplen funciones insustituibles (comenzando por la formulación y agregación de preferencias, y continuando con la construcción de coaliciones sólidas de gobierno). Por otro, están en una profunda crisis en la región. No se trata sólo de su desprestigio frente a la opinión pública. En Venezuela, el viejo esquema puntofijista hizo agua, y ha sido remplazado por una nube de agrupaciones inestables y de arraigo débil.<sup>53</sup> En Perú Fujimori consciente y exitosamente destruyó al sistema de la transición democrática (Tanaka, 2002), y ese sistema no ha podido ser reconstruido (Gutiérrez, 2005). Pervive la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), captando una cuarta parte de los votos de la población, con el resto de los votantes fluctuando en medio de un mar de siglas que no han logrado convertirse en puntos de referencia identitarios. Más aún, en el Perú continúa vigente la maldición del gobernante: ningún partido de gobierno ha logrado ganar las elecciones.<sup>54</sup> Es la misma maldición que afecta al Ecuador, cuyo sistema proverbialmente fluido (Pachano, 1999) está claramente asociado a la debilidad institucional de ese país.<sup>55</sup> En Colombia, uno de los dos o tres bipartidismos más antiguos del mundo finalmente se desagregó, dando paso a una nube de fuerzas cercanas al presidente Uribe (en la mayoría) y una coalición de izquierda en la minoría. En Bolivia se concibió, a través de la ingeniería institucional, un sistema estable con minuciosidad primorosa, sólo para que un conjunto de macro-conflictos lo hiciera volar por los aires. Sin embargo, desde el punto de vista partidista la situación de Bolivia parece ser la más esperanzadora: un movimiento social de trabajadores manuales se ha transformado en partido de gobierno (uno de los factores claves para el ordenamiento de un sistema, como lo señalara Duverger, 1976). Aunque Morales tiene una posición pre-eminente en el Movimiento al Socialismo (MAS), este tiene una estructura organizativa real que va más mucho allá de la personalidad carismática.<sup>56</sup> Aún con esta salvedad, la situación de los partidos en los Andes parece crítica.

¿A qué se debe esto? ¿Por qué la “crisis” y el “cambio”? Se pueden aducir muchas razones. Primero, la transformación del clientelismo, por la multiplicación de las demandas, la globalización y los cambios en la estructura del estado (Drake y Hershberg, 2001). Todos estos factores produjeron un “descentramiento” del clientelismo. El proceso más radical en este sentido fue el colombiano, en donde

pasamos de tener unas élites políticas que expresaban más o menos adecuadamente la estructura social y regional (Hoskins y Swanson, 1974) a otras mucho más descentralizadas, tumultuosas, ligadas a múltiples centros de poder (entre ellos la criminalidad organizada) y a fenómenos de vertiginosa movilidad social ascendente (Gutiérrez, 2006). Pero en Ecuador podría haberse producido un proceso análogo (con todas las enormes distancias que hay entre las realidades políticas de ambos países). Las fuerzas populistas, que se encuentran entre las más clientelizadas (Menéndez Carrión, 1986; León, 1987), pasaron del discurso ecuménico y sublime de José María Velasco Ibarra (década de los 30 a los 60, aproximadamente) al lenguaje del matón de barrio de los Bucaram (finales del 70 hasta hoy), lo que Cuevas (1997) ha llamado “lumpen-política”. Esta “lumpen-política” también se las arregla para expresar la voz de la ilegalidad (Pachano, 1997). En uno y otro caso, independientemente del programa de cada fuerza, el estilo político adquiere una dinámica propia que puede producir hechos tangibles e influir sobre el conjunto de las fuerzas políticas y sociales.

En este contexto, la “anti-política” (obtener réditos electorales con base en la denuncia del sistema político) no ha perdido un ápice de su vigencia en los Andes. La pregunta es cómo se colocan los candidatos en el espacio político-electoral ante una situación semejante. Nótese ante todo que esta clase de política es escheriana: hacer política acerca de la política, en confrontación con la política realmente existente. No tiene nada de casual que la reforma electoral —junto con la constitucional— se haya convertido en un verdadero mito, del que un candidato que aspire a ganador difícilmente puede alejarse.

Dicho de otra manera, el espacio de preferencias de los electores está constituido por unos pocos ejes de problemas claves (distribución, hiperinflación, seguridad, crecimiento, corrupción). Los electores cuentan con información muy imperfecta, y poco tiempo para formar sus preferencias, así que se fijarán en características prominentes y marcas visibles que indiquen si el candidato dado puede o no producir una renovación. Entre tales características se cuenta el “ser distinto”, no “ser de los mismos”, precisamente porque parte de la información de los electores —tanto “abajo” como “arriba”— es que la vieja forma de hacer las cosas ofrece beneficios marginales decrecientes, en el mejor de los casos. Los partidos han cumplido históricamente la función de dar información resumida a través de íconos y lenguajes diferenciadores, pero ahora, junto con ese “ejercicio

de la diferenciación” transmiten justamente la idea de que “son los mismos”, una “maquinaria” basada en la tradición. Pues para que un partido subsista tanto la noción de organización como la de tradición son vitales. Pero esto abre la puerta a entrantes que pueden conquistar nichos electorales desde la denuncia a la tradición. Los partidos, pues, están mal acoplados a la política escheriana. El mensaje de renovación pasa, en cambio, muy bien a través de la televisión, que a partir de la década del 80 se convirtió en el principal medio de formación de preferencias políticas en el mundo andino.<sup>57</sup>

No hay, por tanto, un arquitecto central que planee el fin de los partidos, sino señales, aprendizajes y modas. Buena parte de los electores forma sus preferencias por marcas de novedad, precisamente las que no puede transmitir una organización partidista mínimamente consolidada (y en cambio sí un personaje carismático que permanentemente huye hacia adelante), y los candidatos entonces van haciendo fila para lanzar sus aventuras personalistas con la técnica que esté de moda en el momento. Y esto lleva a una observación final: salvo en Bolivia, en el área andina la alternativa al particularismo en declive no han sido los partidos programáticos contruidos alrededor de fracturas sociales, sino fuerzas altamente personalizadas. Inclusive ahí donde los *ex-outsiders* se han desgastado con el ejercicio de gobierno, han sido combatidos con sus propios medios (si se me permite el juego de palabras). Los opositores son fuerzas ad hoc, que dependen del músculo mediático y de la economía de señales basada no en organizaciones sino en la capacidad de presentarse como ajeno a las camarillas: Primero Justicia, en Venezuela, o la coalición de Toledo, en Perú.

En síntesis, un sistema de partidos debería estar fundado sobre una economía de señales que permitiera al elector saber “quién es quién”. Este mecanismo se ha deteriorado gravemente.

La experiencia ecuatoriana muestra de manera bastante plástica lo que sucede, en términos de conflicto y estabilidad gubernamental, cuando no hay una economía de señales fiable articulada al sistema de partidos.<sup>58</sup> Lucio Gutiérrez llegó al poder en 2002 apoyado por una densa red de movimientos sociales, entre los que se destacaba la indígena CONAIE. En cierta forma, Gutiérrez era el ícono de la resistencia a las transformaciones liberales, ya que llegó a convertirse en una de las figuras visibles de la rebelión indígena-militar que derrocó a Jamil Mahuan en 2000. Sin embargo, al llegar al poder



Gutiérrez cambió abruptamente su programa —posiblemente no por algún acto de maldad, sino por las características específicas del espacio público ecuatoriano. Por una parte, hay un fuerte electorado de protesta y anti-neoliberal. Por otro, es muy difícil gobernar contra las fuerzas que propugnan por la propuesta dominante.

Después de la ruptura con la CONAIE, el Presidente tuvo que crear una nueva red de aliados. Así, en un brusco giro, Lucio se apoyó en el conservador PRE y en otras fuerzas menores, que quedaron en posición de obtener del gobernante prácticamente cuanto quisieran a cambio de su apoyo. Cuando Gutiérrez comprendió la trampa en la que estaba metido intentó una maniobra lateral: aliarse con los populistas (Partido Roldosista Ecuatoriano – PRE), lo que le permitiría dividir el voto de la costa —donde el PRE también es fuerte— y contar con dos apoyos que se detestaban entre sí, lo que le daría (al presidente) cierto margen de maniobra. La pieza maestra de este plan que en el papel no sonaba tan descabellado era traer de vuelta al país al caudillo de los populistas, Abdalá Bucaram, encausado por corrupción y exiliado para evadir la acción de la justicia. Gutiérrez presionó a la Corte Suprema de Justicia (CSJ) para exonerar tanto a Gustavo Noboa como a Bucaram de los delitos que se les imputaban.<sup>59</sup> Finalmente el presidente de la Corte, Guillermo Castro, dejó en firme las sentencias de nulidad de los procesos contra Bucaram, y posteriormente Novoa, permitiéndoles regresar al país.

Esto fue la gota que rebosó la copa. Varias organizaciones sociales decidieron movilizarse.<sup>60</sup> Su intención, al principio, era presionar para que el parlamento asumiera una postura crítica frente a la presunta arbitrariedad de las decisiones de la Corte. En el congreso, la oposición propuso cesar a la CSJ aún cuando no contaba con la mayoría (cualificada) para lograrlo. Acá la balanza pudo inclinarse a favor de la oposición si los diputados independientes y de ID hubiesen optado por ello. La interpretación de la operación retorno apuntaba a que desde el gobierno se controlaba el poder judicial. Diferentes sectores tildaron a Gutiérrez de dictador, entre ellos: la oposición, los sectores empresariales y los indígenas. La opinión había llegado a niveles muy altos de descontento. Una encuesta de la firma Market muestra que el 80% de los ecuatorianos querían la renuncia de Gutiérrez.<sup>61</sup>

Las mayores movilizaciones de la ciudadanía, que se mantendrían hasta la caída del presidente, se inician el miércoles 13 de abril de 2005. El entonces presidente Lucio Gutiérrez tildó a los manifestantes

de “forajidos” después de la movilización del jueves denominada el “cacerolazo”. Tal denominación fue asumida con beneplácito por los protestantes, convirtiéndola prácticamente en su consigna.

El 15 de abril Gutiérrez declaró el estado de emergencia en Quito y decidió disolver la Corte Suprema de Justicia. La medida fue levantada 14 horas después. El gobierno también invitó a que el Congreso Nacional, en el menor tiempo posible, discutiera el proyecto reformativo a la Ley Orgánica de la Función Judicial. Todo esto iba orientado a calmar la actividad callejera, pero sólo logró galvanizarla. El 19 de abril marcharon al Palacio de Carondelet, entre 10.000 (según fuentes oficiales) y más de 50.000 (según la oposición) personas. En su camino a Palacio las manifestaciones fueron contenidas por la policía con un saldo trágico: la muerte de un periodista chileno. Este hecho, junto con los heridos, aumentó aún más el descontento de los manifestantes.

Mediante una resolución, se declaró el abandono de las funciones de la presidencia del Congreso y el cese de las funciones de Omar Quintana, la vicepresidencia del parlamento fue ocupada por Cyntia Viteri, y con el voto de 60 de los 62 legisladores presentes (el congreso tiene en total 100 curules) se decidió cesar a Gutiérrez por abandono de cargo.

Todo este episodio pone de presente confusos cambios de guardia por parte del personal político, el vigor de la “anti-política” y de la noción de “refundación nacional”, la debilidad de los partidos y sus dificultades para producir desenlaces estables, la manera en que uno y otro combinados generan tensiones insolubles dentro del sistema político y entre los poderes públicos. Y finalmente, la fragilidad y fluidez extremas de las coaliciones de gobierno, que conducen a conflictos relativamente intratables y eventualmente a la violencia.<sup>62</sup>

## **8. El riesgo desde una perspectiva institucional**

La sección precedente nos conduce directamente a la dimensión institucional de la problemática andina. En realidad, ella ha estado presente a todo lo largo del texto: las debilidades de la democracia y de sus instituciones más características (partidos y congreso), la dificultad de tramitar los conflictos que resultan de la transformación neoliberal debido a que ellos se presentan en el marco nacional pero sólo son solubles en el internacional, la virtual imposibilidad de las

fuerzas de seguridad para enfrentar los retos que presenta el auge, algunas veces virulento, de la criminalidad organizada, la debilidad de los partidos y de otras expresiones de intermediación, los bloqueos a la alternación en el poder, la ausencia de políticas sociales efectivas y pro-crecimiento: en todos estos casos, me he estado refiriendo directamente a las instituciones y sus problemas.

Aquí, sin embargo, quiero hablar de las instituciones en tanto fuerte perspectiva teórica. Para ella, las instituciones son un conjunto de reglas de juego que estructuran y hacen predecible la interacción humana. Una de las posibles miradas institucionalistas ha sido adoptada por la Banca Mundial. Según ella, las reformas de los países andinos han sufrido tantas turbulencias por diseños errados, altos costos de transacción, corrupción y opacidad. El proceso de modernización significaría en este contexto un *aggiornamento* institucional en el que crecientes eficiencia y transparencia irían morigerando los conflictos sociales. No creo que esta narrativa gradualista se sostenga, y de hecho la experiencia boliviana es un ejemplo doloroso de sus límites. Hasta bien entrado 2002 pocos se imaginaban que el primoroso retablo institucional de ese país fuera a desarreglarse tan rápida y radicalmente como lo hizo.

La pregunta es la siguiente: ¿sin caer en los simplismos, es posible leer desde los diseños institucionales los riesgos (su existencia y su magnitud) que enfrentan los países andinos? ¿qué problemas podrían identificarse en las reglas de juego propiamente dichas? Con respecto de la pregunta inicial, es posible que así sea, y lo que sigue es un ejercicio en ese sentido. Pero antes de entrar en materia, vale la pena hacer dos advertencias. Primero, es menester volver sobre el correcto lugar común según el cual en muchos casos las crisis son una oportunidad (de hecho, este es el contenido etimológico de la palabra). De hecho, muchas transformaciones son necesarias pero a la vez peligrosas.<sup>63</sup> ¿No advertía Hirschman que casi en cada país los grandes cambios civilizatorios han venido después de tormentas que casi los han destruido? Así, pues, al decir por ejemplo que las asambleas constituyentes son uno de los mayores factores capaces de desatar conflictos intratables, no estoy sugiriendo que constituyan un mal social. Quizás son inevitables; ciertamente, algunas han jugado un papel positivo (o simplemente han resultado inocuas). Pero son riesgosas.

La segunda es que desestabilización y violencia no pueden tratarse como conceptos isomórficos. Tienen aspectos comunes, pero no son

lo mismo. Como vimos, en Ecuador hay múltiples factores —entre ellos errados diseños institucionales— que generan la inestabilidad crónica que ha vivido ese país desde mediados de la década de los 90, pero evidentemente el país cuenta con una serie de seguros sociales (y sí: también posiblemente institucionales) que impiden que aquella se transforme en enfrentamiento abierto. Perú contaba con un sistema político mucho más consolidado en los 80 (Tanaka), pero no por eso pudo evitar una brutal guerra civil. Trazar el camino que lleva de problemas institucionales a malos desenlaces políticos es difícil, pero es parte del oficio de la economía política tal y como la conocemos hoy. Entender por qué los malos desenlaces se transforman o no en conflicto abierto es un camino mucho menos transitado y, me imagino, con muchos más despeñaderos. Aquí —siguiendo el argumento que articula a las anteriores secciones— me concentro en el tipo de reglas de juego, o su transformación, me concentro en el tipo de diseños que más directamente parecen afectar los temas críticos. Presento el concepto y después algunos ejemplos que permiten examinar los mecanismos a través de los que el problema institucional respectivo actúa:

- a. *Constitucionalismo adversario*. En buena parte de la teoría constitucional clásica, se supone que las constituciones democráticas constituyen acuerdos generales en donde la voluntad de las mayorías está acotada por la necesidad de expresar los intereses más diversos de la sociedad. En esa medida, se caracterizan por una serie de mecanismos que garantizan tanto el poder real de voto a todos los sectores como la estabilidad e intangibilidad de los acuerdos básicos sobre los que se funda el sistema político: uno de los más característicos es el de las supermayorías<sup>64</sup> para la aprobación de la constitución, y su ulterior reforma. En el reciente constitucionalismo andino, ha resultado frecuente ver: constituyentes de un solo sector, y muy frecuentes. De aquí la primera hipótesis: entre menos puedan expresar las asambleas constituyentes consensos básicos de la sociedad, y entre más frecuentes sean, mayor el riesgo de polarización insoluble y de desorganización del sistema político.
- b. *Indefinición de los derechos de propiedad*. Uno de los objetivos centrales de la “gran transformación” neoliberal era generar marcos institucionales en los que los derechos de propiedad estuvieran claramente definidos. Independientemente de que esto se logre en algún punto de llegada —lo que constituye un debate aparte— durante un largo período transicional se

produce un conjunto de áreas grises en donde la indefinición de los derechos de propiedad genera violencia, o esta produce aquella. Ello se debe a que los procesos de cambio de las reglas de juego, contra la esperanza de los “ingenieros institucionales”, son endógenos a que las expectativas de los agentes en contextos turbulentos son distintas y a que las reglas de juego, también aquellas referentes a los derechos de propiedad, son relativamente volátiles en la región. La hipótesis que propongo aquí, es que la indefinición de derechos de propiedad sigue siendo aún un serio factor de riesgo; entre mayor sea, más peligro hay de violencia.

- c. *Las expectativas del cambio institucional.* Parte de esa indefinición se debe simplemente al ti vivo de cambios institucionales que viven todos los países analizados aquí. Se trata de un típico entorno turbulento, en donde las reglas de juego resultan extremadamente maleables y volátiles. Por consiguiente, los agentes no ajustan sus expectativas a los diseños institucionales vigentes —la situación característica del análisis estándar— sino a la posibilidad de cambiarlos. Seguramente el mejor ejemplo sea la legislación electoral en Ecuador, un país en el que en el período democrático los ciudadanos rara vez han tenido la posibilidad de sufragar dos veces seguidas con el mismo estatuto. La turbulencia institucional genera: rentas, y por consiguiente da origen a empresarios de la innovación perpetua; horizontes temporales cortos, que según las prescripciones de Axelrod (\*) disminuyen la probabilidad del surgimiento de la cooperación; deterioro del tejido institucional. Entre mayor turbulencia, más vulnerabilidad general.
- d. *Pobre economía de señales:* En la medida en que las fuerzas de intermediación sociales dan señales confusas, se deteriora la confianza y los ciudadanos, por tanto, pueden optar por decisiones desesperadas, esto es, por aquellas que sean capaz de mostrar simbólicamente que “no somos de los mismos”. Entre peor es la economía de señales, más probabilidad hay de que los votantes se decanten por soluciones extremas. Estas, a su vez, no necesariamente son peores, pero sí mucho más riesgosas.<sup>65</sup>
- e. *Reactivación de la política de las armas.* El deterioro de la política de tiempos normales lleva a que los ejércitos vuelvan al centro del escenario político. La combinación de armas y política puede

ser una fuente directa de violencia —aunque no necesariamente de conflicto prolongado.

- f. *Provisión de la seguridad por agentes anti-democráticos.* Más generalmente, un problema explosivo de los países andinos es que la provisión de seguridad más eficaz no siempre ha estado en manos de agentes democráticos. El caso más crítico es, sin duda, el de Colombia, en donde se ha presentado una descentralización de facto de la seguridad. La hipótesis que se plantea aquí, es que a medida que la provisión de la seguridad se descentraliza, y/o cae en manos de agentes autoritarios, la democracia se hace más débil. Este efecto parece ser bastante persistente.
- g. *La dimensión territorial.* Por las razones expuestas en las secciones anteriores, muchos de los conflictos andinos se han expresado territorialmente. A menudo, las fracturas espaciales venían de antes, pero la dificultad para expresarlas las ha profundizado. Aquí, el problema de diseño institucional parece haber sido una descentralización predominantemente municipalista, que deja de lado los niveles subnacionales intermedios entre la nación y el municipio. La hipótesis, por tanto, es: entre más débil y difícil sea la institucionalización de la expresión de las regiones, mayor el riesgo de conflictos agudos. Nótese que aquí se puede configurar un círculo vicioso: conflictos agudos hacen difícil expresar (institucionalmente) la voz de las regiones, pero esta falta de voz es un factor de conflicto.
- h. *El dilema de los poderes de veto.* Ya se vio que hay una suerte de “constitucionalismo adversario”, que tiene dificultades para acoger intereses contrapuestos. Sin embargo, en la vida cotidiana se puede estar produciendo un efecto contrario: exceso de lugares y poderes de veto (Tsebelis, \*), de suerte que —al menos en la percepción extendida de amplios sectores ciudadanos— la institucionalidad de la democracia liberal bloquea la posibilidad de acciones significativas allí donde son necesarias. Si hay excesivos poderes de veto, esto desprestigia el sistema de pesos y contrapesos y favorece la hipertrofia del ejecutivo (y por tanto las tendencias autoritarias). A la vez, disminuye las posibilidades de que los gobiernos democráticos adelantes políticas públicas exitosas.

- i. *Alternación en el poder.* Si hay un problema potencialmente explosivo en los países andinos es la dificultad para administrar alternaciones presidenciales fluidas. El tema podría presentarse de manera cómoda en los términos del célebre análisis de Linz –el parlamentarismo es superior al presidencialismo, a no ser porque los congresos están completamente desprestigiados en los Andes; en algunos países son EL blanco de la indignación pública (Gutiérrez, \*). En esa medida, no hay soluciones institucionales de recambio. En fin, entre mayores sean las dificultades para la alternación y el desprestigio del congreso, mayores oportunidades hay para una política altamente polarizada.<sup>66</sup>
- j. *Nuevos dominios reservados.* Una de las mayores esperanzas de las transiciones democráticas andinas es que, a medida que se fueran estabilizando, irían eliminando los cotos de caza de ciertos sectores poderosos, sobre todo (pero no únicamente) los ejércitos. En el lenguaje de la teoría de la democratización, se trataba de pasar de la transición a la consolidación. Pero esto no funcionó como se esperaba. En algunos países, los viejos dominios reservados se mantuvieron. En otros, además se crearon otros nuevos. Uno de los más notables, como se señaló en secciones anteriores, es el terreno de las políticas definidas así sea parcialmente por actores multinacionales. Como el marco de la acción política es apenas nacional, no “alcanza” las áreas de decisión críticas.

Estas dimensiones institucionales actúan de distintas maneras (aumentando la proclividad hacia la inestabilidad, aupando el autoritarismo, dificultando el enfrentamiento democrático entre intereses contrapuestos): la “traducción” de estos desenlaces en términos de violencia está sometida a múltiples mediaciones y es contingente. Aún así, la evidencia nos muestra que se trata de mecanismos bastante fuertes con efectos más o menos bien delimitados. Nótese también cómo interactúan de manera directa (o más bien: expresan y se articulan) con los factores de riesgo más generales.

## 9. Conclusiones

Hemos esbozado un escenario caracterizado por profundas tensiones que no perfilan tener una solución en el corto plazo y que evidentemente convierten los Andes en una región propensa al conflicto.

Encontramos un primer reto, lejos de ser sencillo de resolver, y es la necesidad de crear mecanismos para reconciliar las contradicciones entre las exigencias impuestas internacionalmente en el ámbito de lo económico y las necesidades que en el campo de lo social se claman a nivel interno. Es claro, que esta “reconciliación” esta lejos de ser resuelta de forma pacífica, el reto es finalmente encontrar vías que permitan minimizar los costos políticos de la región.

Si bien las últimas décadas han mostrado unos importantes avances en los procesos de democratización, también es cierto que la región enfrenta importantes dinámicas de desinstitucionalización que minan el juego democrático. Esto se suma a la progresiva polarización a la que se ve abocada la región y a las tensiones entre los países que la componen, ligadas a los conflictos internos como a las exigencias impuestas a nivel internacional en relación con la lucha contra las drogas y el terrorismo.

A estos retos, en lo más mínimo sencillos, se le suma la necesidad de reflexionar sobre los cambios en los sistemas políticos locales y las consecuencias que estas transformaciones conllevan. La crisis de los partidos políticos, el fuerte presidencialismo (apoyado popularmente) y el papel de los medios de comunicación, nos hace preguntarnos ¿Cuál es la solución para América Latina? ¿Cuáles deben ser los mecanismos para minimizar los costos de los conflictos o evitar el surgimiento de ellos, según el caso? Las respuestas parecen ser no muy esperanzadoras.

Por otro lado, pudimos detallar las limitaciones que en el ámbito académico encontramos para la lectura de los conflictos en el área andina. Si bien, como vimos, las tesis que hasta el momento se han aceptado, nos sirven para enfocar la mirada a los nuestros casos, también es evidente que la mirada detallada a cada caso en particular, es la que nos permite matizar los postulados, así como identificar tensiones.

El diagnóstico que se hace del área, efectivamente nos advierte de los riesgos de una intensificación de los conflictos en el área. Sin embargo, también es cierto que este tipo de diagnósticos (tan comunes dentro de la academia) deben tener expresión en la formulación de políticas públicas que permitan mermar las tensiones esbozadas y facultar la elaboración de salidas políticas a los conflictos.



## Notas

1. Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia.
2. Entendidos aquí *ad hoc* como Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. La exclusión de Chile es geográficamente problemática, pero económica, política y socialmente no.
3. Y, en Colombia, la escalada de un enfrentamiento de baja-mediana intensidad a uno de alta.
4. En efecto, esta afirmación podría en principio causar sorpresa, ya que en América Latina se considera al liberalismo económico como fuente principal de conflictos. Es una perspectiva que se apoya en una gran cantidad de evidencias, pero que debe ser cualificada; cfr. *infra*, también Gutiérrez, 2006. Por otra parte, la perspectiva según la cual a más liberalismo menos violencia está abierta a numerosas críticas serias.
5. De hecho, hay evidencias parciales de que “el salto cualitativo demográfico” —familias menos numerosas, promedios de edad más altas— en efecto está relacionado con una menor proclividad al conflicto.
6. Utilizando la jerga técnica, desde el punto de vista de la línea de pobreza el subcontinente y el área han sido notoriamente ineficaces, pero no necesariamente desde el punto de vista de las necesidades básicas insatisfechas o de indicadores de calidad de vida básicos (longevidad, mortalidad infantil).
7. Es necesario hacer varias advertencias sobre lo que este ensayo es y no es. Es “informal”, en el sentido en que no utilizo métodos estadísticos para sustentar las ideas expuestas, lo que por lo demás en este caso concreto parece justificado. Involucra un esfuerzo comparativo, naturalmente, pero el énfasis no está ahí sino en la evaluación de riesgo regional. Debido a limitaciones de espacio, narraciones contextualizadas de la compleja evolución de cada caso nacional resultan imposibles de incluir. Más bien ilustro las ideas, mecanismos y procesos básicos discutidos en cada sección con ilustraciones a partir de episodios nacionales concretos.
8. Transición a la democracia en Bolivia (1982), y Ecuador y Perú (1978-79); paso de un acuerdo consociacional a otro más competitivo en Colombia (difícil especificar la fecha, pero el Frente Nacional llegó a su término en 1974) y Venezuela (1958).

9. Siguiendo la definición estándar: se considera conflicto armado a un enfrentamiento que causa más de mil víctimas al año, de las cuales al menos 5% son causadas por el más débil de los bandos (para diferenciarlos de los genocidios). No obstante, es cada vez más fuerte la tendencia a relajar esta definición.
10. Comenzando por la definición misma del fenómeno a estudiar.
11. Piénsese en la España franquista o en el Chile de Pinochet.
12. Para el planteamiento básico de Collier, que ha resultado enormemente popular, ver Paul Collier, Anke Hoeffler (2000). Greed and grievance in civil war, The World Bank. Algunas aplicaciones de Collier a los conflictos armados andinos. Para una crítica, ver: Cramer (2002), Ross\*\*, Gutiérrez (2004).
13. Desde varios puntos de vista: minando su moral, involucrándolos en actividades distintas de la defensa del estado, dividiéndolos, etc.
14. Macartan Davis encuentra que las sociedades más pobres son también más proclives a la violencia y los enfrentamientos internos, corroborando un añejo aserto según el cual hay una asociación fuerte entre desarrollo y paz (que sin embargo sólo va en esa dirección; entre paz y desarrollo no es clara, o incluso podría ser inversa. Esto significa que el proceso de desarrollo puede ser muy violento, pero que una vez culminado desinfla la violencia. Este resultado cuantitativo casa muy bien con lo que encuentra la historia social: ver Centeno, Tilly, Giddens, entre otros).
15. A pesar de la prosperidad relativa del gobierno de Toledo su nivel de aprobación se condujo en vía contraria. Las cifras son las siguientes: Aprueba: 25,4% (2002), 17,2% (2003), 8,7% (2004), 10,3% (2005), 32,7% (2006) Fuente: GOP 2006. Igualmente se puede asegurar, que dicha prosperidad tampoco es un buen antídoto contra la sensación generalizada de incertidumbre. Para el 2006, más del 70% de 631 entrevistados, veían el régimen como “Poco estable” (57,2%) o “nada estable” (20,3%). Fuente: GOP 2006.
16. Pero en ambos casos, sobre todo en el segundo, la aplicación del concepto es discutible.
17. Esto podría incluir a Venezuela, pero aquí las cifras gubernamentales han generado candentes debates entre los especialistas.
18. Esto se aplica especialmente a Colombia, Perú y Bolivia, pero los otros dos podrían verse afectados por problemas como lavado de dinero.

19. El resultado agregado de todo esto no es del todo claro, pero hay algunos indicios de que podría estar produciéndose un descenso en el nivel de conflictos que hay en el mundo. Sin embargo, es temprano para saber si esto es simplemente un efecto estacional o aleatorio, o una tendencia.
20. Confianza en los partidos políticos: Bolivia (20%), Colombia (21%), Ecuador (16%), Perú (20%) Venezuela (21%) en: Flavia Freidenberg, “Percepciones ciudadanas hacia la democracia y las instituciones en los países andinos”, Debate, No. 15.
21. Proximidad hacia los partidos: Militante: Bolivia (9%), Colombia (8%), Ecuador (11%), Perú (5%), Venezuela (11%). Simpatizante: Bolivia (75%), Colombia (78%), Ecuador (79%), Perú (77%), Venezuela (77%). Sin proximidad a algún partido: Bolivia (38%), Colombia (29%), Ecuador 31%), Perú (30%), Venezuela (29%) En: Flavia Freidengberg, Ibid.
22. A la pregunta ¿Puede la democracia funcionar sin partidos? Respondieron afirmativamente: Bolivia (31%), Colombia (42%), Ecuador (48%), Perú (28%), Venezuela (43%). En: Flavia Freidenberg, Ibid.
23. A la afirmación “La democracia puede funcionar sin el congreso” se adhieren: Bolivia (27%), Colombia (38%), Ecuador (47%), Perú (26%), Venezuela (38%). En: Latinbarómetro 1997.
24. Los últimos dos golpes del subcontinente fueron andinos, uno en Ecuador y otro en Venezuela.
25. Perú y Ecuador en 1995, pero además se deben sumar los serios roces que han tenido Colombia y Ecuador, Colombia y Venezuela, y Venezuela y Perú, entre otros.
26. Hay toda una panoplia de términos para aludir al fenómeno: semi-democracias y autoritarismos competitivos, entre otros.
27. Uribe hizo aprobar la reelección inmediata de presidente en su período y, una vez reelegido, varios de sus partidarios empezaron a abrir la puerta para una segunda reelección.
28. En el caso andino, la propuesta unicameral fue abrazada con entusiasmo por Fujimori. Pero es necesario hacer énfasis en que el unicameralismo no necesariamente corresponde a una pulsión autoritaria.
29. Al contrario de las dictaduras tradicionales, estos límites fueron

- impuestos a través de la compra de directores, la presión, e incluso la manipulación de los derechos de propiedad.
30. Ver el excelente trabajo de Easterly (2001). También Vreeland (\*). Como dice Easterly, aún no tenemos muy buenas explicaciones de lo que ha sucedido.
  31. Un ejemplo sobre la catástrofe social vivida en Ecuador en el período democrático se puede observar en el Cuadro 3.
  32. Recurriendo de nuevo a la jerga técnica, primera derivada positiva y segunda negativa. En Venezuela en realidad se produjo un aletargamiento seguido de un ciclo de bruscos altibajos.
  33. Que, como se sabe, involucraban no sólo a los Estados Unidos sino a Chile.
  34. La Razón “NFR cae y el MIR es el que más se beneficia con la intención de voto” 23 de Julio de 2002.
  35. La Razón “Rocha atenta contra la Constitución, dice la CNE” 28 de junio de 2002. El embajador tuvo que retractarse de sus afirmaciones. No se descarta que ellas hubieran favorecido a Evo. De otro lado, no se las puede calificar de “torpezas”. Recuérdese que los Estados Unidos han utilizado ese gambito en América Latina con éxito (por ejemplo, en Nicaragua para prevenir sobre la eventualidad de un triunfo de Daniel Ortega. ¿Le funcionará también en 2006?).
  36. La Razón “El recuento oficial de votos anticipa un final de infarto” 04 Julio de 2002.
  37. Junto con el problema de la privatización del agua (las llamadas “guerras del agua”) y la prohibición de la coca.
  38. La Razón “La consulta sobre el gas garantizará la fiscalización” 06 de Octubre de 2003.
  39. La Razón “La toma militar deja la jornada más sangrienta para los alteños” 13 de Octubre de 2003.
  40. La Razón “La oferta presidencial es tardía, dicen algunos sectores y políticos” 17 de Octubre de 2003.
  41. La Razón, “congresales exigen a Mesa que mejore la coordinación” sábado 23 de abril de 2005.
  42. Tómese, valga por caso, la emigración. Las grandes oleadas migratorias —que han afectado fuertemente a Colombia y Ecuador, por

- ejemplo— no sólo desinflan presiones demográficas y económicas y eventuales participantes en expresiones de contestación, sino que proveen una red privada-informal de seguridad social, vía remesas
43. Respecto a la pregunta, ¿Está usted de acuerdo con el TLC? Las respuestas fueron: De acuerdo 73,4 (Nov-2003), 64,4 (Nov-2004), 63,7 (May-2005), 81,0 (Abr-2006). Desacuerdo: 15,2 (Nov-2003), 29,5 (Nov-2004), 34,1 (May – 2005), 17,1 (Abr-2006). Fuente: GOP
  44. A la pregunta ¿Qué país cree que ganará más con el TLC? Las respuestas fueron: Perú 28,9 (Nov-2004), 25,5 (May-2005), 51,4 (Abr-2006). Estados Unidos: 59,3 (Nov-2004), 69,2 (May-2005), 41,7 (Abr-2006).
  45. De pronto es incluso LA correcta.
  46. Y con menos intensidad, en Colombia el de la marihuana y la heroína.
  47. Sobre el particular, ver Gutiérrez, 2004.
  48. En el caso sobre todo de Bolivia y Colombia, ilegaliza a un sector del campesinado (para Colombia, ver Ramírez William, 1997 y Ramírez María Clemencia, 2001; para Bolivia, \*\*), impidiendo que los conflictos sean tratados dentro del marco institucional.
  49. El tema del narcotráfico lo he tratado en una sección anterior.
  50. Las cifras oficiales son mucho mayores (el doble), pero ellas mismas reconocen que en el proceso han entrado personas que no eran combatientes (por los incentivos económicos y sociales ofrecidos). Las evidencias provenientes de los propios paramilitares refuerzan esta visión, de suerte que es mejor ser prudente.
  51. La expectativa del Plan Colombia era arrinconar a las FARC contra la frontera, como si esta fuera una pared. Esto implicaría que los ejércitos vecinos impidieran que escaparan hacia territorio no-colombiano.
  52. Para un análisis más detallado de la crisis partidista en los Andes, ver Gutiérrez (2003).
  53. Dicho de otra manera, hay mucho más Chávez que MVR.
  54. De hecho, fueron siempre barridos del mapa: Belaúnde en 1985, García en 1990, Toledo en 2006. La excepción en el anti-partido Fujimori.

55. Desde Borja (1990-1994) ningún presidente ecuatoriano ha gobernado un período completo. Técnicamente el Ecuador ha tenido 10 presidentes durante la última década, aún cuando algunos de ellos ocuparon el cargo solamente mientras se decidía la posesión de un nuevo presidente —entre algunas horas y varios meses.
56. En claro contraste con Chávez en Venezuela, Humala en Perú o Gutiérrez en Ecuador.
57. Quien primero se refirió al impacto de la televisión sobre la institucionalidad política fue Mainwaring (1999) en su análisis sobre Brasil; que yo sepa, esta veta riquísima se mantiene básicamente inexplorada.
58. De nuevo, podría ser un fenómeno global, que una vez más se vive en la región de manera particularmente aguda.
59. Los ex-presidentes ecuatorianos han terminado exiliados o en la cárcel. Este “sino velasquista”, como se sabe, también le esperaba al propio Gutiérrez.
60. La Hora, “Organizaciones sociales preparan protestas” lunes 4 de abril de 2005.
61. La Hora, “Un muerto, y decenas de asfixiados” miércoles 20 de abril de 2005.
62. El sucesor de Gutiérrez, Palacio, ha tenido que gobernar en medio de una sensación continua de interinidad.
63. Este precisamente es un punto crucial que la narrativa gradualista-liberal tiende a pasar por alto.
64. Dos terceras partes, o incluso tres cuartas como está vigente en algunos países.
65. Por la misma naturaleza de la democracia electoral, la varianza de resultados de los outsiders debe de ser mayor que la de los candidatos convencionales.
66. Insisto, aunque esto todavía no ha explotado lo consideraría a la larga el principal riesgo violento en la región.

## Bibliografía

- 2004, "Referendum resultados y alcances". Opiniones y análisis #70. La Paz: Fundemos. ed. "Garza Azul".
- Acosta Alberto (2000). "Ecuador: del ajuste tortuoso al ajuste dolarizado...(qué he hecho yo para merecer esto)" Ecuador Debate no. 50 agosto pp. 67-104.
- Almeida Vinuesa José (1992). "Los indios del Ecuador y la democracia", Cuadernos de la Realidad Ecuatoriana no. 5 pp. 51-70.
- Amparo Menéndez Carrión (1992). "La democracia en el Ecuador: Desafíos, dilemas y perspectivas" Síntesis no. 16 enero-abril 1992 pp. 101-125.
- Avilés Karina, Velásquez Miguel Ángel (2001). "El presidente indio - Entrevista con Antonio Vargas, líder de la rebelión ecuatoriana", página web de la CONAIE.
- Ballesteros Borman Richard, Maldonado Alberto (2003). "Violencia y gestión municipal", policopiado, Bogotá: Federación Colombiana de Municipios-GTZ.
- Barios Raúl (1989). "MNR-Ejército: las relaciones cívico-militares en Bolivia (1952-1964), en: Estado y Sociedad No. 5, leer semestre, La Paz: FLACSO, páginas 13-32.
- Bejarano Ana María (1998). Ponencia: "La Constitución de 1991: Un proyecto de construcción institucional". Santafé de Bogotá: Universidad de los Andes, 27-29 de abril de 1998.
- Berdal Mats, Malone David M., Greed and grievance (2000). Economic agendas in civil wars, Editorial Boulder, London, Lynne Rienner Publisher, Ottawa, International Development Research Centre.
- Berthin (1999). "Evolución de las Instituciones Estatales", en: Varios Autores Bolivia en el Siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea, La Paz: Harvard Club de Bolivia, pp. 359-382.
- Brewer-Carías, Allan (2000). La Constitución de 1999. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana. Editorial Arte.
- Brockett Charles (1992). "Measuring political violence and land inequality in Central America" en American Political Science Review mar vol. 86 no. 1 pp. 169-176.
- Broderick, Walter (2000). El guerrillero invisible, Bogotá. Intermedio.

- Burbano Felipe (comp.)(1998). El fantasma del populismo. Aproximación a un tema (siempre) actual. Caracas: Ildis-Flacso-Nueva Sociedad.
- Carey John (2003). "The Reelection Debate in Latin America". En: Latin American Politics and Society, 45:1, p. 119-133.
- Centellas Miguel (1999). "The Consolidation of Polyarchy in Bolivia, 1985-1997", Prepared for delivery at the 57th Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago.
- Centeno Miguel Angel, (2002). Blood and debt: war and the Nation-State in Latin America, The Pennsylvania State University Press.
- Ceresole Norberto (2000). Caudillo, ejército, pueblo. La Venezuela del Comandante Chávez.
- Chiriboga Manuel (1992). "Movimiento campesino e indígena y participación política en Ecuador: la construcción de identidades en una sociedad heterogénea", Síntesis no. 16 enero-abril 1992, pp. 227-254.
- Collier Paul (1999). "Doing Well Out of War" (paper prepared for the conference on economic agendas in civil wars).
- Collier Paul, Hoeffler Anke, (2000). Greed and grievance in civil war. Washington: The World Bank.
- Conaghan Catherine (1995). "Politicians against parties: discord and disconnection in Ecuador's party system" en Mainwaring Scott, Scully Timothy (eds.): Building democratic institutions. Party systems in Latin America, Stanford: Stanford University Press, pp. 434-458.
- Conaghan Catherine, Malloy James (1994). Unsettling statecraft. Democracy and neoliberalism in the Central Andes, Pittsburg-London: University of Pittsburg Press.
- Cortez, Roger (1992). La guerra de la coca. Una sombra sobre los andes. La Paz: CID-FLACSO.
- Cotler, Julio (2000). "La gobernabilidad en el Perú: entre el autoritarismo y la democracia" en Julio Cotler y Romeo Grompone: El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario, Lima: IEP ediciones.
- Cramer Cristopher (2002). Homo economicus goes to war methodological individualism, rational choice and the political economy of war" en: World Development, Vol. 30, No. 11, pp 1845 – 1864.
- Cueva, Agustín (1997). El proceso de la dominación política en el Ecuador, Quito: Planeta.



- Degregori, Carlos Iván, (2000). La década de la antipolítica. Auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos, Lima: IEP ediciones.
- Domich, Marcos (1997). La fascinación del poder. Militares y ejército en la historia, La Paz: UMSA.
- Drake, Paul & Hershberg, Eric, (2001). "Crisis in the Andes", policopiado.
- Echazu Alvarado, Jorge (1988). El militarismo boliviano, La Paz: Ediciones Liberación.
- Fajnzylber Fernando (1983). La industrialización trunca de América Latina. México, D.F.: Editorial Nueva Imagen.
- Ferro, Juan Guillermo, Uribe, Graciela (2002). El orden de la guerra. Las FARC-EP: entre la organización y la política, Bogotá: CEJA.
- Freidenberg Flavia (2000). "Percepciones ciudadanas hacia la democracia y las instituciones políticas en los países andinos" Ecuador Debate no. 50 pp. 205-218.
- Freidenberg Flavia, Alcántara Manuel (2001). "Cuestión regional y política en Ecuador, partidos de vocación nacional y apoyo regional" América Latina Hoy no. 27, abril pp. 123-152.
- Gamarra, Eduardo (1994). Entre la droga y la democracia. La cooperación entre Estados Unidos- Bolivia y la lucha contra el narcotráfico. La Paz: ILDIS.
- Giddens, Anthony (1996). The Nation State and Violence, University of California Press.
- Grompone Romeo (2000). "Al día siguiente: el fujimorismo como proyecto inconcluso de transformación política y social" en Julio Cotler y Romeo Grompone: El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario, Lima: IEP ediciones.
- Gurr Ted (1970). Why men rebel, Princeton: Princeton University Press.
- Gutierrez Francisco (2005). "Deconstruction without reconstruction. The case of Perú (1978-2004)", Working Paper, no. 63, Crisis States Programme DESTIN-London School of Economics 2005.
- Gutiérrez, Francisco (2006). "Tendencias del homicidio político en Colombia 1975-2004: una discusión preliminar" en María Emma Wills y Gonzalo Sánchez (editores): Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia, Bogotá: Norma, pp.475-504.

- Gutiérrez, Francisco (2004). "Criminal Rebels? A Discussion of War and Criminality from the Colombian Experience, Politics and Experience", Vol. 32, No. 2, pp. 257 – 285.
- Gutiérrez, Francisco (2006). "Tendencias del homicidio político en Colombia 1975-2004: una discusión preeliminar" en: WILLS, Maria Emma, SÁNCHEZ, Gonzalo, Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia, Bogotá: Norma.
- Gutiérrez Francisco (2003). "The times of democratic involutions", Working Paper 25, Crisis States Programme.
- Hartlyn, Jonathan (1993). La política del régimen de coalición. La experiencia del Frente Nacional en Colombia, Bogotá: Ediciones UNIANDES-Tercer Mundo Editores.
- Hey Jeanne, Klak Thomas (1999). "From protectionism towards neoliberalism: Ecuador across four administrations (1981-1996)". Studies in International Comparative Development vol. 34 no. 3 pp. 66-98.
- Hinojosa, Iván (1999). "Sobre parientes pobres y nuevos ricos: las relaciones entre Sendero Luminoso y la izquierda radical peruana" en Steve Stern editor: Los senderos insólitos del Perú: guerra y sociedad, 1980-1995, Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga.
- Hirschman Albert (1977). Salida, voz y lealtad, México: Fondo de Cultura Económica.
- Hobsbawm Eric (1968). Rebeldes primitivos, Barcelona: Ariel.
- Hollis Peirce, Margaret (1997). "Local Level Democracy and Decentralized Development. The Case of Bolivia's Popular Participation Plan", prepared for delivery at the 1997 meeting of the Latin American Studies Association, Guadalajara, Mexico.
- Hoskins Gary and Swanson Gerald (1974). "Political party leadership in Colombia. A spatial analysis." Comparative politics. Pp. 395-423.
- Isaacs Anita (1993). Military rule and transition in Ecuador: 1972-1992, London: McMillan Press.
- Jaramillo Jaime Eduardo, Mora Leonidas, Cubides Fernando. (1986). Colonización, coca y guerrilla, Bogotá: Alianza Editorial Colombiana.
- Krain Matthew (1997). "State sponsored mass murder. The onset of genocides and politicides" en Journal of Conflict Resolution jun. vol. 41 no. 3, pp. 331-360.

- Krain Matthew (1998). "Contemporary democracies revisited. Democracy, political violence and event count models" en *Comparative Political Studies* apr. 1998 vol. 31. No. 2 pp. 139-164.
- Kruse, Tom (2001). "Transición política y recomposición sindical: Reflexiones desde Bolivia", en: Enrique de la Garza Toledo (compilador) *Los sindicatos frente a los procesos de transición política*, Buenos Aires: CLACSO.
- Laserna, Roberto (2001). "2000: conflictos sociales y movimientos políticos en Bolivia", *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, Año 4, pp. 61-76.
- León Jorge (2000). "El contexto y el sistema político en el movimiento indígena ecuatoriano", Quito: CEDIME, mimeo.
- León Jorge (2003). "...y el Estado se volatilizó", en Breton Víctor (ed): *Ecuador en crisis. Estado, etnicidad y movimientos sociales en la era de la globalización*, Barcelona: ICARIA.
- Ley de Participación Popular de la República de Bolivia 1994. (Ley No. 1551 del 20 de abril de 1993), fuente <http://www.solobolivia.com/politica/leSí/ley1551.html> mayo de 2002.
- Lijphart, Arend (1989). *Democracia en las sociedades plurales: una investigación comparativa*, Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Linz, Juan (1987). *La quiebra de las democracias*, Madrid: Alianza Editorial.
- Lucero José Antonio (2001). "Crisis and contention in Ecuador", *Journal of Democracy* pp. 59-73.
- Malloy, James y Mitchell Seligson (ed.) (1988). *Authoritarians and democrats. Regime transition in Latin America*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, EUA.
- Martínez Luciano (1992). "El levantamiento indígena, la lucha por la tierra y el proyecto alternativo", *Cuadernos de la Realidad Ecuatoriana* no. 5, pp. 51-70 pp. 71-80.
- Massal, Julie y Marcelo Bonilla (2000). "Introducción: Movimientos sociales, democracia y cambio socio-político en el área andina" en: Julie Massal y Marcelo Bonilla (editores), *Los movimientos sociales en las democracias andinas*, Quito: FLACSO Ecuador-IFEA, pp. 7-38.

- Mayorga, René Antonio (1999). "La democracia o el desafío de la modernización política", en: Varios Autores *Bolivia en el Siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*, La Paz, pp. 329-358.
- Montúfar César (2000). *La reconstrucción neoliberal. Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en Ecuador 1984-1988*, Quito: Abya Ayala.
- Munck, Gerardo (1996). "Disaggregating political regime: Conceptual issues in the study of democratization" en: Caroline Domingo (editor) *Working Paper Series, Working Paper #228*, The Helen Kellogg Institute-University of Notre.
- O'Donnell, Guillermo (1994). "The State, Democratization and Some Conceptual Problems". En: William Smith, Carlos Acuña y Eduardo Gamarra (editores), *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*, New Brunswick: Transaction Publishers, pg. 159.
- Olano, Aldo (1999). "Las relaciones cívico militares y la caída de la democracia en el Perú" en *OASIS 98*, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), Universidad Externado de Colombia.
- Oxhorn, Philip (2001). "La construcción del Estado por la sociedad civil: La Ley de Participación Popular de Bolivia y el desafío de la democracia local", *Serie de Documentos de Trabajo*, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pachano Fernando (Ed) (1999). "La ruta de la gobernabilidad", Quito: Cordes-Cooperación Española.
- Pécaut Daniel (1987). *Orden y violencia: Colombia 1930 - 1953*, Bogotá: Siglo XXI Editores.
- Pérez-Liñán, Aníbal (2003). "Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿hacia un nuevo presidencialismo? En: *Latin American Research Review*, vol. 38, n° 3. Austin: University of Texas Press (p. 149-164).
- Polanyi Karl (1992). *La gran transformación*, México: Juan Pablos Editor.
- Polibio Córdova Ángel (1999). "Opinión pública y realidad nacional. Los últimos 25 años" *Ecuador Debate* no. 46 abril pp. 95-122.
- Przeworski Adam (1991). *Democracy and the market*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam; Álvarez, Michael; Cheibub, José Antonio & Limongi, Fernando (2000). *Democracy and development. Political institutions*

- and well-being in the World, 1950-1990, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ramírez Maria Clemencia (2001). *Entre el Estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Ramírez Tobón William (1997). *Urabá, los inciertos confines de una crisis*, Bogotá: Planeta.
- Rummel, R.J. (1997). *Power Kills*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Sachs Jeffrey, Wing Thye Woo, Xiaokai Yang (2000). "Economic reforms and constitutional transition", Working Paper no. 43 Center for International Development, Harvard University.
- Salgado Germánico (1992). "El Estado ecuatoriano: crisis económica y Estado desarrollista", *Síntesis* no. 16 enero-abril, pp. 255-290.
- Sánchez López Francisco (1999). "El mundo no está hecho para partidos. Elementos para el análisis de los partidos políticos en el Ecuador temprano" *Ecuador Debate* no. 46 abril pp. 257-272.
- Sánchez Parga José (1998). *La pugna de poderes. Análisis crítico del sistema político ecuatoriano*, Quito: Abya Ayala.
- Sandoval, Isaác (1999). *Los partidos políticos en Bolivia*, Santa Cruz: Sirena.
- Sawyer Suzana (1997). "The 1992 Indian mobilization in lowland Ecuador" *Latin American Perspectives* vol. 24 no. 3 pp. 65-76.
- Schedler, Andreas (1997). "Concepts of democratic consolidation", presented at LASA, Guadalajara.
- Schuldt Jürgen (1994). *Elecciones y política económica en el Ecuador*, Quito: ILDIS.
- SIISE (2001). "El saldo social de la década de 1990: aumento de la pobreza y concentración del ingreso". *Íconos* no. 11 julio pp. 30-41.
- Stokes Susan (1999). "What do policy switches tell us about democracy?" en Przeworki Adam, Stokes Susan, Manin Bernard (eds.): *Democracy, accountability and representation*, Cambridge: Cambridge University Press pp. 98-130.
- Stokes, Susan (1997 ). "Are parties whats wrong with democracy in Latin America?", presented at LASA, Guadalajara.

- Tanaka Martín (2002). “Los partidos políticos en el fujimorismo y los retos de la reconstrucción”, in Marcelo Cavarozzi, Medina Juan Aval (eds.): *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario-Santa Fe, Argentina: Homo Sapiens-Konrad Adenauer, pp. 317-348.
- Tanaka, Martín (1996). *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú*. Lima: IEP ediciones.
- Tarrow Sydney (1997). *El poder en movimiento*, Madrid: Alianza Editorial.
- Tilly, Charles (1992). *Coerción, capital y los estados europeos, 990 - 1990*, Madrid: Alianza Editorial.
- Vélez María Alejandra (1999). “FARC-ELN. Evolución y expansión territorial”, Tesis de grado de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, dirigida por Camilo Echandía, Bogotá.
- Verdesoto Luis (1992). “El sistema de partidos políticos y la sociedad civil en Ecuador”, *Síntesis* no. 16 enero-abril 1992 pp. 125-168.
- Zamosc Leon (1994). “Agrarian protest and the indian movement in the Ecuador highlands”, *Latin American Research Review* vol. 29 no. 3 pp. 37-68.
- Zegada Claire María Teresa (2004). *Los partidos políticos ante el referéndum: posiciones, campañas y evaluación de los resultados*.

# Conflictos, vulnerabilidad y manejo de recursos naturales y energía en la región del Caribe

---

Armando Fernández

## 1. Introducción

El Caribe insular fue de hecho el primer espacio extraeuropeo en relacionarse sistemática y subordinadamente con el proceso de mundialización que comienza con el descubrimiento y conquista americana. Esta realidad presupuso también que el espacio caribeño ha sido el primer espacio americano donde se expresaron conflictos armados internacionales, si recorremos la historia, percibiremos que no solo existieron conflictos de conquista de territorios entre europeos e indoamericanos, sino que también resultó espacio de confrontación internacional entre las potencias europeas de la época. También desde entonces la relación entre población y ambiente, ha presentado históricamente relaciones conflictivas, muchas de las cuales desembocaron en conflictos violentos de carácter armado. Esa condición insular de una parte del Caribe<sup>1</sup> y la fragilidad de sus ecosistemas, repercuten en la relación del soporte económico de estas sociedades y el mantenimiento de la resiliencia de los ecosistemas para satisfacer las demandas de las poblaciones que en él habitan, y suplir además la demanda de bienes y servicios ambientales derivada de su inserción temprana en el mercado mundial. Esta peculiaridad unida a las características del (des)poblamiento y colonización de estos espacios insulares, ha contribuido a agotar estos limitados recursos y a vincular cada vez más la variable población con la satisfacción básica de necesidades. Es posible afirmar casi categóricamente, que el Caribe ha sido proveedor de bienes y servicios para millones de habitantes del planeta y a la vez ha resultado incapaz de satisfacer las necesidades básicas de una buena parte de los seres humanos que lo habitan, esta paradoja se encuentra en la base de la mayor parte de las situaciones de conflicto que se han manifestado en el área.

Conflicto y violencia no son términos equiparables, aunque si asociados. Los conflictos están presentes en las relaciones familiares, sociales a nivel local y nacional, en las relaciones internacionales e incluso a nivel civilizatorio como lo ha demostrado la historia humana. Los conflictos en si mismos no resultan negativos, la existencia de conflictos plantea la urgencia de asumir y solucionar las génesis del mismo y de ese conocimiento y las formas en que se les da solución pueden producirse avances en torno a los temas que lo han generado. El problema cierto es la forma en que se asumen los conflictos y las vías de soluciones que se encuentren a ellos, lamentablemente con mucha frecuencia se asume la violencia a diferentes niveles como método de solución de los diferendos y conflictos lo cual agrava las vías de solución y en la mayor parte de los casos abre escalamientos a la situación de violencia ya sea esta a nivel micro o a nivel interestatal.

Si se acepta que el conflicto es un hecho positivo y que la violencia como vía de solución nunca es deseable, ya se habrá adelantado mucho el camino de la prevención de los conflictos armados. Por otra parte la “prevención de conflictos” no parece que resulte lo mas acertado si se entiende estos como posibilidad de cambio en un sentido positivo. “De lo que se trata en realidad es de prevenir, contener, resolver y transformar los conflictos *violentos* en procesos no violentos para darles solución”.<sup>2</sup>

Entre 1972 y 2004 se desarrollaron más de 16 iniciativas gubernamentales e internacionales relacionadas con Medio Ambiente, Conflictos, Paz y Seguridad. Si se recorren dichas iniciativas, se notará que desde el informe “Los Límites del Crecimiento” en 1972 y el “Global 2000” en 1981, hasta el “Plan de Acción Federal sobre Prevención de Crisis Civiles, Resolución de Conflictos y Construcción de la Paz tras los Conflictos”, publicado por el gobierno alemán en mayo del 2004, poseen el denominador común de haber sido diseñados o impulsados en los organismos intergubernamentales a partir de proposiciones de países desarrollados con fuertes intereses geoestratégicos. Incluso, durante los últimos 15 años han surgido propuestas para crear un Consejo de Seguridad Ecológica en el seno de Naciones Unidas, con la intención de elevar el rango del debate político sobre los temas ambientales, como la proposición realizada ante la 46 Asamblea General de Naciones Unidas por el entonces Ministro de Relaciones Exteriores soviético Eduard Shevardnadze; mas tarde, en el 2002 el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, solicita una mayor integración de las consideraciones sobre la contribución del medio ambiente a los conflictos y a la inestabilidad



en las estrategias de prevención de esta organización. Tres años más tarde, la ONU organizaría la “Cumbre sobre Prevención de Conflictos” en julio del 2005.

Sin embargo, como se puede apreciar, el camino transitado por el tema ha sido largo, sinuoso y no exento de incomprensiones y dificultades. A pesar de que diversos estudios han llamado la atención sobre la relación entre los problemas ambientales y el surgimiento de los conflictos, sin embargo, los expertos no logran coincidir sobre la intensidad con que los primeros impactan en los segundos y mucho menos al ritmo en que lo hacen. Sí parece evidente que la relación se establece entre dos sistemas complejos y abiertos como son las dinámicas de la naturaleza y las de las sociedades, por lo que se presentan múltiples facetas que hacen sumamente difícil los pronósticos y el análisis prospectivo, aspecto este que fue señalado por Annan como necesidad de incluirlo en las estrategias de prevención de conflictos de ONU.<sup>3</sup>

Los estudios realizados sobre todo por especialistas anglos, muestran que existe una relación entre los problemas ambientales y las tensiones sociales y económicas a nivel local, transformándose en situaciones preconflictos de carácter étnico-clasistas de grupos sociales por acceso a los recursos. Las tensiones interestatales resultan, según estos estudios más difícil de expresarse; Deudney por ejemplo, considera que la sucesión causa-efecto en la mayor parte de los modelos sobre conflictos y medio ambiente, resulta de muy largo plazo, cuestionándose las implicaciones directas de los problemas ambientales como detonantes de conflictos o que puedan inducir a la concepción de la política ambiental como componente de las políticas de seguridad.<sup>4</sup> Por otra parte, alguien tan autorizado en la práctica política como John Deutsch, director de la CIA en 1996, expresaba que los sistemas de reconocimiento, capaces de dar seguimiento a tanques en el desierto, podían seguir también el desplazamiento del propio desierto y añadir esa dimensión ambiental al análisis político-militar, lo que mejoraría la capacidad norteamericana de dictaminar sobre el territorio las mejores propuestas a los políticos para identificar situaciones que pudieran requerir una intervención norteamericana.<sup>5</sup>

En sentido general los análisis y estudios globales sobre el tema resultan contradictorios y si bien es abundante la literatura de análisis globales y de conflictos en África, Europa y Asia, la literatura sobre América Latina resulta más escasa y si nos circunscribimos al tema en el Caribe resulta casi inexistente a pesar de que la subregión puede

mostrar ejemplos de conflictos en los que el medio ambiente está en la base de los mismos.

Los factores ambientales que poseen incidencia en los conflictos de la región latinoamericana y de la zona caribeña, son elementos que vienen conformándose durante décadas e incluso en algunos casos desde siglos anteriores, debemos recordar que los tiempos naturales difieren mucho de los tiempos humanos, ya sean estos económicos o sociales, por lo que en un conflicto violento podríamos reconocer quizás procesos de deterioro ambiental acumulados por generaciones y que expresan su presencia en forma de crisis ambiental o de factor asociado a otros elementos críticos que desatan el conflicto violento.

América Latina a diferencia de otras zonas del planeta logró un nivel relativamente alto de inserción en el sistema mundo durante el siglo XX y en especial el Caribe ha estado vinculado al mercado mundial desde mucho antes de ese siglo. De hecho los sistemas naturales y sus recursos en esta zona del continente han estado expuestos a la depredación y el deterioro desde comienzos de la expansión capitalista, transformándose en menos de dos siglos en agroecosistemas para el mercado mundial, se debe recordar que las islas del Caribe resultaron por mucho tiempo las principales proveedoras de productos básicos para muchos países europeos y luego la hegemonía norteamericana en el siglo XX, aplicó modelos de desarrollo como la Industrialización por Invitación y la Sustitución de Importaciones los cuales acrecentaron la Deuda Externa y prepararon el terreno económico y sus soportes naturales-ambientales, para el nuevo ciclo globalizador neoliberal. Esta última fase ha implicado un mayor deterioro ambiental, la cual tanto en Centro América como en el Caribe insular se puede ejemplificar con la observación de Marvin Ortega cuando señala que no es casual que los programas privados de inversión productiva fuera del control estatal, se ubiquen en zonas frágiles aumentando así su rentabilidad, tal es el caso de la tala de bosques, la intensificación de las producciones agroexportadoras, o la sobreexplotación de los recursos pesqueros que destruyen los manglares y las barreras coralinas<sup>6</sup> y en el litoral atlántico, desde Colombia hasta el Golfo de México. Estos problemas han venido agravándose debido a los procesos de reprimarización de las economías de la región y la introducción de la explotación turística intensiva, con el turismo de masas (paquetes) y el de cruceros.

Haití y República Dominicana, que comparten un espacio geográfico común y que se relacionan a través de sus respectivas colocaciones

dentro de los esquemas de desarrollo impulsados desde los centros de poder y las transnacionales, muestran sin embargo diferencias sustanciales en cuanto a la relación ambiente-población, algunos de estos problemas y tensiones son transferidas de un país a otro. Los ecosistemas que comparten ambas naciones, como las cuencas de varios ríos, se encuentran en francos procesos de deterioro y en la zona haitiana, se acercan al colapso ambiental; la degradación de los suelos es compartida por varios de los países de la zona, como es el caso de Barbados, Cuba y Haití, lo cual en diferente grado ha sido y puede ser en el futuro un factor de expulsión de población y de conflicto ambiental; la crisis del agua se está haciendo sentir con creciente intensidad en Haití y en las zonas orientales de la isla de Cuba, en Barbados y Puerto Rico. Donde hace unas décadas se consideraba como un “recurso renovable”, en algunos casos “inagotable”, hoy se padecen los estragos de la sequía y la carencia de este elemento natural.

Estas políticas han dado por resultado el incremento de la pobreza y una mayor presión hacia una economía precaria de subsistencia, incrementando el éxodo campo-ciudad y aumentando las actividades informales en los cinturones de miseria alrededor de las mayores ciudades del área.

***Escenarios económicos, sociales y ambientales que pueden generar conflictos y violencia en el Caribe.***

- Factores económicos con incidencia en la conflictividad socioambiental:

Cambio económico estructural en el Caribe. Explorando los vínculos entre desigualdad, pobreza, exclusión, deuda ecológica y huella ambiental.

Es sabido que varios países caribeños insulares han sido durante determinadas etapas, pioneros de las transformaciones económicas que han caracterizado el desarrollo capitalista sobre todo en el último siglo. La aplicación del modelo azucarero a gran escala desde la década de los 80's del siglo XIX hasta bien entrado el siglo XX, hizo que las economías tradicionales de pequeña escala y en algunos casos cuasi autárquicas, se quebraran en beneficio del latifundio primeramente y del capital externo en un segundo momento, todo ello significó el empobrecimiento de enormes contingentes de población, la apertura

de procesos migratorios intracaribeños y hacia EE.UU. y sobre todo la creación de un ejército de reserva laboral, que al resultar dislocado de su entorno territorial, perdía la capacidad de los manejos ambientales de recursos tradicionales como los suelos, bosques y agua.

El proceso de descampesinización y el paulatino crecimiento de las ciudades introdujeron en el Caribe un sujeto social diferente, en el cual, el desarraigo social y la segregación serían desde entonces elementos culturales incorporados a esos grandes estratos de la población que se aglutinaban alrededor de las mayores ciudades del área.

Los diversos modelos de crecimiento económico implementados en el Caribe, han dejado un saldo de conflicto entre los recursos ambientales de estas naciones y los servicios que deben prestar a las poblaciones que habitan los territorios insulares.

Por otra parte, la apropiación de los recursos y su exportación a los mercados europeos y norteamericano y más tarde a otros países y regiones del sistema mundo, transfirieron enormes volúmenes de materiales, bienes y servicios ambientales a todo el mundo, en un proceso que ha fijado la “huella ambiental” de cada relación económica en cada período de la historia y que crea conjuntamente con la Deuda Externa de cada nación para con los financistas de los préstamos utilizados en sus procesos de “desarrollo”, una Deuda Ecológica de los países industrializados que reciben los beneficios de las exportaciones de bienes primarios y servicios ambientales de parte de los países emisores.

Estos procesos, a través de las políticas económicas implementadas, han dado por resultado el incremento de la pobreza y una mayor presión hacia una economía precaria de subsistencia, incrementando el éxodo campo-ciudad y aumentando las actividades informales en los cinturones de miseria alrededor de las ciudades.

Si se analiza comparativamente la pérdida de cubierta boscosa en los países de la región durante el último siglo se apreciará que la mayor parte de los espacios ocupados por bosques fueron transformados en sabanas antropizadas, destinadas a los cultivos agroexportadores y estas luego han comenzado un proceso de desertificación que dificulta mucho cualquier actividad agrícola que se realice en ellas, dada la pérdida de fertilidad de esos suelos. Esta transformación paulatina en el uso y la vocación de los suelos, es uno de los factores que a largo plazo ha repercutido en la redistribución de la población y en su concentración en núcleos urbanos.

*El crecimiento de las ciudades*

En los últimos años, muchos foros de discusión han puesto de relieve que las crisis ambientales y los conflictos sociales se asocian al modelo civilizatorio occidental de desarrollo que se ha expandido globalmente en las últimas décadas y tienen un carácter atropagónico.

El crecimiento incontrolado y no planificado de las megaciudades con sus acelerados “metabolismos urbanos”, su intensa demanda de energía y materiales, de agua y aire, sus niveles de expulsión de residuales sólidos y líquidos, la falta de tratamiento de los mismos y el deterioro irreversible de las fuentes de abasto y las capacidades de resiliencia de los ecosistemas donde se ubican estas fuentes, son procesos frecuentes en la realidad caribeña actual, al igual que en la mayor parte de América Latina.

A nivel mundial y en especial en América Latina, las ciudades mayores son las que han experimentado un crecimiento más acelerado en los últimos años, diversos expertos plantean que si la tasa de crecimiento no se reduce significativamente, en el planeta habrán, para el año 2020, más de 500 millones de personas (dos tercios de la población mundial), viviendo en ciudades de más de 100,000 habitantes. Esta concentración ha alcanzado niveles alarmantes en tres megaciudades: Ciudad de México, con 24 millones de habitantes, Sao Paulo, que se acerca a los 20 millones y Buenos Aires que ronda los 15 millones. Las proyecciones realizadas apuntan a que Sao Paulo y México D.F. alcanzarán para el 2010 más de 23 y 26 millones. Para ese año diversas ciudades de América latina contarán con más de 10 millones de habitantes, entre ellas Río de Janeiro (12 millones), Lima (10 millones), entre ellas. Otras se acercaran a los 6 o 7 millones como Belo Horizonte, Bogotá, Caracas, Guadalajara, Monterrey, Porto Alegre, Recife, Salvador de Bahía y Santiago de Chile.

En el caso del Caribe insular es preciso tener en cuenta la relación de escala, donde las ciudades son menores y con menos densidad de población, pero también la dimensiones de las fuentes de recursos son más pequeñas y limitadas que en el continente, por lo que la relación recurso natural —bienes y servicios públicos— población, puede resultar mucho más conflictiva que en otros contextos.

Este crecimiento incontrolado de las zonas urbanas en América Latina y el Caribe se ha dado simultáneamente con la crisis financiera de la región y en muchos sentidos a causa de ella y de los modelos de

desarrollo aplicados en la misma. Prácticamente en todos los países latinoamericanos y caribeños la deuda externa se ha incrementado a un ritmo mucho mayor que la población en las áreas urbanas, los programas de ajuste estructural aplicados en la región y su presión sobre el medio ambiente, con políticas excluyentes y segregación social de determinados servicios ambientales escasos, han elevado la potencialidad de conflictos en el área.

Parece existir una coincidencia (si no una relación), entre el crecimiento urbano incontrolado y el incremento de la crisis financiera y económica, como expresión de la inequidad de los modelos de desarrollo. En Brasil la agudización de la crisis de población urbana coincidió con el incremento de la deuda a finales de los 80's a 116,9 miles de millones de dólares; otro tanto sucedió con México cuya deuda ascendió a 105,9 miles de millones; Argentina por su parte alcanzaba los 56,2 miles de millones en ese período.

En República Dominicana luego de los períodos de gobiernos reformistas (balagueristas) y la alternancia del PRD y del PLD, permitieron la introducción de un proceso de ajuste en el cual los costes eran pasados de una administración a otra conjuntamente con cíclicos períodos de escándalos de corrupción y elevación de la tasa de inflación nacional. Las ciudades principales de República Dominicana, sobre todo la capital, Santo Domingo, pasó en los últimos diez años, de ser una ciudad de cerca de un millón de habitantes a ser una urbe con más de 2,5 millones, entre dominicanos e inmigrantes haitianos, un procesos similar pero a una menor escala sucede en Santiago de los Caballeros, la segunda ciudad del país, todo ello sin la realización de inversiones en infraestructuras urbanas (a excepción de los viales) y sin un ordenamiento territorial o planificación urbana. El auge constructivo en Sto. Domingo y otras ciudades de República Dominicana coincide en el tiempo con el momento de mayor especulación financiera, al punto que en el año en que se reconoce el pico del "boom" constructivo, es precisamente el año en que se da el escándalo por fraude de Baninter, que luego se llevó a pique también a Bancredito y al Banco Mercantil, donde miles de dominicanos perdieron sus ahorros por los manejos fraudulentos de los financistas de dichos bancos.

El caso de Haití es sin dudas un ejemplo dramático, en Port-au-Prince el crecimiento ha sido descomunal, los procesos de pauperización en el ámbito rural y la pérdida de capacidades de reproducción simple

de la vida en zonas agrícolas debido al deterioro de los suelos, a la crisis del agua y a los problemas con la obtención del suministro de semillas para cultivos, ha lanzado a contingentes enteros a los cinturones periféricos de la capital haitiana, en cuyos barrios trazado urbano no existe de forma racional, creciendo según las posibilidades de sus habitantes y en los cuales los servicios públicos resultan prácticamente inexistentes. De hecho, gran parte de la capital haitiana carece de servicios públicos como agua, electricidad recogida de desechos sólidos, tratamiento de las aguas grises y negras y mucho menos servicios médicos. Por lo que la situación ambiental en la zona urbana deja mucho que desear. De ahí que sea comprensible el alto grado de morbilidad existente en la población haitiana y por ejemplo la altísima incidencia de enfermedades como la tuberculosis, las ETS en especial el VIH-Sida, las enfermedades virales y el parasitismo

Cuba tampoco es ajena a los movimientos poblacionales desde el campo hacia la ciudad, si bien es cierto que durante 20 años este movimiento resultó mucho menor que en el resto de América Latina debido en lo fundamental a las políticas de desarrollo local implementadas por el gobierno cubano y a un mayor balance de inversiones y distribución de bienes y servicios a nivel de toda la nación, la migración interna de esos años se dirigió hacia las ciudades medias cabeceras de provincias, la crisis de los 90's, donde el país debido a la desaparición del campo socialista perdió aproximadamente el 80% de su mercado y fuentes de comercio, abrió otro periodo en que la migración se dirigió hacia la capital de la nación aumentando la presión poblacional y poniendo en crisis el entramado urbano. La población de ciudad de La Habana y sus municipios periféricos creció nuevamente a un ritmo mayor del mantenido durante los veinte años precedentes a pesar de los controles establecidos por el gobierno para frenar el fenómeno. De esta época data la identificación y recogida de ciudadanos que no tenían residencia en la capital y su devolución a los lugares de origen como un intento de controlar la población "flotante" o no registrada en los controles locales de residencia y lograr aminorar así el impacto de la migración que en cierta manera estuvo relacionada con los sucesos de agosto del 94 y el éxodo subsiguiente. Hasta el momento, los periodos de crisis en Cuba se han solucionado con el mecanismo de la válvula de escape migratorio, aspecto este que no se encuentra presente en la carpeta actual de alternativas dada la posición del gobierno norteamericano al respecto. Aunque la migración (legal e ilegal), se manifestó como un elemento reductor de conflicto interno en momentos de crisis,

las políticas gubernamentales se dirigen hacia la mitigación de los factores que incrementan las presiones sociales, el transporte público, los servicios básicos sobre todo salud y la vivienda. Si bien de esta gama de elementos solo los servicios de salud han contemplado un buen desempeño en el sistema cubano, en el resto las soluciones han sido magras hasta el momento. En el 2005 se inicio un movimiento de construcción de viviendas por medios propios que pretende aminorar la presión de este factor en el país, lo cual se hace muchísimo mas difícil en la capital dada las condiciones del mantenimiento constructivo en la misma, donde mas del 70% de la planta construida se encuentra en regular o mal estado, constituyendo el principal factor de vulnerabilidad existente hoy día en la población de la capital y uno de los latentes en el resto del país.

En la mayor parte de los países de la región, las transferencias netas de recursos como resultado de la repatriación de beneficios y del servicio de la deuda o de su pago, han agotado los fondos del erario público y afecta los fondos disponibles por el estado para la inversión en infraestructuras, justamente cuando esas inversiones resultan mas necesarias para ofrecer los servicios esenciales a una población urbana aceleradamente creciente. Precisamente uno de los servicios públicos más afectados por estas carencias financieras es el suministro de agua. El incremento de la demanda del recurso agua por una población creciente, la quiebra de los sistemas de distribución por falta de mantenimiento y el alejamiento de las fuentes de abasto por la creciente demanda y el agotamiento de las tradicionales fuentes, han determinado la escasa disponibilidad del servicio y la creciente inequidad en la distribución del mismo.

- Los factores políticos: Los diversos regímenes políticos en la región y los accesos a bienes públicos ambientales (suelos, agua, aire, sanidad, etc.).

La diversidad de sistemas políticos en la zona no ha sido óbice para que se expresen en ellas conflictos que pueden resultar violentos en determinado momento. Según James O' Connor<sup>7</sup>, el estado necesita estimular permanentemente el proceso de acumulación de capital pues de lo contrario socavaría las propias bases de la fuente de poder, o sea, la capacidad de la economía de generar excedentes y los impuestos gravados sobre tales excedentes. Aunque esta tesis es dudosa desde diversos puntos de vista, nos permite realizar una entrada al problema ambiental y a las formas de manejo de sus finanzas por el estado



moderno, sin considerar las externalidades de la economía hacia la naturaleza y la sociedad. Esta interpretación desde el punto de vista fiscal posibilita conocer en cierta medida las lógicas actuales de las políticas de Canje de Deuda por Naturaleza cada vez más frecuentes en el contexto mundial actual.

La gobernabilidad es uno de los aspectos problemáticos para el desenvolvimiento de la política en los países poco desarrollados ya que generalmente se dificulta en extremo traducir un mandato electoral en políticas eficaces. La relevancia de este argumento en el caso de los países caribeños deriva de la correlación establecida entre las políticas de desarrollo y los cambios económicos y políticos efectuados en estos países en los últimos quince años del siglo entre los que sobresalen las reformas económicas neoliberales en los casos de Haití, República Dominicana y Puerto Rico y la política de apertura cautelosa de Cuba luego del derrumbe del Bloque Socialista, la desaparición de la Unión Soviética y la crisis económica en que se sumió el país en los 90's. La integración regional; la inserción del área y de cada país en el mercado mundial y en el proceso de globalización de este fin de siglo han hecho que junto al fin de la Guerra Fría, hayan cambiado las prioridades de la agenda política internacional y nacional hacia temas como el tráfico de drogas, la violencia, la degradación ambiental y las migraciones, lo cual también ha influido en los procesos de democratización y en la construcción de gobernabilidad en el área.

En las últimas dos décadas se han manifestado profundos cambios en los sistemas políticos de varios territorios del Caribe y en sus estructuras gubernamentales y estatales. En tres de estos territorios (Haití, República Dominicana y Puerto Rico) la recurrencia de la larga crisis económica y política ha influido en los ritmos de implantación democráticos retardándolos en algunos casos (Haití) o mediatizándolos en otros (República Dominicana y Puerto Rico), en Cuba a pesar de su estabilidad política, durante esos años se originaron profundos y al parecer irreversibles cambios estructurales derivados primero del agotamiento del modelo extensivo altamente centralizador de su economía, al estilo del socialismo real (1986) a la profunda crisis económica de los 90's, derivada de la desaparición del campo socialista, lo que ha obligado al gobierno cubano a rediseñar y reestructurar muchos de sus antiguos preceptos económicos y políticos. Estos procesos internos en los países tratados, junto a cambios tan marcados en la arena internacional como el fin de la Guerra Fría, nos muestran un panorama mucho más complejo e incierto que dos décadas atrás.

La primera relación que se muestra en esta problemática es la existente entre democracia y gobernabilidad. Si se tiene en cuenta que desde mediados de los 80's los países caribeños sufren importantes cambios políticos que de una u otra forma han desembocado en crisis de la gobernabilidad nacional en ellos.

La aplicación de las políticas de ajuste estructural influyen directamente en las relaciones entre los precios y los ingresos, las asignaciones sectoriales y el acceso a los recursos sobre todo entre los pequeños y medianos productores del sector agrícola, lo cual hace que se condicione el modelo de desarrollo de estos países, lo que prácticamente elimina las alternativas de transitar hacia un desarrollo sostenible, equitativo y democrático en la región.

En 1996 una investigación propiciada por el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), dio a conocer la situación existente entre ajuste estructural y medioambiente en dos países caribeños, Venezuela como nación de desarrollo medio y Jamaica como ejemplo de economía abierta isleña.<sup>8</sup> En este estudio se expresa que en ninguno de los casos estudiados en el Caribe los procesos de ajustes contribuyeron a la mitigación de los problemas ambientales que afrontaban dichos países, sino que lejos de ello, contribuyeron en gran medida a profundizar los déficits ambientales y a abrir nuevos procesos de degradación y conflictos ambientales.

Medidas tomadas en la década de los 90's a favor de la "liberalización" económica en todos los países caribeños, tales como la acelerada apertura externa de las economías, la privatización de empresas estatales, la desregulación del comercio interior, la reforma del sistema financiero, la reforma institucional del aparato estatal, la promoción de exportaciones no tradicionales y la atracción del capital externo mediante la eliminación de restricciones e incentivos especiales, pretendían dinamizar las economías y desarrollar una estructura de producción más eficiente, más acorde con el entorno y las exigencias del mercado mundial, sin embargo, transmitió una serie de externalidades a los sistemas ambientales y a los sectores más vulnerables de la sociedad puesto que el sistema se basa en una premisa que puede ser traducida como que el éxito de este proceso implica que el valor agregado originado en el mismo tiene que superar el de las actividades que no lograron adaptarse.

Por tanto, la participación de los pequeños y medianos productores, con sus “ineficientes” producciones y con su cultura tecnológica de pequeña escala y en muchos casos con métodos de manejo sostenibles, están condenados a desaparecer. Es importante destacar que el tipo de actividades económicas que se impulsan en estos procesos, dependerán de las “ventajas comparativas” que posean las localizaciones geográficas, de la disponibilidad de mano de obra barata y subempleada y de recursos naturales de fácil acceso. Otra característica del proceso en la región es que al menos en tres de los cuatro casos (Cuba, Haití y República Dominicana), son entidades territoriales que no poseen la capacidad de generar ni apropiarse rentas tecnológicas ni del capital necesario para explotar por sí mismas racionalmente sus recursos y de añadirles valor agregado, por lo que las lógicas de estas dinámicas económicas les impulsan a competir destructivamente entre sí para procurar atraer capital extranjero ofreciéndoles ventajas comparativas de explotación localizadas en sus territorios. No obstante esta tendencia, es preciso señalar que en reiteradas ocasiones el gobierno cubano ha expresado su intención de establecer relaciones económicas complementarias, no competitivas y que tiendan a la integración regional, un esfuerzo que cabe seguir su desarrollo futuro por lo que de asistémico posee dentro del contexto actual mundial y que de expresarse en acciones concretas podría dar algún resultado en los afanes regionales de hacer del Caribe una zona de integración sostenible.

La crisis de la relación entre pequeñas economías y prioridades de las economías nacionales se expresa claramente en el ámbito de la agricultura alimentaria campesina (sobre todo en República Dominicana y Haití), donde se entronizan fuertes índices de desprotección frente a los productos agrícolas importados o producidos con altísimos índices de insumos importados, la eliminación de precios de garantía, la incapacidad del estado para el subsidio, el acopio estatal como mecanismos controladores de la desestabilización de precios y la subvención a los productos agrícolas de estos sectores campesinos que clasifican según las normas internacionales del Banco Mundial como “ineficientes” y “no competitivas”.

También en República Dominicana y Haití se muestra uno de los ejemplos caribeños de intento de estabilización fiscal a expensas de la naturaleza. La década de los 80's abrió la isla a las luchas ambientales. El movimiento ambientalista logró rechazar proyectos antiecológicos como los de depósito de desperdicios industriales y domésticos de

la ciudad de New York en la zona fronteriza con Haití. La exigencia a la Falcondbrige de realizar de un estudio de impacto ambiental de su actividad en la zona de Bona. Esta lucha liderada por el “Movimiento Pro Ambiente Sano”, logró aglutinar diversos actores sociales del territorio en torno a sus demandas.

Esta primera fase de las luchas antecedió al comienzo de las negociaciones gubernamentales de Canje de Deuda por Naturaleza que implicaban 80 millones de dólares. Todo el proceso que implicó a una gran parte de las organizaciones ecologistas dominicanas planteó un tema de reflexión complicado y poco usual en la época, la complejidad del mismo y sus múltiples interrelaciones con otros sujetos sociales y políticos, además del propio carácter del problema que se estaba planteando, colocaron a las organizaciones en una disyuntiva en la que debieron preguntarse sobre la función de los ecologistas, el tipo de relaciones a establecer con los políticos y los empresarios, y sobre todo comprender que en estos mecanismos supuestamente ambientalistas de las instituciones financieras internacionales, se solapan intereses económicos de tremenda magnitud tras el fetiche proteccionista-conservacionista de la naturaleza, con el objeto de valorizar los espacios e internacionalizar esta valorización a expensas del déficit fiscal del estado.

Quizás sea Puerto Rico el caso más interesante de todos a los efectos de percibir la aplicación de diseños políticos y de instrumentos económicos y fiscales facilitadores de la maximización de ganancias para el capital y su relación directa con el deterioro ambiental.

Particular importancia en el caso puertorriqueño tiene la utilización de zonas de su territorio para polígonos militares con la consecuente agresión ambiental y social a las estructuras tradicionales existentes en esos territorios. La pérdida de la bio y socio diversidad, el empobrecimiento de las comunidades y sectores sociales que habían dependido de su relación con el entorno, como es el caso de los pescadores de Vieques, la alta contaminación de los suelos, las aguas y el aire, y la expulsión de especies (incluida la humana) de estos territorios, hicieron durante años, y han dejado como herencia el espacio de los polígonos militares allí enclavado, uno de los elementos de mayor conflicto ambiental y social en territorio puertorriqueño.

Otro aspecto de interés resulta del rol regional que Estados Unidos ha otorgado a la isla en el Caribe, lo que la coloca como una plataforma

de lanzamiento de empresas, políticas y proyectos para el área del Caribe. En este sentido las relaciones ambientales de colaboración con otros territorios incorporan a la isla al Caribe como un partner muy atrayente en estos aspectos de las relaciones internacionales.

El caso cubano es *suigeneris* no sólo para el Caribe sino también para América Latina. La gestión de gobierno en Cuba durante los últimos 40 años ha dado muestras de un tipo de política que si bien en los primeros 15 años no poseían una proyección abiertamente ambiental, sí percibía el medio ambiente como parte del patrimonio nacional fundamentalmente bajo el concepto de recursos naturales. Esta visión crematística del medio ambiente poseía un alto componente nacionalista que en esos años funcionó como variable protectora del entorno cubano; junto a la falta de concurrencia de capitales internacionales producto del bloqueo norteamericano y a la percepción gubernamental de resguardar estos recursos naturales como activos de capital para otros tiempos, el medio ambiente cubano transitó por más de una década un período en el cual se tomaron medidas protectoras como la reforestación, el saneamiento y el estudio sistemático del medio.

Los problemas ambientales actuales de Cuba se asemejan mucho a los existentes en el resto de los territorios analizados, pero distan bastante en su identidad con los procesos de gobernabilidad existentes en los otros estados. Aún Cuba posee gran parte de su economía cerrada a la inversión directa privada y extranjera, aunque legalmente están abiertas las oportunidades, invertir en Cuba hoy significa un riesgo para el inversionista puesto que pende de las tensiones políticas entre el gobierno cubano y el norteamericano y de las penalizaciones que este último impone, es en ese sentido en el que se abre un riesgo presente y futuro en la relación de gobierno respecto al medio ambiente, pudiera presentarse el caso de que los inversionistas pretendieran suavizar los controles ambientales como reconocimiento a su voluntad de invertir en el país y lograr así exenciones ambientales a sus proyectos; es en este punto en que la relación fluida gobierno y sociedad tendrá que seguir actuando y convertirse en más participativa a partir de una información verídica de los problemas que afectan a todos.

Cuando a comienzos de la década de los 90's comienza la crisis económica se percibe por el gobierno cubano la necesidad de readecuar los aparatos del estado a la nueva situación del país, se crea entonces el Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente con tres agencias

especializadas en gestión ambiental y un sistema de instituciones de investigación científica relacionadas con el tema. En estos años se ha percibido un trabajo técnico de alto nivel en relación con los problemas ambientales del país, sin embargo no se puede decir lo mismo de los niveles de participación ciudadana en la toma de decisiones respecto a los cuerpos normativos. La Ley 81 de Medio Ambiente, que está concebida como una ley marco, se consultó con diversos organismos y especialistas pero se desaprovechó la oportunidad para, además de permitir las acciones y opiniones colectivas en relación con ella, utilizarla como un rico proceso de información y educación ambiental a nivel de toda la nación.

En la actualidad Cuba mantiene una alta dependencia de la importación de portadores energéticos y su economía como las del resto del Caribe depende de este factor para su desenvolvimiento, aunque en los últimos cinco años ha logrado un trato preferencial en cuanto a los precios de compra de petróleo y gas y que además está produciendo al parecer cantidades suficientes para lograr un autoabastecimiento en el mediano plazo, ello ha permitido el trazado de políticas que intentan recuperar el rol benefactor del estado al uso en la década de los 70's y 80's. La economía y una gran parte de la política pública, ha sido reencauzada a un fuerte proceso de recentralización, en el cual el estado central capta bienes y recursos y luego sufraga todas las actividades económicas y las políticas públicas hacia lo social.

Sin embargo, esta lógica de gobierno puede implicar un reacomodo de las proyecciones de política hacia el medio ambiente y su subordinación a los requerimientos, premuras y necesidades de una economía presionada por diferentes lugares, como la conflictiva relación con Estados Unidos, las tensiones que agrega el mercado mundial al cual se debe concurrir con productos básicos y servicios con base en el capital humano y el ambiente, y la nada satisfactorias relaciones con la Unión Europea y varios de los gobiernos de ese continente, lo cual agrega un elemento político que hasta el momento no había presentado este matiz de conflicto.

### *La legalidad*

Uno de los aspectos de mayor importancia para la conservación y el establecimiento de marcos de referencia y relaciones entre sociedad, estado y ambiente son los cuerpos legales de cada nación. Estos en el caso del Caribe resultan dispares, presentándose legislaciones que

poseen una compleja estructura e inserción en la realidad ambiental y económica, como la cubana y legislaciones que sólo presentan la Ley Marco pero que no poseen estructuras legales escalonadas que permitan una implementación de la misma.

El caso cubano recoge en la Constitución de la República la importancia del medio ambiente y la responsabilidad del estado y todas las instituciones enclavadas en la nación respecto al mismo, una Ley Marco (Ley 81), norma la actuación los organismos estatales y no estatales en relación con el ambiente y sus ecosistemas y Leyes específicas que norman la actividad de cada ministerio en relación con el tema. Múltiples resoluciones y normas sectoriales también existen para regular las actividades relacionadas con los recursos naturales y el medio ambiente del cual son extraídos.

Tanto en el caso de Haití como en el de República Dominicana, sendas Leyes de Medio Ambiente pretenden regular actividades que resultan lesivas y/o contaminantes, sin embargo, la inexistencia de “gobernanza” en este ámbito, ponen en crisis tanto la estructura legislativa, como la relación actores sociales y económicos con el Medio ambiente.

Según Margarette May MacCaulay de CAFRA, Trinidad y Tobago, es preciso perfeccionar la estructura legislativa de ese país, completándola y perfeccionándola. La actividad de la industria petrolífera y los impactos de las refinerías en esa nación, aún carecen de niveles confiables de control estatal y de amortiguamiento de su impacto, lo que crea tensiones en cuanto a los efectos de la contaminación y la salud y dé los depósitos y vertidos de la industria al medio natural. La cultura jurídica en la región es aún pobre, los ciudadanos y las ciudadanas no poseen una conciencia ni una cultura que les permita conocer derechos y deberes en relación a su posición como “personas naturales”, ni como gente común, mucho menos en relación a sus derechos de acceso a “bienes públicos”. Este déficit repercute en el desconocimiento de las vías de solución de muchos problemas que aquejan a la población caribeña y por lo tanto al alto índice de recurrencia a la violencia en el área.<sup>9</sup>

La efectividad de las legislaciones es otra de las cuestiones a abordar para prevenir la violencia y los conflictos en nuestras sociedades, en muchos casos esta efectividad es muy baja y la ciudadanía se siente desamparada por el poder judicial, o no sabe ejercer sus derechos, lo

que repercute en la búsqueda de otras vías de solución de los conflictos que pueden derivar en violencia en determinado momento.

## **2. Estado de la cuestión: el estudio de las vulnerabilidades, los conflictos y la violencia en el Caribe**

- Estudios de las vulnerabilidades y riesgos en el Caribe: antecedentes

Los temas de vulnerabilidad y riesgos en el Caribe Insular se encuentran muy relacionados con los eventos naturales que le afectan, fundamentalmente con aquellos de origen hidrometeoro lógicos (huracanes, intensas lluvias, etc.) y con la existencia de grandes conglomerados de población en los cinturones de miseria de las ciudades caribeñas. Debido a estas altas concentraciones poblacionales, los riesgos y vulnerabilidades se magnifican, magnificando también los índices de conflictos en momentos de desastres (saqueos, asaltos, etc.) lo cual afecta a casi todos sectores sociales que habitan la ciudad.

Cualquiera que sea la modalidad de urbanización, ésta implica una relación entre la sociedad y el territorio que, inevitablemente, genera riesgos de distinta índole y diverso grado, pero también es claro que hay modos y umbrales de urbanización que provocan más riesgos y de diferente carácter que otras.

Estos riesgos y vulnerabilidades están atenuados a las características estructural urbana de cada ciudad, por ejemplo en el caso de Haití, se relacionan con la precariedad y anarquía de las construcciones en los cinturones de miseria de Puerto Príncipe, en los cuales las habitaciones son construidas con materiales sumamente perecederos y muy vulnerables a los eventos naturales, la ubicación y el hacinamiento de estas construcciones en cañadas y laderas de elevaciones incrementan sustancialmente los riesgos de catástrofes con alto costo en vidas humanas. Otro tanto sucede en ciudades dominicanas como la capital Santo Domingo, en la que los barrios marginales se implantan en zonas de alto riesgo de inundaciones, sin sistemas de drenaje ni de servicios de acueductos, lo que por otra parte incorpora riesgos higiénicos sanitarios que potencian los llamados “desastres”.

En el caso de Cuba, aunque la situación difiere del resto del Caribe en cuanto al volumen de los cinturones marginales de las ciudades, cada



vez se hace más patente la falta de mantenimiento contractivo del entramado urbano; dicho aspecto en la ciudad de La Habana es uno de los factores de importancia en cuanto a los riesgos que se perciben en el futuro inmediato y a mediano plazo, se estima que más del 70% de las viviendas en la ciudad se encuentran en mal estado constructivo y una buena parte de las mismas están en estado crítico.

La mayor parte de las ciudades del caribe insular están asentadas en la desembocadura de ríos o en cuencas hidrográficas de importancia en sus territorios. Esta característica que en los primeros momentos de los asentamientos resultaba positiva dada la inmediatez de las fuentes de abasto de agua y el acceso por mar a las ciudades, se ha convertido con el paso de los años en un factor de riesgo debido al crecimiento desmesurado y anárquico de la trama urbana y a su expansión por áreas de drenaje de los propios sistemas fluviales.

Dentro de los indicadores que influyen en los desastres en la zona, se puede encontrar la concentración, densidad y centralización poblacional en populosos barrios marginales, la complejidad e interconectividad de los procesos que se dan a lo interno de estos barrios y en relación con otros espacios de las ciudades caribeñas, el peso específico que logra la informalidad dentro de la economía y el metabolismo de la ciudad, la existencia de una “ciudad legal” y de otra “ciudad ilegal”, en muchos casos muchísimo más dinámica que la primera y generalmente asentada en los cinturones marginales; los procesos de degradación ambiental que generan las actividades de subsistencia en el medio urbano; la debilidad política e institucional en estos espacios y la falta de participación social en la política y la planificación. El surgimiento y desarrollo de actividades que producen nuevos tipos de amenazas urbanas, tanto ilegales (tráfico de drogas y de armas ligeras), como de tipo tecnológico, sumadas a la creciente complejidad e interconectividad de los procesos económicos y sociales, ha hecho que se produzca una agregación de niveles de vulnerabilidad antes pequeños, pero que sumados se convierten en situaciones de vulnerabilidad de gran envergadura.

Especial lugar ocupa la existencia de una profunda fractura entre la ciudad legal, regulada, y la ciudad ilegal, la informal. Los mercados negros y el contrabando implican la existencia de redes informales que funcionan con un alto grado de independencia de las estructuras sociales visibles y en muchos casos de manera clandestina. Esta separación es también, una enorme fuente generadora de vulnerabi-

lidad que afecta sobre todo a los sectores sociales más pobres, por la creciente interconectividad de los procesos que se van extendiendo a todo el tejido social urbano.

Si se fueran a señalar varios de las falencias técnicas y políticas existentes en cuanto a la prevención de los conflictos urbanos relacionados con el hábitat, se deben señalar la falta de planificación urbana, la carencia de ordenamiento territorial de la ciudad, los marcos regulatorios legales de tenencia y usufructo, las ineficientes administraciones de las ciudades, y las escuálidas inversiones en obras públicas que repercutan en la prevención de los desastres urbanos.

- Aumento de la conflictividad y su vínculo con otros factores desencadenantes de violencia. Acceso a recursos y servicios ambientales
- Inexistencia o malas políticas respecto a salubridad y salud ambiental

Uno de los conflictos emergentes en el Caribe es el surgimiento de redes delincuenciales asociadas a mafias urbanas que facilitan el tráfico de materiales ilícitos y de armas ligeras. Donna Parchment del “Dispute Resolution Foundation” de Jamaica, señalaba que: “...en el Caribe Anglófono ha existido un nivel creciente de violencia civil a través de la conformación de grupos pandilleros que en no pocas oportunidades poseen conexiones clandestinas con sectores de poder dentro de los países, lo cual hace que en determinados momentos de la vida política de la nación, por ejemplo en trono a los procesos electorales, la actividad de estos grupos delincuenciales se solapen con los problemas políticos del país.”<sup>10</sup>

Varias ONG´s como la propia “Dispute Resolution Foundation” se encuentran trabajando en el “manejo de la paz”, a través de metodologías e instrumentos participativos que involucren no sólo a las comunidades, sino también a los sectores más vulnerables como pueden ser los jóvenes y las mujeres. “Dispute Resolution Foundation” considera que estos conflictos pequeños poseen un altísimo poder destabilizador en las sociedades caribeñas, el cual incide no sólo a nivel familia y de las sociedades locales, sino también en la vida nacional de cada país, al crear un clima de inseguridad ciudadana y de ingobernabilidad en determinados períodos de tiempo. No se excluye el hecho de que muchos de los procesos violentos tengan que ver con el creciente tráfico de drogas en el Caribe, el cual también genera un

alto índice de conflictividad y violencia en el área.

Esta situación dibujada para el Caribe Anglófono, es multiplicada casi exponencialmente en el caso de Haití. Este país sometido a un escalamiento de la violencia desde hace décadas y prácticamente ingobernable desde el derrocamiento del gobierno de Aristide, ha tenido que aceptar la intervención humanitaria de los cascos azules, lo cual no significó gran cosa a los efectos del establecimiento de prevención de conflicto.

Actualmente son muchos los criterios que señalan cómo se han replegado las fuerzas contendientes, lo que si parece claro es que existe un vínculo estrecho entre sectores paramilitares y traficantes de armas y drogas. En República Dominicana eran frecuentes hace algunos años los rumores de cómo pasaban por la frontera alijos de armas ligeras y la existencia de corredores entre ambos países, se precisaba que los paramilitares haitianos transitaban la frontera en todoterrenos llenos de armas y quizás de drogas. Estos comentarios quizás no tuvieran una total certeza pero si hablaban de la existencia del tráfico.

- Casos típicos de combinación de factores ambientales, económicos y sociales en los conflictos de la zona. El caso de Haití

La situación haitiana es hoy con mucho lamentablemente paradigmática los niveles de ingobernabilidad del país, provocaron el escalamiento del conflicto que originó la intervención de los Cascos Azules, hasta hoy presentes en ese país. A pesar de la elección por medio de las urnas del actual presidente Rene Preval, en un ejercicio de conciencia ciudadana de la mayoría de la población cuando prácticamente todos los observadores y analistas vaticinaban enfrentamientos sangrientos y la elevación del conflicto, algunos analistas centran su opinión en que el gobierno central no tiene implantación territorial y que las fuentes de poder en el país están en las estructuras paralelas de poder de los territorios y en el mejor de los casos si de gobiernos se trata, en los gobiernos locales Haití hoy presenta una retracción de la violencia política abierta, pero una elevación de la violencia delincuencia que se solapa con la primera, no pudiendo dilucidar dónde termina una y comienza la otra. Frecuentes masacres en los barrios más pobres, como la reciente masacre en la zona de Martissants, donde murieron 20 personas debido a los enfrentamientos entre las pandillas de Grand ravine y “Ti Bwa”.

El enmascaramiento de la violencia política se manifiesta cotidianamente y es recordada por los medios con frecuencia:

“Et nous avons vécu les affres de l’attente jusqu’au cruel dénouement du 14 juillet. Aujourd’hui, nouvel épisode. Des policiers sont assassins gratuitement. Des gangs s’affrontent avec une rare violence au sud de la capitale. Résultat : des dizaines de victimes et la fuite des habitants des quartiers populaires infestés. Parallèlement, l’industrie du kidnapping recommence à tourner à plein régime. Nouvelle période de pointe de l’insécurité donc après celles de septembre 2004, juillet et décembre 2005.”<sup>11</sup>

- Políticas nacionales y de organismos regionales que contemplan estos factores estructurales

El Informe presentado por la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (MINUSTAH), reporta algunos avances en el sentido de la implantación paulatina de los esfuerzos de paz y democracia, pero de momento parece que se revierten estos avances y se corre el riesgo del retorno de la violencia incontrolada. Parece ser que el monitoreo que lleva la MINUSTAH, arroja irregularidades inquietantes de la tranquilidad ciudadana depende en buena medida la credibilidad de quienes lleguen a gobernar luego de las elecciones locales. De hecho estos gobiernos en muchos sentidos tendrán que administrar la crisis e intentar realizar los manejos políticos necesarios. No obstante, según el Informe aún se debe lograr mayor transparencia a nivel local y la articulación de una maquinaria electoral más confiable; esta estabilidad depende en gran medida de los entramados de poder locales que se mueven en el país.<sup>12</sup>

El reingreso de Haití a la CARICOM ha sido un paso muy positivo en el camino de la pacificación y la cooperación con este país. La apertura reciente de la oficina de la CARICOM en Puerto Príncipe, es percibido por los analistas políticos como un escalón sólido para establecer el flujo de cooperación regional necesario con la empobrecida nación caribeña. La primera actividad organizada por esta oficina será la Conferencia Internacional de Proveedores de fondos de Haití, la cual deberá efectuarse en el último semestre del 2006.

La lucha contra la pobreza en Haití deberá ser uno de los puntos insoslayables de cualquier cooperación que se establezca con esta nación. Las expectativas levantadas por la reincursión de Haití en la CARICOM se pueden sintetizar con la opinión de Kesnel Pharel

cuando señala que:

«Sur le plan social, le pays pourrait grandement gagner en bénéficiant des expériences effectuées dans les domaines de la santé, de l'environnement et de l'éducation et la recherche, par les pays de la Caraïbe. Beaucoup plus avancés qu'Haiti à tous les niveaux de l'éducation, particulièrement au niveau tertiaire, ces pays pourraient grandement l'aider dans le champ scientifique. À noter que durant la tenue du sommet, les leaders de la zone ont statué sur la libre circulation de personnes ayant une certaine qualification ainsi que des artistes au niveau des pays membres. Ceci devrait faciliter une plus grande intégration des universitaires au niveau des cercles académiques de la zone.

Sur le plan économique, les bénéfices seront beaucoup moins importants que ceux escomptés. Ceci s'explique en partie par le fait que les économies des pays de la Caricom sont assez petites pour certains, et minuscules pour d'autres. Ce qui implique que la demande de ces pays est beaucoup trop faible pour favoriser une forte augmentation des exportations haïtiennes. En outre, ces pays offrent des biens assez similaires à ceux d'Haïti posant même un certain problème concurrentiel entre les économies de la région. Il faut ajouter également que le problème de transport – maritime et aérien – entre les îles constitue une sérieuse contrainte pour le transport de biens, entravant ainsi les échanges commerciaux entre les différentes économies.<sup>13</sup>»

En ese sentido la cooperación bilateral con la vecina Cuba es de alta sensibilidad social en el contexto haitiano. Llama la atención que a pesar de las situaciones de inestabilidad y violencia, esta cooperación se ha mantenido y según se expresa a menudo, la presencia de los médicos cubanos en el país resulta bien vista por todo el espectro político haitiano. Cuba ha enfatizado en el hecho de que ésta es una cooperación con el pueblo haitiano y no tiene un carácter político o de apoyo a sector, partido o figura alguna, lo cual establece un precedente de interés para la cooperación internacional, tanto bilateral como multilateral.

También el gobierno venezolano ha declarado su voluntad de brindar un tratamiento preferencial a Haití en relación con los precios del petróleo.

- La prevención de conflictos: enfoque de CRIES

La red CRIES, un conjunto de mas de 50 centros de investigaciones, instituciones sociales, ONG´s de bases del Gran Caribe, estructuró desde la década de los 90´s un programa subregional sobre Gobernabilidad y Seguridad Ciudadana en Centroamérica, el cual brindó en su momento un conjunto de reflexiones sobre el período posbélico en esta zona de la cuenca del Caribe que fue azolada por un conflicto regional de más de 10 años. A partir de estos estudios y acciones sociales de los actores implicados desde la red CRIES, se comenzó a perfilar la necesidad de proyectar el trabajo hacia los procesos de prevención de los conflictos violentos y en especial los que implicaban enfrentamientos armados. Así surgió en el primer año del siglo XXI, incluso antes de los acontecimientos del S-11 una convergencia de trabajo investigativo y de activismo político internacional que ha derivado en el programa de Prevención de Conflictos Armados que hoy encauza CRIES en América Latina y el Caribe.<sup>14</sup>

Conjuntamente con este trabajo, otras redes que venían laborando hacia el mismo tema desde diferentes posiciones, comenzaron un proceso de convergencia, como la Red Sur-Norte de Investigaciones Sociales (RSN), el Foro de Diplomacia Ciudadana (FDC), varias ONG´s agrupadas en CPDC en el Caribe Anglófono, etc.. Aunque cada red o red de redes, desarrolla su propia agenda, el análisis del Caribe insular lo ha centrado fundamentalmente CRIES, en un esfuerzo por aglutinar no sólo el conocimiento y el intercambio de experiencias útiles para la construcción de la paz y la prevención de conflictos violentos, sino también por dotar de instrumentos de utilidad a los actores de base en la resolución de estos conflictos.<sup>15</sup>

Los programas de incidencia y de consulta con la sociedad civil, se han orientado básicamente a la promoción de la participación activa de estos actores sociales y políticos en los procesos subregionales de tomas de decisión, brindando los canales de incidencia en organismos intergubernamentales como son la AEC y la OEA.

Uno de los propósitos de la actividad de CRIES en el área del Caribe Insular ha sido la de vincular las agendas complejas, conformadas por temas como el desarrollo socioeconómico, los temas ambientales, los de equidad y lucha contra la pobreza, el libre comercio y su impacto regional, y la defensa y promoción de los derechos humanos y económicos, sociales y culturales, como algunas de las prioridades básicas de sus respectivas agendas.<sup>16</sup>

### **3. Factores de conflicto y violencia. Sistemas políticos, democracia, participación y gobernabilidad. Las estructuras estatales y legales que facilitan la gestión de riesgos**

- Estructuras socio-económicas que influyen en la vulnerabilidad y la conflictividad en el Caribe

Las características de los modelos de desarrollo implementados en la zona han debilitado los soportes naturales de la actividad económica, como por ejemplo la calidad de los suelos y la calidad y cantidad de agua para consumo humano. Además, el desarrollo incontrolado o mal manejado de dichos modelos, ha ubicado poblaciones en zonas de alto riesgo, como son las cuencas bajas de los ríos, las laderas de montañas, zonas bajas costeras, etc., incrementando los riesgos de desastres en dichos asentamientos. A ello se agrega que en muchos casos estas poblaciones no poseen capacidades propias para insertarse en los mercados laborales y satisfacer sus necesidades básicas, adjuntando a la vulnerabilidad ambiental, la vulnerabilidad social y económica y por último la carencia de servicios básicos de salud, incrementándose también las vulnerabilidades sanitarias en dichas poblaciones.

En el Caribe Insular la frecuencia cada vez mayor de huracanes de gran intensidad, ponen de relieve las falencias evidenciadas con el paso del huracán George en 1998. Sólo para República Dominicana este evento significó alrededor de 300 muertes sobre todo en las provincias más pobres como San Juan de la Maguana, Azua, Bahoruco y Barahona, algunos estudios de CEPAL y OPS señalan la alta incidencia de muertes en niños y niñas, con el paso del George se afectaron los sistemas de alcantarillado y una buena parte de los acueductos, aproximadamente 6 796 Km. de áreas protegidas fueron devastadas en un 40 a un 50%, calculando sus daños en cerca de 2 848 millones de dólares.

A estos efectos de eventos naturales se adjuntan los pésimos manejos ambientales realizados en diversos países, como es el caso de República Dominicana con la desecación de humedales en el Parque Nacional “Las Dunas” en 1998 para construir viviendas de veraneo, o la quema y tala en la cordillera Central en 1999 para la extracción de materiales para la construcción, las talas en Valle Nuevo en el mismo año y la extracción de áridos para la construcción en el río Haina y el río San Juan en el 2000.

La mayor parte de los gobiernos del Gran Caribe han desarrollado sus políticas dirigidas a la mitigación de los efectos y no a la prevención de los mismos, ello se evidencia en la falta de una planificación y ordenamiento territorial en casi la totalidad de los países de la subregión.

Tampoco los gobiernos de la zona han resultado sensibles a los llamados realizados desde los estudios y con demasiada frecuencia han sido ignoradas sus proposiciones.

Como se ha expresado, el Gran Caribe es una zona de alta prevalencia de eventos naturales, que muy frecuentemente se convierten en desastres, causando grandes impactos socio ambientales. Sin embargo, en la región se manifiestan una serie de riesgos atropogénicos que la definen también como una zona de alta vulnerabilidad, por ejemplo, por el estrecho de Yucatán pasa más del 70% del petróleo que se consume en Estados Unidos y este paso marítimo necesita de la concertación internacional para establecer planes de contingencia por posibles accidentes y derrames en sus aguas, sin considerar que por el Mar Caribe se mueve una buena de residuos tóxicos y radioactivos que transitan por el canal de Panamá en el tránsito interoceánico, lo que pone en riesgo a los países insulares y los ribereños.

Prácticamente todas las economías caribeñas por su parte, incluyen el riesgo natural y social. Ellas son eminentemente economías agro-exportadoras y/o dependientes del turismo y los servicios, lo cual implica un nivel de riesgo adicional, debido a la alta exposición a los cambios generados por catástrofes, las cuales inhabilitan el desempeño de estas economías durante meses e incluso años, elevando por ello los índices de exclusión social y pobreza existentes en muchos países de la zona, lo cual repercute en el panorama altamente sensible a la vulnerabilidad por eventos naturales o inducidos por los seres humanos y a los procesos de gobernabilidad-ingobernabilidad derivados de dichos eventos.

- ¿Pobreza, desocupación, inequidad y exclusión? ¿Estratos sociales, cuestión de género o grupo etario? (Variables)

Diversas ONG´s caribeñas han señalado en los foros realizados por CRIES y en otros conclave regionales que las inequidades de las políticas económicas y sociales aplicadas en los países de la zona hacen crecer desmesuradamente las presiones sobre los recursos locales y su desigual acceso, lo que influyó en la ruptura del diálogo social y



contribuyó a fijar los procesos de injusticia social como elemento estructural a los modelos económicos aplicados al área.<sup>17</sup>

Estos factores socioeconómicos crean un caldo de cultivo propicio para el surgimiento y desarrollo de segmentos de la sociedad que se marginan, sumergiéndose en la ilegalidad y la violencia. Conjuntamente, los procesos de desarrollo que se despliegan en el Caribe dejan fuera a otros segmentos sociales como los discapacitados, los enfermos de VIH-SIDA, etc. condenándolos de hecho a la marginalidad y en no pocos casos a la violencia.<sup>18</sup>

Según Sharene McKenzie de Craig Town Youth Organization de Jamaica, una buena parte de los conflictos violentos emanan de la incapacidad de los jóvenes y las jóvenes para manejar sus proyectos de vida personales, los cuales no perciben su futuro como alternativas viables dentro de las sociedades caribeñas y entonces se plantean dos opciones, o emigrar o sumergirse en actividades más riesgosas pero también más remunerativas desde el punto de vista financiero, lo que le supone la posibilidad de asegurarse a corto plazo un corrimiento social considerable en sociedades donde la especulación y la actividad de “servicios” con todas sus secuelas han sido las más rentables en los últimos años. Según esta activista social, resulta necesario conocer y diseñar nuevas alternativas para la juventud que les transmita normas éticas más sólidas pero también que les permita ver hacia el futuro una inserción social más digna y viable.<sup>19</sup>

En muchos sentidos los movimientos sociales caribeños perciben el trabajo con los sectores femeninos como uno de los baluartes de trabajo contra la violencia y por lograr una sociedad sustentable en el área. Marcela Harris de WINFA en Saint Vincent and Grenadines considera que el trabajo con los sectores femeninos en su ámbito de acción ha llevado a colocar el problema de la violencia intrafamiliar como uno de los ejes generadores de conflicto en estas islas. El problema de la pérdida de autoestima por parte de las mujeres y su rol subordinado dentro de la estructura familiar patriarcal es una de las causas que generan los conflictos, dotar a la mujer de instrumentos y vehículos para cambiar el rol familiar o al menos para dignificar su rol dentro de la estructura social, puede resultar un elemento de interés en los procesos de prevención de conflictos en el área y lograr manejos sustentables de los recursos locales, aspecto este que en muchos sentidos los hombres no consideran suficientemente.

Las dimensiones de las sociedades caribeñas insulares, como se ha señalado resulta una escala en la que se puede trabajar con alta incidencia social, debido a su carácter poco estructurado y sus niveles reducidos de estratificación. A partir del trabajo con las familias puede expandirse un movimiento social que reduzca considerablemente los actuales niveles de violencia, dado que muchos de los casos derivan de desajustes sociales y familiares y de crecientes índices de pobreza en la región. Sería conveniente que se percibiera estos procesos de creciente conflictividad como estructurales a los modelos de desarrollo, exportados e implantados en la región.

- Demandas sociales y necesidades ambientales (Indicadores)

### *La gobernanza del agua*

El tema de la buena “gobernanza” del agua, surgió como un requisito en la gestión de los gobiernos desde el primer Foro Mundial del Agua en Kyoto en el 2003 y se ha mantenido presente en las diversas reuniones internacionales celebradas posteriormente. La necesidad de lograr sistemas sociopolíticos y administrativos efectivos y responsables, capaces de adoptar acercamientos efectivos a la gestión integrada de los recursos hídricos mediante procesos transparentes y participativos que aborden “las necesidades ecológicas y humanas”, se va convirtiendo en una de las demandas de los movimientos sociales de la región, al igual que del resto del continente.

Uno de los problemas que rápidamente saltaron a la mesa de discusión en los diversos foros internacionales fue el relacionado con la financiación de el proceso inversionista que emergía; en los países en desarrollo, la infraestructura financiera del sector del agua está ligada mayoritariamente al sector público y se “rellena” con contribuciones provenientes de la ayuda extranjera, las instituciones financieras internacionales, préstamos comerciales y emisiones de acciones. A pesar del nexo que une aseguramiento del suministro de agua, desarrollo y alivio de la pobreza, está muy generalizado el descuido de la gestión de las inversiones en recursos hídricos, por tanto sobre este tema los consensos se fracturaron. De acuerdo con numerosas estimaciones, los países en desarrollo necesitarán 180.000 millones de dólares anuales para asegurar un suministro estable que cumpla con los acuerdos internacionales mínimos en los próximos 25 años, lo cual exigirá una mayor eficacia y una mejor gestión financiera. Diversos modelos se han ensayado, la intervención estatal directa,

que asume sus responsabilidades como administrador de los bienes públicos, otros que combinan la intervención pública, con donantes y/o fondos privados y aquellos que tienden a dejar en las manos del mercado todos los ajustes distributivos a través los procesos privatizadores, en todos los casos los resultados han sido desiguales. El debate sobre el carácter público o privado de la gestión del agua se encuentra hoy en el centro de las agendas de las políticas nacionales, de las discusiones de los foros intergubernamentales y sobre todo de la resistencia de los movimientos sociales a nivel mundial.

En el continente americano, se han aplicado grandes inversiones en megaproyectos relacionados con el agua y esta ha sido incluida en las reformas macroeconómicas regionales y en la geopolítica continental, sin embargo, se podría asegurar que todas han fracasado a la hora de estimular un crecimiento económico justo, equitativo y sostenible.

Diversas organizaciones internacionales presentes en América Latina y el Caribe se han comprometido a promover los espacios de negociación entre los diferentes actores para asuntos tales como las política de desarrollo, incluyendo reglas para una distribución eficiente y equitativa del agua; la satisfacción de las necesidades financieras ocasionadas por la gestión de los recursos hídricos; la adecuación del efecto de los tratados internacionales de comercio sobre los intereses públicos nacionales en el agua; la capacitación para una descentralización efectiva; la promoción de la “gobernanza” del agua y la gestión y regulación de los servicios; la gestión de los riesgos participativa y eficiente y la disminución de los índices de pobreza en el subcontinente.

También el desarrollo de la geopolítica norteamericana hacia la región, evidencia los intereses hegemónicos sobre el recurso de trasnacionales como la Bechtel, la Coca Cola, la Monsanto, etc. ejemplo de ello son los proyectos asociados al ALCA y al CAFTA, los intereses sobre el Acuífero Guaraní y sobre la Amazonia, por solo citar unos pocos ejemplos extracaribeños.

Empresas como la Coca Cola y Pepsi Cola, introducen en situación preferencial sus embotelladoras en República Dominicana, respaldadas por el CAFTA, así como en Jamaica y otros países del área, consumiendo enormes cantidades del líquido para el tratamiento de sus envases y no sólo para fabricación de la bebida, si tenemos en cuenta que el agua es un recurso finito y que los estados caribeños por

su carácter insular y su escala espacial poseen mucho menos cantidad de este recurso, comprenderemos entonces por qué existen países como Barbados o islas como el propio Puerto Rico, que desde hace años se encuentran en crisis con el recurso y se acercan al colapso de las fuentes de abasto sumamente limitadas en la actualidad. Por otra parte, el modelo económico basado en la economía de servicios y el turismo en esta área, no sólo demanda volúmenes enormes del líquido, sino que generalmente con los desechos de sus aguas servidas contaminan las fuentes de abasto.

Organizaciones del Caribe y el Pacífico han firmado un memorando de colaboración para implementar el Programa Común de Acción (con 37 estados miembros) de los Foros Mundiales, con el que se establece la cooperación en materias como el entorno del agua potable, capacitación, gestión de datos e información, investigación aplicada o intercambio de experiencias. Sería sumamente positivo en ese sentido que organismos intergubernamentales como la Asociación de Estados del Caribe (AEC) en un posible rediseño de sus áreas de acción y cooperación, tengan en cuenta al Agua como un factor

El problema de la escasez de agua y de la dificultad de acceso a ella de parte de las poblaciones caribeñas, puede resultar un elemento que se agregue a las situaciones de conflicto en el futuro a mediano plazo. Si recorremos las legislaciones caribeñas veremos que prácticamente ninguna reconoce como un derecho ciudadano el acceso al agua y a los servicios de abasto.

- Escenarios de conflicto. El acceso a bienes y servicios ambientales, el caso del agua (Variables)

Varios territorios del Caribe insular se encuentran en procesos críticos respecto a un elemento tan vital para la existencia como lo es el agua. Países como Haití y Barbados carecen de fuentes estables y el primero se encuentra en franca crisis de abasto y utilización del recurso, mientras que el segundo necesita de fuertes políticas de manejo y tratamiento para poder suplir las carencias causadas, en ambos casos por la sobreexplotación del recurso debido a prácticas económicas insustentables para los territorios, como han sido la agricultura cañera extensiva, la tala indiscriminada de su cubierta boscosa y la sobreexplotación del líquido para uso económico y humano en las economías de servicios.

La mayor isla del Caribe, Cuba, tampoco está exenta de esta situación de tensiones. Aunque la primavera del 2006 ha comenzado lluviosa y con altos índices de precipitaciones, la sequía que ha asolado la isla en los últimos cinco años, es resultado también de las acciones antrópicas en la naturaleza cubana.

La reciente política de modernización y de nuevas inversiones en la industria del níquel en Cuba ponen en tensión los sistemas naturales que existen en el territorio donde se enclavan las plantas procesadoras del mineral. Con inversiones de Canadá y China fundamentalmente, la reactivación de la industria niquelífera del norte de la provincia de Holguín, en el oriente cubano, pone en riesgo unas de las fuentes más importantes de agua del país: la Cuenca del río Toa. Los impactos previsibles van desde los grandes contingentes de trabajadores que se moverán hacia la zona, hasta la excavación a cielo abierto de nuevos yacimientos enclavados en la meseta de Pinares de Mayarí y en la zona de “Piloto”, donde se prevé extraer el mineral intensivamente. La alta demanda de agua en los procesos de lixiviación y la extracción del mineral en la meseta donde nacen muchos de las cabeceras y afluentes del río más caudaloso y mejor conservado de Cuba, ponen en riesgo la existencia misma de esta fuente, que estabiliza la cuenca del Toa y toda la región Sagua-Baracoa. Si a ello unimos que esta es una zona de alto endemismo y biodiversidad y que su fragilidad como pluvisilva la asemeja a un pequeño Amazonas, único en el Caribe, la pregunta es: ¿valdrá la pena sacrificar cientos de miles de años de evolución genética de especies aún desconocidas?<sup>20</sup> ¿Podemos desprendernos de bancos genéticos desconocidos hasta ahora por la explotación económica de un recurso que no sobrepasara los próximos 30 años?. Si todo esto no fuera suficiente, la contaminación proveniente del lavado del material extraído, irá a parar al sistema hídrico en algún momento y hasta ahora no existe un método de tratamiento de residuales que elimine por completo la contaminación. Como siempre sucede, los intereses económicos inmediatos tienen poco en cuenta las racionalidades de la propia economía en proyección estratégica y mucho menos las correspondientes a la naturaleza.

Las repercusiones a largo plazo, en 20 o 30 años son impredecibles, quizás entonces resulte ya demasiado tarde para aplicar políticas de recuperación y manejos correctos de esta cuenca, con las repercusiones insoslayables para las poblaciones que las circundan y dependen en gran medida de sus servicios ambientales.

Este factor podría asociarse en un futuro a mediano plazo con conflictos locales relacionados con el recurso agua, cada vez más escaso<sup>21</sup>, de momento quizás se pueda asociar con el alto índice de migración de estos territorios, donde un por ciento apreciable de población se manifiesta con un elevado potencial migratorio.

El tema del agua se está asociando aceleradamente a las crisis de gobernabilidad en varios territorios, no sólo Haití relaciona este factor como crítico, en los cinturones marginales de las ciudades dominicanas y de ciudades como Kingston, Puerto España, etc. los pobladores y las organizaciones que en ellos operan, incrementan sus demandas sobre este servicio y la urgencia de su solución. Esta situación se relaciona también con el tema de salubridad y morbilidad en las ciudades el cual es otro de los aspectos críticos de las políticas públicas en las ciudades del Caribe y América Latina.

Las cuencas dominico-haitianas como las del río Yaque del Norte y el Pedernales presentan diversos grados de deterioro, sobre todo en lo relacionado con los procesos de deforestación, los cuales con diversa intensidad afectan a ambos países. Aunque los manejos de la agricultura a pequeña escala en República Dominicana han conservado en mejor estado algunas de las zonas de estas cuencas, el deterioro proveniente del territorio haitiano con sus altísimos índices de deforestación se están adentrando hacia las cabeceras de los ríos y afluentes, a ello contribuye el proceso migratorio haitiano que encuentra en la utilización de la leña como fuente energética un recurso barato y asequible. Varias ONG's locales trabajan en la implantación de manejos sustentables para las poblaciones asentadas en los territorios, lo que amortigua algo el impacto de esta población sobre las fronteras agrícolas y su corrimiento interno.

- Factores de escalada. Los problemas energéticos y la explotación de recursos (Indicadores)

El acceso a fuentes energéticas ha sido siempre una de las causas principales de conflictos y guerras en el mundo, durante los últimos 100 años la dependencia del petróleo y el gas como combustibles ha provocado más conflictos que ningún otro portador energético en la historia de la humanidad, esta realidad habla por si misma del significado del petróleo como elemento de vulnerabilidad para los países altamente consumidores y para las élites de poder a nivel mundial. Las oscilaciones de los precios de este combustible pueden disparar

la inflación y generar períodos de recesión en la economía mundial; por ejemplo, en Estados Unidos, 9 de cada 10 períodos de recesión desde la II Guerra Mundial, han estado precedidos de elevaciones en los precios del crudo en el mercado mundial.<sup>22</sup> A la dependencia energética no escapa ningún estado en el mundo actual y sobre todo los países altamente desarrollados presentan niveles de dependencia muy elevados. Si se observa el por ciento del presupuesto nacional destinado a la obtención de petróleo en Francia (36%), Estados Unidos (39%), Japón (49%), resulta manifiesta esta dependencia. Conjuntamente con ella, el consumo mundial va en aumento permanentemente a pesar de los altos precios del mercado por barril, todo lo cual coloca al petróleo dentro de las estrategias geopolíticas mundiales insertándolo como factor de conflicto en el escenario global.

La variabilidad en la subida de los precios por barril es un indicador de la alta conflictividad del crudo como factor de vulnerabilidad. En el 2004 los precios pasaron de 33 dólares el barril a comienzos de año a 50 dólares en octubre de ese año, el precio más alto ajustado a la inflación desde mitad de la década de los 80's, los conflictos en países productores (Irak, Nigeria, Arabia Saudí, etc.), los daños a infraestructuras causadas por huracanes en el Golfo de México, etc., desbalancearon la oferta y demanda, influyendo en la subida de los precios. El consumo también elevó la demanda y potencias emergentes como China aumentaron rápidamente su demanda lo que repercutió en los precios y en el factor de conflictividad. Se ha demostrado que los mercados del crudo resultan altamente sensibles a situaciones inestables como huelgas, conflictos locales, incluso los informes meteorológicos influyen en las alzas de precios.

También la conciencia creciente de la escasez y posible agotamiento de las actuales fuentes de abasto, funcionan como un estabilizador de los altos precios del mercado mundial.

Uno de los países con mayor dependencia del petróleo es sin dudas Estados Unidos, sus relaciones internacionales han estado signadas durante décadas por esta característica, ya en 1946 el economista Herbert Feis señalaba que los intereses "americanos" debían ejercer un control físico sobre las fuentes de suministro y asegurar el acceso a las mismas, así como las rutas de transportación del crudo hacia Estados Unidos. Durante los 50's, presidentes como Harry Truman y Dwight Eisenhower al entonces hombre fuerte de Arabia Saudita, el compromiso de intervenir contra cualquier amenaza a la soberanía saudí.

Décadas después, la doctrina Carter fue explícita al respecto cuando enfatizaba que cualquier intento por controlar el Golfo Pérsico se interpretaría como un ataque a intereses vitales de la nación norteamericana y sería repelido por todos los medios necesarios incluidas las armas, quizás este haya sido el aporte más importante del período Carter al discurso geopolítico norteamericano, aún hoy se mantiene vigente.

En ese concierto internacional, el Caribe, incluido el área del Golfo de México, juega un rol fundamental, por ser una zona por donde se mueve la mayor parte de las importaciones de petróleo de Estados Unidos, porque en ella están dos de las mayores refinerías para el procesamiento del crudo y porque también se ubican ahí inmensos yacimientos que constituyen una reserva de fácil y rápido acceso para el mercado estadounidense.

Resulta entonces comprensible que la zona del Caribe resulte fundamental estratégicamente para los intereses energéticos y geoestratégicos de Norteamérica, lo que la sitúa como un área sensible a potenciales conflictos.

Todos los países del Caribe insular son hasta el momento importadores netos de petróleo para satisfacer sus necesidades energéticas. Varios de ellos como Haití, República Dominicana y Cuba, han padecido una escasez crónica del crudo debido a los altos precios en el mercado internacional y a problemas relacionados con la planta tecnológica productora de energía.

El hecho de que los países caribeños presenten (como tantos otros países subdesarrollados) una planta tecnológica atrasada y altamente consumidora de energía, aumenta la vulnerabilidad y dependencia de estas naciones respecto a este portador energético, si a ello agregamos que la Agencia Internacional de Energía ha calculado que de mantenerse el incremento de precios de 20 dólares por barril desde el 2004, esto repercutirá en un decrecimiento de más de un 5,1% del PIB anual desde ese año hasta la fecha en los países del área. Basta recordar que a comienzos de julio del 2006 el precio del barril de petróleo Brent DTD rebasaba los 70 dólares.

Esta situación viene incidiendo paulatinamente en la calidad de vida y el coste de servicios básicos como el transporte, la electricidad, los alimentos, o simplemente en el aumento de los cortes eléctricos durante varias horas al día. Quien revise la prensa caribeña de los últimos



años podrá apreciar que buena parte de las protestas populares están asociadas a estos factores, dado que la mayor parte de la población del área tiene un carácter urbano y depende de los flujos de energía para el desenvolvimiento de su vida diaria.

Hasta el momento las potencialidades de conflicto respecto a fuentes energéticas en el Caribe no parecen pasar por las relaciones estado-sociedad, a pesar de que en muchos de los países caribeños resulte crítico el abasto de energía para sus consumos sociales y se manifiesten tensiones y explosiones sociales asociadas a estos factores. Según se perfila en relación a este tema, la posibilidad de conflicto se presentaría como conflictos interestatales debido al carácter de la relaciones políticas entre Estados Unidos y algunos gobiernos del área como Venezuela y Cuba, es preciso señalar en este sentido que las políticas desplegadas por estos dos países respecto al tratamiento del tema energético con Estados Unidos, han sido hasta el momento sumamente cuidadosas y en el caso venezolano de respeto a los compromisos comerciales contraídos en momentos políticos anteriores al actual gobierno.

En el caso cubano que durante los últimos 15 años ha desplegado una fuerte actividad de prospección, que incluye su plataforma insular y las aguas territoriales, se ha cuidado mucho de no levantar expectativas infundadas respecto, a la vez ha intentado desplegar una política de apertura de inversiones a empresas norteamericanas del sector energético que derivó en los sucesos del Hotel Maria Isabel Sheraton en México D.F., donde se reunían empresarios cubanos y norteamericanos para analizar posibles intereses de explotación petrolífera conjunta en aguas del Golfo de México. Estas conversaciones, como se sabe, fueron frustradas al expulsar la gerencia del Sheraton a los cubanos, aduciendo la extraterritorialidad de la Ley Helms-Burton y de otras regulaciones norteamericanas respecto al embargo sobre Cuba. De todas formas, aunque se frustró la posibilidad de negociaciones y acuerdos, Cuba obtuvo el beneficio de demostrar a la opinión pública mundial, con el escándalo político-diplomático originado por la decisión y la posterior actitud del gobierno mexicano, su disposición de dar participación a las empresas y los intereses norteamericanos en la exploración y explotación de tan sensible recurso.

Desde hace al menos dos años, en Cuba se viene manejando la información del éxito de las prospecciones petroleras realizadas sobre todo en la plataforma submarina cubana. Según despachos de prensa de

mediados del 2006, se reportó que la empresa Cuba Petróleo (Cupet) explora y explota sus yacimientos en sociedad con empresas de Canadá y China, y que recientemente firmó con Petróleos de Venezuela (PDVSA) el proyecto para modernizar una refinería de tecnología soviética, paralizada desde el derrumbe del campo socialista y que tiene prevista la producción de 120 mil barriles diarios de derivados del petróleo. También las empresas cubanas y venezolanas están negociando la construcción de un oleoducto y la operación de la terminal de supertanqueros en la provincia cubana de Matanzas, a 100 kilómetros al este de la capital cubana, para abastecer toda el área del Caribe en la multinacional empresa conocida como Petrocaribe, que impulsan los gobiernos de Venezuela y Cuba.

Según el criterio de Fabio Barbosa, experto mexicano en el tema petrolero<sup>23</sup>, se descubrieron reservas de crudo en el litoral y mar al norte de Cuba de entre 30-50 mil millones de barriles, planteando la alta conflictividad que ello podría implicar en la relación con una administración norteamericana abocada a garantizar el acceso a fuentes abundantes y baratas. Aunque pueda resultar exagerada la cifra, esta no se refiere a las reservas anunciadas por Cuba a 30 kilómetros al este de la capital cubana, a las que se refirió el presidente cubano Fidel Castro en su discurso del Primero de Mayo.<sup>24</sup>

Según el experto mexicano las reservas probadas en Estados Unidos son de 22 mil millones de barriles, las de México algo más de 12 mil millones, según Petróleos Mexicanos y hasta 54 mil millones en términos prospectivos, Venezuela calcula tener 77 mil millones, Canadá 174 mil millones, incluyendo el crudo pesado del lago Alberta y Cuba entre 30-50 mil millones. Barbosa junto al profesor y especialista de la UNAM Miguel García Reyes consideran que el tema de esta situación abre una nueva geografía petrolera y que repercutirá en el trazado de la geopolítica hacia América Latina y el Caribe en los próximos años.

El Golfo de México es la tercera región más importante del mundo en potencial petrolero, la megacuena está dividida entre México, Estados Unidos y Cuba; la administración Bush prepara un escenario posterior al régimen de Castro donde las compañías petroleras se preparan para invertir en la modernización de las instalaciones de exploración geológica, geofísica y geoquímica de la isla y que la administración norteamericana sugiere que las agencias gubernamentales y las empresas establezcan relaciones de trabajo con esa “Cuba libre”

para estudiar las cuencas del hidrocarburo y se abstengan de negociar con el actual gobierno cubano.

Parece ser que Estados Unidos está tomando en cuenta con gran preocupación el nivel alcanzado por las negociaciones entre empresas de Cuba con China, Japón, la India, Canadá, Venezuela y Brasil, las cuales están invirtiendo cuantiosas sumas y le llevan una gran ventaja al coloso del Norte. Recientemente Rusia ha tomado el camino de las negociaciones con Cuba. Por su parte, la española REPSOL se involucra cada vez más en las prospecciones de plataforma.

En República Dominicana son conocidas las largas interrupciones de electricidad derivadas de la insuficiencia de su sistema energético y de la implementación del negocio de la desenergetización del país como, según el cual cada familia media dominicana deberá comprar un convertidor de energía para garantizar su abasto diario durante los apagones. Esta realidad no sólo refleja la ineficiencia del estado, sino la permisividad de prácticas que lejos de solucionar un problema nacional lo empeoran, los ciudadanos de bajos recursos se quedan al margen de estas soluciones de crisis y reaccionan vulnerando los controles de pago por electricidad o protestando en las calles como es usual en ese país.

En términos de mediano plazo, los dos escenarios posibles en el Caribe respecto a la conflictividad emanada de los problemas energéticos se mueven entre estos dos puntos:

- a. Elevación de la conflictividad social y la violencia ciudadana derivada de una caída de los niveles de vida de la población y de los segmentos más empobrecidos, derivada de la subida del coste de vida en varios aspectos como el de la alimentación, el transporte, el consumo de electricidad, entre otros.
- b. Elevación de las tensiones interestatales entre el gobierno de Estados Unidos y el de Cuba debido al acceso a las fuentes recién descubiertas.

Estos dos puntos polares sólo podrán ser mitigados por fuertes acciones de cooperación que involucren diferentes actores económicos y políticos, como las empresas transnacionales y los estados del área, creando de hecho un área de cooperación con beneficio social que repercuta directamente en las sociedades caribeñas.

De lo contrario, ambas situaciones deberán ser observadas con detenimiento como variables posibles e indicadores concretos de elevación de la conflictividad en el área.

#### **4. Conclusiones y prospectiva**

La aproximación a los conflictos violentos el Caribe insular y sus relaciones con el medio ambiente, muestran una vez más que las variables son múltiples, en ellas se entrecruzan factores naturales, económicos, políticos, sociales y culturales, en un entramado que dificulta la prospección de causas y efectos.

La diversidad de variables que contiene cada caso no excluye la necesidad de considerar factores añadidos como etnia y género y en los últimos años el factor salud y morbilidad de poblaciones dadas las características de pandemias como el VIH-Sida, elementos estos que pueden condicionar los derroteros del conflicto. En realidad son muy pocos los conflictos provocados por una sola causa, aunque esta sea tan evidente y traumática como el azote de un desastre natural.

En ellos existen con frecuencia múltiples factores que lo mueven en un sentido u otro. Además, los conflictos violentos una vez desatados, no se comportan nunca de manera idéntica. No obstante la referida complejidad, ella no es obstáculo para identificar las dinámicas y líneas generales de los conflictos.

De forma similar al resto de América Latina, los conflictos en el Caribe, tienden a producirse dentro de los estados y no presentan un carácter interestatal. No sólo por la situación insular de la zona y los países que en ella se enclavan, pues República Dominicana y Haití comparten una misma isla, poseen una relación conflictiva en términos sociales desde el siglo pasado y sin embargo hasta donde se percibe, el conflicto haitiano a pesar de su violencia, no está signado por un enfrentamiento interestatal.

Tampoco las explicaciones unilaterales resultan apropiadas para explicar fenómenos sociales complejos como los conflictos que caracterizan a América Latina. El origen multicausal de los conflictos violentos hace que con frecuencia perdamos el rastro de la génesis de los mismos, sobre todo cuando en ellos se manifiestan factores ambientales que lo impulsan y agravan. Muchos de estos factores ambientales se han ido conformando a través de décadas de accio-

nes antropogénicas que agraden a los ecosistemas y de pronto un elemento determinado desata el conflicto o lo corre hacia un espacio económico, social o político.

Del contexto actual del Caribe insular podríamos aproximar varias certezas. Primeramente es posible aseverar que los procesos de deterioro ambiental, la pérdida gradual de capacidades para brindar bienes y servicios ambientales de parte de los ecosistemas insulares, y los desbalances entre los soportes naturales de las economías caribeñas y su necesidad de venta la mercado mundial de esos bienes y servicios, no están ubicados como fuente directa de conflictos violentos en la zona, pero sí se encuentran en las bases de los mismos como parte de los factores estructurales que contribuyen a desatar el conflicto.

En segundo lugar, aunque resultan muy similares los problemas ambientales que aquejan a los países del Caribe estos deberán ser solucionados de forma bien diferentes dada las diferencias existentes entre sus sociedades y sus gobiernos.

En tercer lugar, existe la posibilidad de colaboración internacional en torno a los principales problemas que afectan el área y que también van más allá de los países tratados aquí.

El cuarto aspecto es el concerniente a los niveles de pobreza crítica, que crecen día a día en todos los países de la zona y que son un factor desestabilizador no sólo para los gobiernos y las sociedades, sino también como presión sobre los sistemas naturales que los soportan.

En el Caribe insular también se verifica una característica común al resto de la subregión, y es la progresiva concentración de la economía y las actividades productivas y de servicios en los núcleos urbanos en detrimento de las zonas rurales, lo cual agranda la brecha entre la población del campo y la ciudad. También ello implica una mayor dependencia de las estructuras urbanas de la dotación de bienes y servicios ambientales extraídas cada vez de lugares más alejados dentro del territorio de la nación, o sea, la expansión del metabolismo social y urbano a expensas de los soportes naturales que quedan en cada territorio. Basta con percibir que en países como Haití y República Dominicana, con 5 y 6,5 millones de habitantes respectivamente, sus ciudades capitales albergan una población de 2,5 a 3 millones en el caso haitiano y otro tanto en el dominicano. Cuba por su parte, de 11,3 millones más de 5 millones viven entre la capital y las cabe-

ceras de provincias y aproximadamente el 89% de su población es considerada urbana.

También como el resto de América Latina, se presenta en la zona caribeña un altísimo índice de marginalidad con grandes insatisfacciones de las necesidades básicas de extensos segmentos sociales. Todo ello reproduce una cultura del conflicto que se asocia a los déficits de estas poblaciones, sometidas a procesos de rupturas de las economías familiares y de los lazos de ayuda mutua tradicionales de las sociedades rurales, marcados por los procesos de migración de las zonas rurales a los circuitos urbanos. De esta forma se genera un proceso que es social, económico, ambiental y cultural, con la potencialidad de originar procesos de conflictos violentos a nivel local inicialmente.

El Caribe insular alberga el caso más dramático desde el punto de vista de los conflictos luego del colombiano y paradójicamente la situación haitiana es tratada solo como una leve referencia dentro del panorama actual del subcontinente. En él se encuentran presentes los factores multicausales a que se hizo referencia arriba y los elementos de deterioro ambientales en ellos han jugado un papel preponderante, al punto que diversos ecologistas consideran que Haití se encuentra en una crisis ambiental irreversible, lo cual le hace insuficiente para mantener la población que en ella subsiste.

Por último, un aspecto crucial del tema tratado es que la relación entre gobernabilidad y medio ambiente en el área del Gran Caribe trasciende la inmediatez de las luchas políticas a escala nacional y se proyecta en la agenda de las relaciones internacionales a mediano plazo, como reto a resolver en las tres décadas inmediatas.

## Notas

1. Aunque como es sabido el concepto Caribe abarca mucho más que el espacio insular de este territorio, en el presente texto nos limitaremos al análisis del objeto de estudio en relación a la zona insular del mismo.
2. Editorial "Paz, conflicto y violencia". Revista Futuros No. 10, 2005, Vol. 3.

3. Interim Report of the secretary General on the Prevention of Armed Conflict. NN.UU. 12/09/03.
4. Deudney, Daniel (1990). "The Case against linking environmental degradation and national security". *Journal of International Studies*, invierno de 1990, pp. 461-476.
5. Deutsch, John (2005). "Discurso al Consejo de Asuntos Mundiales en Los Angeles, California, 1996" (Cit. Por Ken Conca et. alt. "Contribuyendo a la paz mediante la cooperación ambiental". En *La situación del Mundo: Redefiniendo la Seguridad Mundial*. Edit. Icaria. Pág. 259.
6. Ortega, Marvin (1991). *Centro América: Las políticas ambientales y los mecanismos de su organización y fomento*. San José: DEI, pp. 141.
7. O'Connor, James (1973). *The Fiscal Crisis of the State*, New York; Saint Martin's Press.
8. Reed, David, ed.(1996). *Ajuste estructural, ambiente y desarrollo sostenible*. Caracas: WWF, CENDES, Editorial Nueva Sociedad.
9. *Memorias del Taller sobre Prevención de Conflictos del Caribe Insular*. La Habana, febrero del 2004.
10. Intervención de Donna Parchment del "Dispute Resolution Foundation" de Jamaica. *Memorias del Taller sobre Prevención de Conflictos del Caribe Insular*. La Habana, febrero del 2004.
11. Moïse, Claude (2006). *Le Matin*. Lundi 10 Juillet 2006.
12. Informe de Minustah presentado por Johan Van Hecke, Jefe de Misión de la ONU en Haití. 10/07/06.
13. Pharel, Kesner (2006). "Réintégration d'Haiti à la Caricom: le jeu en vaut-il la chandelle? » *Le Matin*. 07/07/06.
14. Serbin, Andrés (2003). "La sociedad civil de América Latina y el Caribe y los desafíos de la paz y de la seguridad en el nuevo contexto global y hemisférico". En *Revista Futuros*, No. 2 Año 2003 Vol. 1
15. *Ibíd.*
16. *Idem.*
17. Thorney, George Michael de ADA en Jamaica y CPDC. Intervención en Taller Subregional del Caribe de Prevención de Conflictos. 2004

18. Idem.
19. McKenzie, Sharene de Craig Town Youth Organization de Jamaica. Idem.
20. En las últimas tres expediciones científicas realizadas a esta zona, se reportaron tres especies nuevas de batracios, al menos cuatro nuevas especies y taxos para la botánica y la observación de varias aves, reptiles y mamíferos que se consideran hasta hoy en peligro de extinción, como el almiquí cubano.
21. Existen zonas de las provincias de Holguín, Santiago de Cuba y Granma a las cuales se les brinda abasto de agua por camiones cisternas dos veces a la semana solamente, lo cual según algunos observadores da posibilidad de obtención de al menos 5 litros de agua per cápita diaria, la entrada del periodo lluvioso en el 2006, parece que comienza a variar esta situación, pero aún se mantienen las tensiones distributivas.
22. IEA (2004). Analysis of the Impact of High Oil Prices on the Global Economy. Paris: International Energy Agency.
23. La Jornada, 30/06/06
24. Castro, Fidel (2006). Discurso pronunciado el 1ero de mayo de 2006. Periódico Granma, 3/05/06.

## **Bibliografía**

### ***Informes y Documentos***

Informe del Primer Seminario Regional. Buenos Aires 2004 (versión en español) [www.cries.org](http://www.cries.org)

Informe Taller Caribe Insular [www.cries.org](http://www.cries.org)

Recomendaciones preliminares para los talleres [www.cries.org](http://www.cries.org)

### ***Artículos***

Aguilera, Gabriel (2005). Sísifo revisado: conflictos y conflictividad en Centroamérica. Trabajo presentado en el Segundo Seminario Regional



- “Construyendo la paz en América Latina y el Caribe: lecciones aprendidas y experiencias exitosas”, Caracas, Venezuela, del 28 de febrero al 01 de marzo de 2005.
- Byron, Jessica (2003). “State, Society and Security Issues in the Caribbean Community post-September 11 – 2001”. En *Pensamiento Propio* No. 17. Buenos Aires: Ed. CRIES, pp. 39-60
- Fernández Soriano, Armando (2002). “Movimientos sociales y medioambiente en el Gran Caribe ante el fin de siglo”. En *Pensamiento Propio* No. 15. Buenos Aires: Ed. CRIES, pp. 73-106
- Fernández Soriano, Armando (2005). “Vulnerabilidad, gestión de riesgos y gobernabilidad en el Gran Caribe”. En *Comarcas Vulnerables: Riesgos y desastres naturales en Centroamérica y el Caribe*. Armando Fernández (compilador). Buenos Aires: Ed. CRIES.
- González, Anthony Peter (2001). “Globalización y ajuste en el Caribe”. En *Pensamiento Propio* No. 13. Buenos Aires: Ed. CRIES. pp. 5-34
- Jácome, Francine y Serbin, Andrés (1998). *Sociedad civil e integración regional en el Gran Caribe*. Caracas: Ed. Nueva Sociedad.
- Jaramillo, Isabel (2004). “Conflictos, prevención y sociedad civil en el Caribe”. En *Pensamiento Propio* No. 20. Buenos Aires: Ed. CRIES. pp. 43-98
- Karagiannis, Nikolaos (2002). “Una política alternativa de desarrollo para el Caribe: El reto de la perspectiva del Estado desarrollista”. En *Pensamiento Propio* No. 15. Buenos Aires: Ed. CRIES. pp. 107-142
- Lavell, Allan (2005) “Desastres y desarrollo: Hacia un entendimiento de las formas de construcción social de un desastre: El caso del Huracán Match en Centroamérica”. En *Comarcas Vulnerables: Riesgos y desastres naturales en Centroamérica y el Caribe*. Armando Fernández (compilador). Ed. CRIES, Buenos Aires.
- Millet, Verónica Paz (2004). “El rol de la OEA. El difícil camino de prevención y resolución de conflictos a nivel regional”. [www.cries.org](http://www.cries.org)
- Oxhorn, Philip (2002). “Desigualdad social, sociedad civil y los límites de la ciudadanía en América Latina”. En *Pensamiento Propio* No. 15. Buenos Aires: Ed. CRIES. pp. 5-46
- PNUD (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanía y ciudadanos*. Nueva York: PNUD.
- Ramírez, Socorro (2004). “La Prevención Internacional de Conflictos: Tendencias y Riesgos a Nivel Global y Hemisférico”. [www.cries.org](http://www.cries.org)
- Rojas Aravena, Francisco (2005). “La gobernabilidad en América Latina. Ba-

lance reciente y tendencias a futuro”. Informe del Secretario General de la SG-FLACSO, San José, Costa Rica.

Schiappa-Pietra, Oscar (2003). “Los conflictos sociopolíticos o medioambientales en Bolivia, Ecuador y Perú”. En Pensamiento Propio No. 17. Buenos Aires: Ed. CRIES. pp. 109-124

Serbin, Andrés (2004). “Paz, Seguridad y Prevención de Conflictos en América Latina y el Caribe”. Documento base para la discusión del Programa “El Rol de la Sociedad Civil en la Prevención de Conflictos en América Latina y el Caribe”. [www.cries.org](http://www.cries.org)

Serbin, Andrés (2003). “Paz, seguridad y prevención de conflictos en América Latina y el Caribe”. En Pensamiento Propio No. 18, Buenos Aires: Ed. CRIES. pp. 165-222

Serbin, Andrés (2005). “Globalización, regionalismo y sociedad civil”. Documentos CRIES No. 1, Buenos Aires: Ed. CRIES.

# Percepciones y agendas de actores extra-regionales como elementos de caracterización de potenciales conflictos armados en América Latina y el Caribe

---

Luis Fernando Ayerbe<sup>1</sup>

## Resumen

El presente capítulo fue elaborado originalmente como parte del proyecto *El rol de la sociedad civil en la prevención de conflictos armados y la construcción de la paz en América Latina y el Caribe*, coordinado por CRIES. El objetivo es abordar el rol de actores externos, destacando la agenda regional de Estados Unidos, Unión Europea, China e instituciones no-gubernamentales internacionales, especialmente el Human Security Centre, Crisis Group, Heilderberg Institute for International Conflict Research y Global Partnership for the Prevention of Armed Conflicts.

El análisis lleva en consideración dos aspectos principales: a) la caracterización, por parte de los actores externos seleccionados, de las amenazas de conflicto en la región, los indicadores en que basan sus análisis y el vínculo que establecen entre la definición de políticas e intereses nacionales (Estados Unidos, China), regionales (Unión Europea), globales (ONGs); b) sugerencia de indicadores que posibiliten acompañar las percepciones y agendas de actores externos, llevando en consideración el objetivo del proyecto de crear un Centro de Monitoreo para el Alerta Temprana de Conflictos Armados y/o Violentos en América Latina y el Caribe.

## ¿Un mundo menos seguro?

En agosto de 2003, el entonces Secretario de Estado Colin Powell da a conocer el Plan Estratégico para 2004-2009, elaborado, por primera

vez, conjuntamente con la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), que define objetivos y metas asociadas a los lineamientos de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002. En consonancia con el espíritu de la llamada *Doctrina Bush*, el documento reafirma el significado del liderazgo internacional de Estados Unidos:

Nos esforzaremos para consolidar las alianzas tradicionales y construir nuevas relaciones para alcanzar una paz que traiga seguridad, pero cuando necesario, actuaremos solos para hacer frente a los desafíos, proporcionando ayuda, y aprehendiendo las oportunidades de esta época. El liderazgo de los Estados Unidos es esencial para promover esta visión, pero otros deben compartir la responsabilidad. La historia de la política exterior estadounidense sugiere que aumentemos nuestras posibilidades de suceso en el exterior ejerciendo por principio el liderazgo, pero buscando al mismo tiempo trabajar junto con otros para alcanzar nuestros objetivos (USDS, 2003, p. 1).

La delimitación del nivel de amenaza es un indicador esencial para la definición de la postura internacional de Estados Unidos. La percepción de un mundo crecientemente inseguro, alimentará las políticas nacionales y globales centradas en la seguridad. Como deja claro la nueva versión de la *Estrategia de Seguridad Nacional*, presentada en marzo de 2006, se trata de responder a los desafíos de un país que está en guerra: “Esta es una Estrategia de Seguridad de tiempos de guerra, requerida por el grave desafío que enfrentamos – el ascenso del terrorismo abastecido por una ideología agresiva de odio y de asesinato, revelada completamente al pueblo Americano en el 11 de septiembre de 2001” (NSC, 2006, p. 1).

Contrastando con los desafíos presentes en otras regiones y países, especialmente en Oriente Medio y Corea del Norte, el documento estadounidense percibe en América Latina y el Caribe un escenario predominantemente favorable, con avances en la consolidación de la democracia, el libre-comercio y la cooperación, resaltando el papel de instituciones regionales como la OEA. Esto no significa ausencia de amenazas de conflictos, localizadas principalmente en Colombia, considerado un aliado democrático bajo el ataque del terrorismo marxista y el narcotráfico, Venezuela, donde “un demagogo inundado en dinero del petróleo está minando la democracia y buscando desestabilizar la región”, y Cuba, donde un “dictador antiamericano continua oprimiendo su pueblo y buscando subvertir la libertad en la región” (NSC, 2006, p. 15).

Comparativamente a Estados Unidos, las percepciones de inseguridad de la Unión Europea y de China presentan diferencias importantes. De acuerdo con el documento *Una Europa Segura en un Mundo Mejor*, “Europa no ha sido nunca tan próspera, tan segura ni tan libre. La violencia de la primera mitad del siglo XX ha dado paso a un período de paz y estabilidad sin precedentes en la historia europea” (CE, 2003, p. 1).

A pesar de ese escenario positivo, el documento considera que las actuales amenazas son más numerosas que en el pasado, y adquieren una dimensión global, destacando cinco cuya incidencia conjunta puede traer consecuencias peligrosas: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, descomposición del Estado y la delincuencia organizada. Para enfrentar un mundo de amenazas, mercados y medios de comunicación globales, nuestra seguridad y nuestra prosperidad dependen cada vez más de la existencia de un sistema multilateral eficaz. Nuestro objetivo es el desarrollo de una sociedad internacional más fuerte, con instituciones internacionales que funcionen adecuadamente, y de un orden internacional basado en el derecho (CE, 2003, p. 9).

Entre los ejemplos de acciones multilaterales que contribuyen para la gobernanza mundial son destacados los acuerdos de la Unión Europea con organizaciones regionales en otros continentes, como la Asociación de Naciones del Asia Sur-oriental (ASEAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Unión Africana.

La perspectiva de la República Popular China también enfatiza principios de convivencia internacional basados en el multilateralismo, el desarrollo y la cooperación entre las naciones como mejores garantías para la construcción de un mundo pacífico. El documento del Ministerio de las Relaciones Exteriores *La Paz, el Desarrollo y la Cooperación – Bandera de la Diplomacia China en la Nueva Época*, coloca esos temas como tendencia irreversible de los nuevos tiempos, frente a los cuales el país busca promover un “nuevo concepto de seguridad que tiene como contenido principal la confianza mutua, el beneficio recíproco, la igualdad y la colaboración” (Zhaoxing, 2005).

De la misma forma que la Unión Europea, el gobierno Chino resalta la naturaleza global de las nuevas oportunidades y amenazas. Si bien no define los principales desafíos a la seguridad, las iniciativas enumeradas sobre la actuación de la diplomacia del país en los últimos años nos dan una idea de las prioridades. Entre los ejemplos, se destaca la

ayuda a los países afectados por la crisis financiera asiática de 1997, especialmente a través de la manutención de la estabilidad de su moneda, el yuan; a los países afectados por el Tsunami; la búsqueda de salidas negociadas frente al desarrollo del programa nuclear de Corea del Norte; la cooperación económica con países desarrollados, especialmente Estados Unidos, Japón y la Unión Europea, y en vías de desarrollo de Asia y África. Dos ausencias importantes en el documento que cabe destacar son, en términos de las relaciones exteriores, referencias a América Latina y el Caribe, y en términos de amenazas de seguridad, el tema del terrorismo.

Concluyendo el análisis de las percepciones sobre la seguridad mundial y su influencia en la definición de posturas unilateralistas o multilateralistas, haremos una comparación entre la valoración del terrorismo por parte del gobierno de Estados Unidos y del Human Security Centre (HSC), institución no-gubernamental vinculada a la University of British Columbia, de Canadá.

Los datos sobre incidentes terroristas del Departamento de Estado muestran una mejora en el período posterior al fin de la Guerra Fría. La media anual de ataques varió de 544,44 entre 1982 y 1990, para 352,61 entre 1991 y 2003 (USDS, 2004, p. 176). A partir de abril de 2005, con la creación del National Counterterrorism Center, que pasa a elaborar los informes anuales, hay un cambio metodológico en la construcción y presentación de los datos estadísticos, lo que impide una comparación con los años anteriores. Además de las víctimas fatales, la nueva metodología incluye incidentes que resultan en la lesión o secuestro de individuos no-combatientes, sin discriminar los números por países y regiones.

El informe de 2006, correspondiente a 2005, registra 11.111 incidentes terroristas, que resultan en 14.602 muertes, lesiones para 24.705 personas y 34.780 secuestros. Del total de incidentes, 3.474 se realizan en Irak y 489 en Afganistán. En ese año, 56 ciudadanos de Estados Unidos murieron como consecuencia de actos terroristas, 17 sufrieron lesiones y 11 fueron secuestrados. (U.S.D.S., 2006). En América Latina y Caribe, los incidentes se reducen a las acciones de narco-trafficantes en Colombia y grupos izquierdistas en la región andina. Por otro lado, Cuba continúa considerada como Estado patrocinador del terrorismo, incluida en esa categoría desde 1982.

Aunque reconociendo el agravamiento del terrorismo en los últimos años, el estudio *War and Peace in the 21st Century*, elaborado por el Human Security Centre (HSC), relativiza su impacto entre un conjunto amplio de indicadores que muestran una tendencia de mejoría.

De acuerdo con el HSC, el mundo ha pasado por diversos cambios positivos comparativamente al período de la Guerra Fría: los conflictos armados disminuyeron 40% desde el inicio de la década de 1990, los genocidios y asesinatos políticos disminuyeron 80% entre 1988 y 2001, las crisis internacionales y las amenazas de guerra se redujeron en mas de 70% entre 1981 y 2003, el valor en dólares de las mayores transferencias internacionales de armas cayó 33% entre 1990 y 2003, y el número de refugiados bajó 45% entre 1992 y 2003. Tomando como referencia el post-Segunda Guerra, el informe apunta un descenso en la media de víctimas fatales en conflictos armados y en los golpes militares perpetrados, considerando ese período como el mayor intervalo de paz entre las grandes potencias en centenas de años (HSC, 2005, p. 1-2).

En ese escenario, el terrorismo internacional aparece como la única modalidad de violencia política que evoluciona negativamente. Sin cuestionar su relevancia como factor de inseguridad, principalmente entre la población civil, su blanco privilegiado, el HSC cuestiona el grado de gravedad atribuido por el gobierno de Estados Unidos. Analizando las tres últimas décadas, concentrándose en las víctimas fatales y no en el número de incidentes, la media anual fue inferior a 1.000, llevando a concluir que “en términos de número de muertos, el terrorismo internacional representa una amenaza menor en relación a otras formas de violencia política o crimen violento” (Op. cit, p. 46).

Para el HSC, los mayores impactos del terrorismo se dan en otros niveles, como el aumento de las preocupaciones con la seguridad en Occidente después del 11/09/2001, la constitución de una racionalidad que justificó las guerras en Afganistán e Irak, la atribución al mundo musulmán de un creciente sentimiento anti-occidental, la inflación de amenazas vinculadas al aumento del número de incidentes terroristas y sus implicaciones para la seguridad de las personas. En la contramano de la *Doctrina Bush*, la institución pauta su abordaje por el concepto de seguridad humana, que “privilegia las personas sobre

os Estados, la reconciliación sobre la venganza, la diplomacia sobre la contención, y el compromiso multilateral sobre el unilateralismo coercitivo” (Op. cit, p. III).

Para el HSC, la explicación para la reducción de los conflictos civiles en el período posterior a la Guerra Fría se debe a tres factores principales. En primer lugar, a la remoción del gran factor ideológico que alimentaba las guerras intra e interestatales, en segundo lugar, las dos superpotencias de aquella época dejaron de enfrentarse a través de Estados satélites generalmente situados en el mundo en desarrollo; finalmente, y más importante, “el final de la guerra fría dio más libertad a la O.N.U, permitiendo que por primera vez pueda plantear un papel global eficaz para la seguridad” (2005, p. 153).

El último aspecto coloca en evidencia el papel atribuido por la institución canadiense al activismo internacional, envolviendo las Naciones Unidas, instituciones de carácter regional y ONGs en la configuración de una trayectoria de creciente disminución en la incidencia de conflictos. Retomaremos este tema al final del texto, a partir de la comparación con la perspectiva basada en los tres grandes polos de poder mundial seleccionados, objeto de las próximas secciones.

### **Estados Unidos: Intereses y amenazas en América Latina y el Caribe**

*“Nosotros no cobramos ningún precio ideológico por nuestra sociedad. Nosotros trabajaremos con todos los gobiernos de la izquierda, de la derecha, desde que estén comprometidos, en sus principios y prácticas, con las condiciones básicas de la democracia, gobernar con justicia, avanzar en la libertad económica e invertir en sus pueblos. Esta no es una cuestión de gobierno grande o pequeño. Es una cuestión de buen gobierno”.*

Condoleezza Rice (2006)

En la sección anterior, mostramos las diferentes percepciones sobre la seguridad mundial de Estados Unidos, la Unión Europea y China, en que América Latina y el Caribe aparece como una de las regiones menos conflictiva. En discurso en el Consejo de las Américas, la Secretaria de Estado Condoleezza Rice destaca los consensos que



su gobierno identifica en la región y enumera las grandes amenazas que orientan la agenda de cooperación regional:

En las Américas de hoy, hay un fuerte consenso que atraviesa el espectro político, y que apoyamos completamente, sobre las acciones que deben asumir las democracias para generar un desarrollo duradero para su gente. Para reducir la pobreza y la desigualdad, la democracia tiene que proporcionar seguridad. Cuando la gente siente que puede caminar por las calles en paz y seguridad, gana confianza y un sentido de la inclusión en su democracia. Solo en los últimos años, los Estados Unidos han conducido una transformación fundamental en la agenda de la seguridad de las Américas. Hemos ampliado nuestra cooperación para enfrentar las viejas amenazas que han ganado nueva energía en nuestro cada vez más integrado hemisferio: terrorismo y proliferación de armas, desastres naturales, enfermedades, drogas, crimen organizado y cuadrillas (Rice, 2006).

Para dimensionar mejor la posición del gobierno estadounidense, evaluando el grado de importancia de la seguridad regional y su vinculación con los intereses y metas definidos en el plan estratégico 2004-2009, será analizada la destinación de recursos para países seleccionados y para programas regionales a partir de 2000, último año de la administración Clinton. La fuente de referencia es el Presupuesto para Operaciones Internacionales, que incluye los fondos para actividades y programas realizados por el propio Departamento de Estado o en conjunto con otras instituciones gubernamentales, cuya previsión de gastos y justificativas correspondientes es sometida a aprobación del Congreso de Estados Unidos.

En el cuadro 1, presentamos los recursos de Operaciones Internacionales para países seleccionados a partir de cuatro criterios: 1) sufrieron crisis políticas que interrumpieron gobiernos electos, como Argentina, Bolivia, Ecuador, Haití y Perú, 2) el nivel de conflicto armado desafía el monopolio del Estado en el uso de la fuerza, como Colombia, 3) están bajo la mira de la doctrina de seguridad de Estados Unidos, como Cuba y Venezuela, 4) representan, por su situación geográfica, peso económico y estratégico, un factor de estabilidad en sus áreas de influencia, como Brasil y México. En el cuadro 2, presentamos los recursos para programas de alcance regional.

**CUADRO 1**  
**Gastos del Departamento de Estado con países de**  
**América Latina y Caribe**

| Países    | Programas             | 2000    | 2001    | 2002    | 2003    | 2004    | 2005    | 2006*   | 2007**  |
|-----------|-----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Argentina | FMF (1)               | 450     | 998     | 1,000   | 1,990   | -       | -       | 49      | 40      |
|           | IMET (2)              | 740     | 846     | 1,025   | 1,000   | 1,087   | 1,119   | 1,089   | 1,135   |
|           | NADR-ATA (3)          | -       | -       | -       | -       | -       | 125     | 216     | 50      |
|           | NADR-EXBS (4)         | -       | -       | -       | -       | -       | 50      | 550     | 200     |
|           | Total                 | 1,190   | 1,844   | 2,025   | 2,990   | 1,087   | 1,181   | 1,904   | 1,425   |
| Bolivia   | ACI (5)               | -       | -       | -       | 90,727  | 91,000  | 90,272  | 79,200  | 66,000  |
|           | CSD (6)               | 7,583   | 6,598   | -       | -       | -       | -       | -       | -       |
|           | CSH (7)               | -       | -       | 19,690  | 18,594  | 14,602  | 16,495  | 16,479  | 14,689  |
|           | DA (8)                | 25,388  | 25,098  | 12,853  | 12,082  | 12,032  | 8,186   | 10,091  | 10,000  |
|           | ESF(9)                | -       | 1,995   | 10,000  | 10,000  | 8,000   | 7,936   | 5,940   | 6,000   |
|           | ESF - Reembolso       | -       | -       | -       | 2,000   | -       | -       | -       | -       |
|           | FMF                   | -       | -       | 500     | 1,990   | 3,976   | -       | 900     | 25      |
|           | IMET                  | 548     | 665     | 712     | 800     | 589     | -       | 792     | 45      |
|           | INC (10)              | 158,000 | -       | -       | -       | -       | -       | -       | -       |
|           | INCLE (11)            | -       | 52,000  | 87,600  | -       | -       | -       | -       | -       |
|           | Peace Corps           | 865     | 2,965   | 2,922   | 2,974   | 2,870   | 2,955   | 3,128   | 3,080   |
|           | PL. 480 Title II (12) | -       | 15,918  | 19,566  | 31,547  | 22,276  | 12,607  | 15,699  | 24,000  |
|           | Total                 | 194,384 | 105,199 | 153,843 | 170,714 | 155,345 | 138,451 | 132,319 | 123,839 |
| Brasil    | ACI                   | -       | -       | -       | 6,000   | 10,200  | 8,928   | 5,940   | 4,000   |
|           | CSD                   | 4,150   | 7,883   | -       | -       | -       | -       | -       | -       |
|           | CSH                   | -       | -       | 9,150   | 10,300  | 9,650   | 8,710   | 3,069   | 5,985   |
|           | DA                    | 8,941   | 7,318   | 4,799   | 7,967   | 7,643   | 3,479   | 8,007   | 8,000   |
|           | ESF                   | -       | -       | -       | -       | -       | 750     | -       | -       |
|           | IMET                  | 223     | 241     | 437     | 483     | -       | -       | 50      | 45      |
|           | INC                   | 5,000   | -       | -       | -       | -       | -       | -       | -       |
|           | INCLE                 | -       | 2,000   | 6,000   | -       | -       | -       | -       | -       |
|           | NADR-ATA              | -       | -       | -       | -       | -       | 150     | 975     | 790     |
|           | NADR-EXBS             | -       | -       | -       | -       | -       | 50      | 75      | 200     |
|           | Total                 | 18,314  | 17,442  | 20,386  | 24,750  | 28,243  | 21,317  | 18,116  | 19,020  |
| Colombia  | ACI                   | -       | -       | -       | 526,200 | 473,900 | 462,767 | 464,781 | 465,000 |
|           | ACI - Suplementación  | -       | -       | -       | 54,000  | -       | -       | -       | -       |
|           | ESF                   | 4,000   | -       | -       | -       | -       | -       | -       | -       |
|           | FMF                   | -       | -       | -       | -       | 98,450  | 99,200  | 89,100  | 90,000  |
|           | FMF-Sup.              | -       | -       | -       | 17,100  | -       | -       | -       | -       |
|           | IMET                  | 223     | 241     | 437     | 483     | -       | -       | 50      | 45      |

| Países   | Programas        | 2000    | 2001   | 2002    | 2003    | 2004    | 2005    | 2006*   | 2007**  |
|----------|------------------|---------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Colombia | INC              | 849,429 | -      | -       | -       | -       | -       | -       | -       |
|          | INCLE            | -       | 48,000 | 373,900 | -       | -       | -       | -       | -       |
|          | INCLE-Sup.       | -       | -      | 6,000   | -       | -       | -       | -       | -       |
|          | NADR-ATA         | -       | -      | -       | 3,279   | -       | 5,118   | 5,318   | 3,090   |
|          | NADR-ATA-Sup.    | -       | -      | 25,000  | -       | -       | -       | -       | -       |
|          | NADR-HD (13)     | -       | -      | -       | -       | -       | -       | 300     | 750     |
|          | NADR-SALW (14)   | -       | -      | -       | -       | -       | -       | 200     | -       |
|          | PL. 480 Title II | -       | -      | -       | -       | -       | 3,419   | -       | -       |
|          | Total            | 898,652 | 48,241 | 453,578 | 601,578 | 572,350 | 570,504 | 559,749 | 558,885 |
| Cuba     | DA               | -       | -      | -       | -       | -       | -       | 1,980   | -       |
|          | ESF              | 3,500   | 4,989  | 5,000   | 6,000   | 21,369  | 8,928   | 8,910   | 9,000   |
|          | Total            | 3,500   | 4,989  | 5,000   | 6,000   | 21,369  | 8,928   | 10,890  | 9,000   |
| Ecuador  | ACI              | -       | -      | -       | 30,896  | 35,600  | 25,792  | 19,800  | 17,300  |
|          | CSD              | 550     | -      | -       | -       | -       | -       | -       | -       |
|          | CSH              | -       | -      | -       | -       | -       | -       | -       | 2,000   |
|          | DA               | 11,720  | 8,184  | 6,840   | 7,127   | 7,068   | 6,609   | 6,578   | 5,644   |
|          | ESF              | 1,500   | 5,491  | 15,000  | 14,500  | 10,475  | 11,901  | 2,970   | 6,000   |
|          | FMF              | -       | -      | -       | 900     | -       | -       | 495     | 25      |
|          | FMF-Sup.         | -       | -      | 3,000   | -       | -       | -       | -       | -       |
|          | IMET             | 518     | 550    | 625     | 645     | -       | -       | 50      | 45      |
|          | INC              | 21,200  | -      | -       | -       | -       | -       | -       | -       |
|          | INCLE            | -       | 2,200  | 25,000  | -       | -       | -       | -       | -       |
|          | NADR-HD          | 1,000   | 963    | 370     | -       | -       | -       | -       | -       |
|          | NADR-SALW        | -       | -      | -       | -       | -       | -       | 200     | -       |
|          | Peace Corps      | 2,358   | 2,639  | 2,813   | 2,993   | 2,995   | 3,051   | 3,155   | 3,080   |
|          | PL. 480 Title II | -       | -      | 1,530   | -       | -       | -       | -       | -       |
|          | Total            | 38,846  | 20,027 | 55,188  | 57,151  | 56,138  | 47,353  | 33,248  | 34,094  |
| Haití    | CSH              | -       | -      | 638     | 19,207  | 22,783  | 19,969  | 19,801  | 15,812  |
|          | DA               | -       | -      | 250     | 13,999  | 8,899   | 24,281  | 29,700  | 23,143  |
|          | ESF              | 52,550  | 46,894 | 30,000  | -       | 54,982  | 39,680  | 49,500  | 50,000  |
|          | ESF-Sup.         | -       | -      | -       | -       | -       | 20,000  | -       | -       |
|          | FMF              | 300     | -      | 300     | 390     | 295     | 297     | 990     | 775     |
|          | GHAI (15)        | -       | -      | -       | -       | 13,047  | 44,095  | 47,300  | 63,000  |
|          | IMET             | 222     | -      | 14      | 51      | 235     | 151     | 213     | 245     |
|          | INCLE            | -       | -      | -       | -       | -       | -       | 14,850  | 10,000  |
|          | Peace Corps      | 1,367   | 1,323  | 1,504   | 1,660   | 1,403   | 1,220   | 548     | 564     |
|          | PKO (16)         | 3,800   | -      | 91      | -       | -       | -       | -       | -       |
|          | PL. 480 Title II | -       | 25,111 | 23,128  | 36,580  | 30,470  | 33,024  | 31,482  | 34,500  |
|          | Total            | 58,239  | 73,328 | 55,925  | 71,887  | 132,114 | 182,717 | 194,384 | 198,039 |

Percepciones y agendas de actores extra-regionales como elementos  
de caracterización de potenciales conflictos armados en América Latina y el Caribe

| Países    | Programas        | 2000   | 2001   | 2002    | 2003    | 2004    | 2005    | 2006*   | 2007** |
|-----------|------------------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|
| México    | CSD              | 4,200  | 5,987  | -       | -       | -       | -       | -       | -      |
|           | CSH              | -      | -      | 5,509   | 5,200   | 3,700   | 3,234   | 3,990   | 3,720  |
|           | DA               | 9,562  | 7,885  | 7,715   | 10,440  | 17,282  | 15,055  | 14,084  | 9,282  |
|           | ESF              | 2,000  | 6,178  | 10,000  | 11,650  | 11,432  | 13,392  | 9,009   | 9,000  |
|           | IMET             | 865    | 1,000  | 944     | 1,250   | 1,275   | 1,253   | 50      | 45     |
|           | INC              | 4,071  | -      | -       | -       | -       | -       | -       | -      |
|           | INCLE            | -      | 10,000 | 12,000  | 12,000  | 37,000  | 39,680  | 39,600  | 39,000 |
|           | INCLE-Sup.       | -      | -      | 25,000  | -       | -       | -       | -       | -      |
|           | NADR-ATA         | -      | -      | -       | -       | -       | 285     | -       | 225    |
|           | NADR-EXBS        | -      | -      | -       | -       | -       | -       | 550     | -      |
|           | Peace Corps      | -      | -      | -       | -       | 987     | 1,216   | 1,581   | 1,610  |
|           | Total            | 20,698 | 31,050 | 61,168  | 40,540  | 71,676  | 74,115  | 68,864  | 62,882 |
| Perú      | ACI              | -      | -      | -       | 128,052 | 116,000 | 115,370 | 106,920 | 98,500 |
|           | CSD              | 7,000  | 9,603  | -       | -       | -       | -       | -       | -      |
|           | CSH              | -      | -      | 23,666  | 19,912  | 17,582  | 14,756  | 14,213  | 12,736 |
|           | DA               | 27,904 | 28,488 | 14,969  | 16,437  | 13,786  | 11,243  | 9,435   | 9,000  |
|           | ESF              | 4,000  | 2,203  | 14,500  | 8,000   | 7,453   | 4,000   | 2,970   | 4,000  |
|           | ESF-Reembolso    | -      | -      | -       | 2000    | -       | -       | -       | -      |
|           | FMF              | -      | -      | -       | 900     | -       | -       | 198     | 25     |
|           | IMET             | 445    | 509    | 518     | 592     | -       | -       | 50      | 45     |
|           | INC              | 80,000 | -      | -       | -       | -       | -       | -       | -      |
|           | INCLE            | -      | 48,000 | 142,500 | -       | -       | -       | -       | -      |
|           | NADR-ATA         | -      | -      | -       | -       | -       | -       | 119     | -      |
|           | NADR-HD          | 1,000  | 861    | 225     | -       | -       | -       | -       | -      |
|           | NADR-SALW        | -      | -      | -       | -       | -       | -       | 200     | -      |
|           | Peace Corps      | -      | -      | 848     | 1,410   | 1,892   | 2,326   | 2,704   | 2,815  |
|           | PL. 480 Title II | -      | 40,036 | 37,035  | 26,678  | 23,868  | 6,293   | 9,009   | 13,000 |
|           | Total            | 20,698 | 31,050 | 61,168  | 40,540  | 71,676  | 74,115  | 68,864  | 62,882 |
| Venezuela | ACI              | -      | -      | -       | 2,075   | 5,000   | 2,976   | 2,229   | 1,000  |
|           | ESF              | 500    | -      | 500     | 470     | 1,497   | 2,432   | -       | 1,500  |
|           | IMET             | 384    | 485    | 500     | 683     | -       | -       | -       | 45     |
|           | INC              | 4,200  | 1,200  | -       | -       | -       | -       | -       | -      |
|           | INCLE            | -      | -      | 5,000   | -       | -       | -       | -       | -      |
|           | Total            | 5,084  | 1,685  | 6,000   | 3,228   | 6,497   | 5,408   | 2,229   | 2,545  |

Elaborado a partir del Congressional Budget Justification for Foreign Operations. (U.S.D.S. Budget, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 e 2007), valores en millones de dólares.

\* Estimado. \*\* Solicitado. (1) Foreign Military Financing. (2) International Military Education and Training. (3) Nonproliferation, Anti-terrorism, Demining and Related Programs - Anti-terrorism Assistance. (4) Nonproliferation, Anti-terrorism, Demining and Related Programs - Export Control

*and Related Border Security. (5) Andean Counterdrug Initiative. (6) Child Survival and Disease. (7) Child Survival and Health. (8) Development Assistance. (9) Economic Support Funds. (10) International Narcotics and Crime. (11) International Narcotics Control and Law Enforcement. (12) Agricultural Trade Development and assistance Act of 1954. (13) Nonproliferation, Anti-terrorism, Demining and Related Programs – Humanitarian Demining. (14) Nonproliferation, Anti-terrorism, Demining and Related Programs – Small Arms/Light Weapons. (15) Global HIV/AIDS Initiative. (16) Peacekeeping Operations.*

El análisis conjunto de los gastos y sus justificativas en términos de los programas que mejor responden a la realidad de cada país, permite caracterizar el tipo de preocupación y las dimensiones de los riesgos evaluados por el Departamento de Estado.

En el caso de Argentina, a pesar del colapso financiero que llevó a la renuncia del presidente De la Rúa en 2001, se percibe una continuidad en las modalidades de apoyo, que revelan una caracterización del país como de bajo riesgo. En 2000, se valorizaba la cooperación con Estados Unidos en el campo militar, como aliado de la OTAN, actuando en operaciones de paz, y en el ámbito de la seguridad regional, colaborando en el combate al terrorismo y al tráfico de drogas en la triple frontera con Paraguay y Brasil; y como socio comercial, a partir de una política económica de apertura externa que aumentó substancialmente las exportaciones estadounidenses. En ese contexto, los dos programas financiados por el Departamento de Estado se destinan a mejorar la capacidad de actuación de las fuerzas armadas nacionales en las áreas mencionadas, sea proporcionando material militar (FMM) bajo el argumento de que la austeridad fiscal promovida por el plan de convertibilidad vigente en ese momento disminuía la disponibilidad de fondos propios para gastos con defensa, como formación de recursos humanos (IMET). (U.S.D.S. Budget, 2002)

La crisis de 2001 generará preocupaciones con la continuidad de la trayectoria política y económica del país, aunque esto no se refleja en programas emergenciales de asistencia al desarrollo. Se mantienen las mismas modalidades de ayuda, con los mismos argumentos. Bajo el gobierno de Néstor Kirchner, Argentina continuará siendo considerada un aliado de la OTAN y en la agenda regional de seguridad. En 2005 son aprobados financiamientos para dos nuevos programas (NADR) sobre antiterrorismo, control de exportaciones y seguridad fronteriza, cuya justificativa es la necesidad de entrenar funcionarios del país en esos temas y combatir el tráfico de heroína colombiana transportada para la costa este de Estados Unidos a través de mensajeros y correo aéreo desde Argentina y Uruguay (U.S.D.S. Budget, 2007).

La percepción de riesgos se acentúa en los países andinos, vistos por el Departamento de Estado como un área estratégica: “La región andina representa un desafío y una oportunidad significativos para la política exterior de los EE.UU., con importantes intereses nacionales en juego. Ninguno de los desafíos de la región —el apoyo a la democracia, fomento del desarrollo económico, combate al narcótico— puede ser tratado aisladamente” (U.S.D.S. Budget, 2002, p. 3). Este diagnóstico se mantiene en los años posteriores, aunque se verifican diferencias de tratamiento para los países más pobres, como Bolivia, Ecuador y Perú, con relación a Colombia y Venezuela, cuyo potencial de influencia regional es mayor.

Antes de entrar en el análisis de los documentos del Departamento de Estado, presentaremos un breve relato de la evolución política andina de los últimos años, revelador de las preocupaciones del gobierno de Estados Unidos.

En abril de 2001, posteriormente a la fuga de Alberto Fujimori para Japón, donde solicita asilo después de sufrir acusaciones de corrupción, son realizadas elecciones en que triunfa Alejandro Toledo, que lo hace su sucesor. Las elecciones de 2006 dan el triunfo al ex-presidente Alan García, visto por el *establishment* como un mal menor frente al otro candidato, el militar retirado Ollanta Humala, defendido abiertamente por el gobierno venezolano.

En abril de 2002, Hugo Chávez, electo en 1998, sufre un golpe de Estado promovido por sectores del empresariado y de las fuerzas armadas. Después de una fuerte reacción internacional, especialmente en el ámbito de la OEA, los golpistas abandonan el gobierno y el presidente retoma su cargo. A pesar del retorno a la normalidad institucional, Venezuela pasará por un creciente proceso de polarización política entre gobierno y oposición, cuyo desdoblamiento será la realización de un plebiscito en agosto de 2004, que refrenda la continuidad del mandato de Chávez, que pleitea su reelección en 2006.

En septiembre de 2002, Álvaro Uribe se torna presidente de Colombia, con un programa de gobierno que coloca en primer plano el endurecimiento en el combate a la guerrilla, el narcotráfico y los grupos paramilitares, señalizando para el estrechamiento de las relaciones con Estados Unidos. El relativo suceso obtenido por sus políticas, favorece su reelección en mayo de 2006.

En noviembre de 2002, es electo presidente de Ecuador el coronel Lucio Gutiérrez, uno de los líderes de la rebelión popular que provocó la renuncia de Jamil Mahuad en 2000. Entre los motivos principales de la revuelta estaba la propuesta de dolarización de la economía, llevada adelante por su sucesor, el presidente interino Álvaro Noboa, y cuestionada por el candidato victorioso en las elecciones. En abril de 2005, por mayoría simple, el parlamento ecuatoriano destituye Gutiérrez, reiniciando un ciclo de inestabilidad institucional, con incertidumbres que van más allá de las soluciones ofrecidas por las elecciones presidenciales de 2006.

En octubre de 2003, renuncia el presidente de Bolivia, Sánchez de Losada, electo en el año anterior, siendo substituido por el vicepresidente, Carlos Mesa, después de una fuerte reacción contra el anuncio de la concesión a empresas extranjeras de la producción y exportación de gas natural. El nuevo presidente no resiste a las constantes presiones populares que exigen una política más nacionalista con relación al capital extranjero que explota los recursos energéticos del país, y renuncia en junio de 2005, siendo substituido provisoriamente por el presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez, hasta el nombramiento de Evo Morales, electo por amplia mayoría de votos en el mes de diciembre.

Hasta 2002, las evaluaciones del Departamento de Estado sobre Bolivia destacaban su trayectoria continua de gobiernos constitucionales desde 1981, acompañada de políticas económicas liberales, aunque sin desconocer los escasos efectos en términos de crecimiento y distribución de ingresos. En este contexto, se proponen programas en cinco modalidades principales: 1) asistencia al desarrollo (DA) dirigida a micro-emprendimientos, asistencia técnica para pequeños negocios, cooperativas agrícolas, promoción del desarrollo sostenible y del planeamiento familiar; 2) salud (CSD), especialmente para la prevención del SIDA; 3) apoyo económico (ESF) para fortalecer la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones de enseñanza en la área de Derecho en la ampliación del acceso de los individuos a la justicia y la consolidación de prácticas y valores democráticos; 4) combate al narcotráfico (INC), especialmente a través de la erradicación de cultivos de coca; 5) entrenamiento de las Fuerzas Armadas para actuar en las áreas tradicionales de la seguridad nacional y en la cooperación para la estabilidad regional (U.S.D.S. Budget, 2002).

Esos programas tendrán continuidad en los años siguientes, aunque con alteraciones de foco en función del nuevo cuadro político que se abre con la renuncia de Sánchez de Losada en 2003 y se desdobra en la elección de Evo Morales en 2005.

En 2003 Bolivia comienza a recibir recursos de la Iniciativa Andina Antidroga (ACI), aprobada en la Cumbre de las Américas de 2001, en Québec, cuyo destino principal en el país es la erradicación de cultivos de coca. Paralelamente, se verifica una fuerte reducción de la Ayuda al Desarrollo (DA) y un crecimiento de los gastos con salud (CSH) y con fondos de apoyo económico (ESF), estructurados para actuar de forma combinada en la respuesta a demandas y desafíos asociados a la inclusión de grupos indígenas tradicionalmente discriminados, el combate a la mortalidad infantil y el SIDA, incremento de la capacidad comercial, de la competitividad, de las prácticas democráticas y del sistema judicial, y fortalecimiento de gobiernos municipales y regionales (U.S.D.S. Budget, 2006, 2007).

Un importante cambio en la dirección de los programas es visible en los fondos militares (FMF), que a partir de 2005 dejan de colocar énfasis en los temas tradicionales de seguridad, para concentrarse en el entrenamiento y equipamiento de las fuerzas armadas y policiales para el combate al terrorismo y el tráfico de drogas. Aunque reconociendo que el origen político de Evo Morales está asociado al combate a la política de erradicación de plantaciones de coca y a banderas nacionalistas con relación al control de los recursos naturales del país, los documentos del Departamento de Estado recomiendan cautela y flexibilidad, inclusive por el hecho de que el nuevo presidente boliviano manifestó su compromiso con (de )-2.6rdicación 8101(en 9 )6(



en cuatro áreas: 1) profesionalización de la policía y de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico, control de las fronteras y desarme de civiles, ayuda al poder judicial en el control del lavado de dinero (ACI, FME, NADR-SALW); 2) apoyo a la democracia a través del fortalecimiento del sistema judicial, de los gobiernos locales, del combate a la corrupción y de procesos electorales libres (ESF); 3) apoyo a la capacidad emprendedora del sector privado como forma de aumentar la generación de empleos, y contribuir para la conservación del medioambiente (DA); 4) entrenamiento de las fuerzas armadas buscando profesionalizar su inserción nacional bajo la subordinación al poder civil (IMET) (U.S.D.S. Budget, 2006, 2007).

La posición del Perú es considerada más confortable, por la estabilidad institucional, la continuidad de las políticas de apertura económica con resultados favorables en términos de crecimiento y firma de acuerdos comerciales con Estados Unidos, la derrota de las organizaciones armadas de izquierda Sendero Luminoso y Movimiento Revolucionario Tupac Amaru, la cooperación en el combate al narcotráfico. A partir de 2004, se promueve una acción estructurada de los programas vinculados a la Acción Andina Antidrogas (ACI), Ayuda al Desarrollo (DA) y Fondos de Apoyo Económico (ESF) buscando complementar las acciones de erradicación de plantaciones y producción de cocaína con la generación de oportunidades de empleo y de iniciativas comunitarias. Los programas de ayuda militar (FME, IMET) buscan mejorar las capacidades de control territorial y fronterizo, contribuir para la estabilidad regional y entrenamiento en el respeto a los derechos humanos, a la ley y a la disciplina en las operaciones militares, fortaleciendo la noción de subordinación al poder civil (U.S.D.S. Budget, 2005, 2006, 2007).

Con una trayectoria antigua de continuidad institucional, aunque conviviendo con la presencia de fuertes organizaciones guerrilleras, especialmente las fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), los recientes gobiernos colombianos fueron estrechos colaboradores en la política antidrogas, que se refuerza con el Plan Colombia del presidente Pastrana y se consolida a partir de la elección de Uribe, considerado un aliado en la “guerra global contra el terrorismo”.

Los programas de ayuda se estructuran en torno del eje del combate al tráfico de drogas, dado que el país suple 90% de la cocaína consumida en Estados Unidos y buena parte de la heroína que llega a su costa este. La Iniciativa Andina complementa el Plan Colombia actuando

principalmente en la erradicación de cultivos, interdicción de drogas, promoción de formas de desarrollo alternativo, equipamiento y entrenamiento de las fuerzas de seguridad, gobernanza local y asistencia a los grupos más vulnerables. A partir de 2004, habrá una concentración mayor de recursos en el programa militar FME, dirigido a combatir las organizaciones colombianas designadas como terroristas por el Departamento de Estado y ampliar la presencia del Estado en el territorio nacional. Por otro lado, se destinan fondos para programas NADR en el área de iniciativas anti-secuestro y contrabando fronterizo de armas pequeñas (U.S.D.S. Budget, 2006, 2007).

En la dirección contraria de Colombia, la evolución de Venezuela es percibida con creciente preocupación por el Departamento de Estado, especialmente a partir del triunfo del presidente Chávez en el plebiscito de 2004, llamando la atención para la tendencia a concentración de poderes políticos y económicos en el ejecutivo venezolano. La trayectoria del país impacta en dos dimensiones, su peso económico como proveedor de petróleo y depositario de grandes inversiones estadounidenses, y la continuidad del combate al narcotráfico, dada su posición geográfica como ruta de drogas ilegales para Estados Unidos.

Cuando se analizan las solicitudes del Departamento de Estado para Venezuela, llevando en cuenta su anunciada importancia estratégica y la comparación con el conjunto de la región andina, se percibe una destinación menor de recursos, distribuidos en un número decreciente de iniciativas. Hasta 2004, funcionan programas de entrenamiento de personal militar, especialmente en derechos humanos (IMET), de interdicción de drogas, erradicación de cultivos y lavado de dinero (INC, INCLE, ACI), promoción del imperio de la ley, respeto a los derechos humanos y reforma del sistema judicial (ESF). Al mismo tiempo, Estados Unidos asume la responsabilidad por el monitoreo de las fronteras de Venezuela con sus vecinos, como forma de alerta preventivo contra surgimiento de conflictos (U.S.D.S. Budget, 2004, 2005). A partir de 2004, la cooperación en el ámbito militar es prácticamente eliminada, manteniéndose dos programas: 1) ESF, que se concentra en iniciativas de apoyo a la sociedad civil, fortalecimiento de grupos que enfrentan riesgos políticos, promoción del imperio de la ley y respeto a los derechos humanos; 2) la Iniciativa Andina, que prioriza recursos para el entrenamiento de funcionarios en actividades de investigación contra lavado de dinero y antinarcóticos (U.S.D.S. Budget, 2006, 2007).

La percepción de Brasil tiene componentes peculiares con relación a los demás países sudamericanos analizados. De la misma forma que Argentina, se valoriza su actuación cooperativa en la seguridad regional, con la diferencia de que por su posición geográfica, limita con dos áreas de riesgo, la triple frontera al sur y los países andinos. Por su peso económico y su relativa estabilidad en los últimos años, en que las reformas liberales no sufrieron solución de continuidad, es percibido como un aliado en la promoción del libre-comercio tanto en la esfera hemisférica como en el ámbito de la OMC. Al mismo tiempo, y diferentemente de Argentina, es objeto de atención en áreas de riesgo vinculadas a la pobreza, la salud, la criminalidad y el medioambiente.

Los programas del Departamento de Estado contemplan esta diversidad, actuando en cuatro áreas: 1) militar, concentrando recursos en el entrenamiento de las fuerzas armadas para el nuevo papel de subordinación al poder civil (IMET), que se consolida con la creación del Ministerio de Defensa; 2) ayuda al desarrollo (DA), principalmente para la protección del medioambiente en la floresta amazónica, con el apoyo de Organizaciones No-Gubernamentales, y el combate a la pobreza, especialmente de poblaciones rurales, estimulando la creación de micro-emprendimientos; 3) salud, destacándose el combate a enfermedades infecciosas, especialmente el SIDA, en que Brasil responde por 50% de los casos en toda la región latinoamericana y caribeña (CSD, CSH); 4) crimen organizado, en que la Iniciativa Andina proporciona recursos para mejorar el desempeño de la policía federal, especialmente en el ámbito investigativo; la eficacia de las estructuras legales locales y el control de las fronteras, especialmente con Colombia (U.S.D.S. Budget, 2004, 2005, 2006, 2007).

En la región caribeña, concentramos la atención en dos países cuyos problemas tienen fuentes de origen diferente. En el caso de Haití, las dificultades internas para establecer un orden legal y sostenible a partir de instituciones nacionales lo colocan en situación de Estado Fallido, sujeto a una intervención externa patrocinada por las Naciones Unidas y bajo el comando del Brasil. Por otro lado, Cuba sufre la presión de Estados Unidos, que patrocinan el bloqueo económico y financian actividades dirigidas a subvertir el orden establecido, dando continuidad a una política que se inicia después de la revolución de 1959.

Los programas del Departamento de Estado para Haití buscan fortalecer la democracia y estimular el desarrollo económico, como forma de controlar la emigración clandestina y el uso del territorio del país como puerto de embarque de drogas ilegales. Las iniciativas se concentran principalmente en la ayuda al desarrollo (DA), apoyo económico (ESF), y salud (CSH, GHAI), buscando reducir la situación de pobreza, especialmente en áreas rurales, y controlar la diseminación de enfermedades como el SIDA, con porcentajes de infección entre 4,5 y 6% de la población, superado apenas por el África sub-sahariana. En el ámbito militar, la prioridad es el entrenamiento de la policía nacional, que substituyó las fuerzas armadas, disueltas en 1995, promoviendo la profesionalización, especialmente en su actuación en actividades de combate al tráfico de drogas (FME, IMET) (U.S.D.S. Budget, 2004, 2005, 2006, 2007).

En el caso de Cuba, los programas del Departamento de Estado dan apoyo a iniciativas concebidas como diplomacia pública objetivando un cambio de régimen político y económico (ESF, DA). El volumen de recursos aumenta considerablemente a partir de 2004, como parte de la radicalización de posiciones del gobierno Bush, que crea, en octubre de 2003, la *Comisión de Asistencia para una Cuba Libre* con el objetivo de formular un plan de transición política para el país (U.S.D.S. Budget, 2005, 2006, 2007).

El informe de la Comisión es dado a conocer en mayo de 2004, y tiene como orientación central la implementación de medidas económicas que dificulten la capacidad de captación de divisas por parte del gobierno y la población cubana, sea a través del control de remesas de dólares de familiares que viven en Estados Unidos, cuyos valores anuales son estimados en 1.200 millones de dólares, como por el bloqueo a las inversiones de empresas extranjeras, y medidas políticas, buscando promover la capacidad de organización y actuación de las fuerzas opositoras.

Entre las principales propuestas de la Comisión, se destacan la ampliación de los recursos gubernamentales y la creación de un fondo originario de países aliados para la protección y el desarrollo de la sociedad civil cubana, incluyendo aquí las oposiciones; restricción a viajes de estudiantes universitarios estadounidenses para aquellos programas directamente vinculados a los objetivos de la política del gobierno; límite a las visitas familiares a Cuba a una a cada tres

años, considerando en la definición de familia apenas los parientes directos, únicos a los cuales podrán ser enviadas remesas de dinero desde Estados Unidos, excluyendo entre los destinatarios aquellos que son miembros del Partido Comunista o acusados por el gobierno estadounidense de violar los derechos humanos; reducción de 164 dólares a 50 dólares diarios de la cantidad de dinero que los cubano-estadounidenses pueden gastar en comida y alojamiento en Cuba; mayor control sobre las inversiones extranjeras en el país que utilicen propiedades confiscadas por la Revolución; preparación de condiciones para la viabilidad del eventual gobierno que surja después del fin del actual régimen político, para que pueda tener control sobre los problemas sanitarios, de alimentación, salud y demás desdoblamientos del proceso de transición, así como asesorar y formar liderazgos capaces de llevar adelante un proceso de creación de una economía de mercado, tomando como referencia las experiencias del este europeo (CAFC, 2004).

Concluyendo el análisis de los programas del Departamento de Estado para los países seleccionados en el cuadro 1, México tiene como singularidad el hecho de ser considerado primera prioridad en la política regional de Estados Unidos, además de un estrecho colaborador en la agenda regional y hemisférica. Entre los factores de mayor impacto en las relaciones bilaterales, se sitúan la inmigración, la criminalidad y el comercio que se generan a través de la extensa frontera, y la interdependencia en términos económicos, medioambientales, salud, política doméstica y herencia social.

La actuación del gobierno estadounidense objetiva fortalecer la cooperación en esos temas, actuando en tres áreas: 1) desarrollo local, buscando el apoyo de la sociedad civil, para estimular pequeños emprendimientos económicos que generen empleo, especialmente en áreas rurales, produzcan resultados en la preservación ambiental y el combate a enfermedades infecciosas, especialmente SIDA, y firma de convenios con universidades para el entrenamiento de recursos humanos en esas áreas (DA, ESF); 2) fortalecimiento de la capacidad del sistema nacional de salud para el control de enfermedades como SIDA y Tuberculosis (CSH); 3) combate al crimen organizado, especialmente el tráfico de drogas, dado que México, además de productor, es la mayor área de tránsito de estupefacientes para Estados Unidos, buscando incrementar la capacidad de interdicción y erradicación de cultivos (INCLE), y el entrenamiento militar para

actuar en operaciones comunes antinarcóticos (IMET) (U.S.D.S. Budget, 2005, 2006, 2007).

Paralelamente a las especificidades de las relaciones con cada país, el Departamento de Estado define programas de alcance regional, que fortalecen sus prioridades en la agenda hemisférica, conforme presentamos en el cuadro 2.

**CUADRO 2**  
**Gastos del Departamento de Estado con Programas Regionales**

|                                           | 2000   | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005   | 2006*  | 2007** |
|-------------------------------------------|--------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|
| Administration of Justice (AJ)            | 6,500  | 6,985 | 8,663 | -     | -     | -      | -      | -      |
| Hemispheric Cooperation Program (HCP)     | -      | -     | -     | -     | 6,941 | -      | -      | -      |
| OAS/IADB/Demining                         | 1,903  | -     | 1,695 | -     | -     | -      | -      | -      |
| Central America Demining                  | -      | 1,350 | -     | -     | -     | -      | -      | -      |
| Operation Enduring Friendship (OEF)       | -      | -     | -     | -     | -     | -      | 3,960  | 4,000  |
| Peru-Ecuador Peace (PEP)                  | 11,000 | 6,985 | 4,500 | 6,000 | 3,976 | -      | -      | -      |
| Regional Anticorruption Initiatives (RAI) | -      | -     | -     | -     | -     | 2,976  | 990    | 1,595  |
| Summit of the Americas Support (SAS)      | -      | -     | -     | -     | -     | 1,488  | 2,970  | 2,000  |
| Third Border Initiative (TBI)             | -      | -     | -     | 3,000 | 6,976 | 8,928  | 2,970  | 3,000  |
| Trade Capacity Building (TCB)             | -      | -     | -     | -     | -     | 19,840 | 19,800 | 20,000 |

Elaborado a partir del Congressional Budget Justification for Foreign Operations. (U.S.D.S. Budget, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 e 2007). Valores en millones de dólares.

\* Estimado \*\* Solicitado

El programa permanente más antiguo, que concluye en 2004, es el de apoyo a la paz entre Perú y Ecuador (PEP), firmada en Brasilia en 1998, que financia iniciativas en la frontera para disminuir la pobreza, fortalecer la gobernanza local, mejorar las condiciones de salud y estimular el comercio entre los dos países. Hasta 2002, funcionan otros dos programas, Administración de la Justicia (AJ) y Detección/desactivación de minas. El primero, dirigido especialmente a países más pobres, como Bolivia, Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Honduras y República Dominicana, da asistencia a agencias policiales en temas como capacidad investigativa, gerencial y desarrollo curricular, y al sector judicial, a través del Justice Studies Center of the Americas, creado en el marco de las Cumbres de las Américas, localizado en Santiago de Chile. El segundo, que opera a través de la OEA y del

BID, se concentra en países que padecieron o estuvieron próximos a conflictos armados, como Nicaragua, Guatemala, Honduras y Costa Rica.

A partir de 2003, surgen nuevos programas, buena parte de ellos vinculados a la agenda de las Cumbres de las Américas. La Iniciativa para la Tercera Frontera (TBI), aprobada en Québec, prioriza el incremento de la capacidad de los países del Caribe para proteger la seguridad del territorio estadounidense y de sus ciudadanos en viaje por la región, mejorando el control de fronteras, especialmente a través de sistemas integrados de entrada y salida de inmigrantes. Este programa recibe apoyo complementario a través de la operación de amistad duradera (OEF), que otorga fondos militares, en combinación con el Comando Sur de las Fuerzas Armadas, para actuar en el combate a amenazas que encuentran ambiente favorable en la vulnerabilidad de los países de la región, especialmente el tráfico de drogas y armas, el terrorismo y situaciones de riesgo ambiental. El apoyo a las Cumbres (SAS), al comercio (TCB) y a la cooperación regional (HCP) tiene como foco capacitar los países para la implementación de las iniciativas acordadas en los tratados de libre comercio, y preparar potenciales socios para iniciar negociaciones para nuevos acuerdos. Finalmente, las iniciativas regionales contra la corrupción (RAI) buscan viabilizar la implementación de la *Convención Interamericana Contra la Corrupción*, ratificada por 33 países, permitiendo encuentros entre autoridades, capacitación técnica, atracción de la sociedad civil, conduciendo un proceso de generación de planes de acción de ámbito nacional.

Muchas de las iniciativas abordadas, especialmente las vinculadas a temas de desarrollo local, salud, medioambiente y educación, cuentan con la coordinación de la USAID. Su participación en la elaboración del Plan Estratégico 2004-2009 es un indicador de la importancia adquirida por la agencia en la política exterior de Estados Unidos a partir del gobierno Bush, que promueve una reforma institucional que busca capacitarla para responder a dos desafíos característicos de la nueva realidad: la globalización y la prevención de conflictos.

En 2002, como parte de esa reforma, se crea la Oficina de Gestión y Mitigación de Conflictos (GMC), vinculada al Buró para la Democracia, Conflicto y Asistencia Humanitaria. La GMC pasa a actuar como apoyo a las políticas de la USAID, integrando a sus estrategias y programas la temática del conflicto. El principal instrumento para

diagnosticar situaciones de conflicto, definir sus características y actuar preferentemente en su prevención es el programa *Conducting a Conflict Assessment: a Framework for Strategy and Program Development* (CCA), cuyo foco de actuación son situaciones de violencia de grandes proporciones.

Desde esa perspectiva, el CCA establece cuatro categorías de causas cuya presencia conjunta es capaz de desencadenar un conflicto: 1) las que motivan la violencia, entre las cuales se destacan las tensiones étnicas o religiosas, pobreza, disputa por acceso a recursos naturales, presiones demográficas; 2) las que facilitan la movilización y la expansión de la violencia, especialmente la existencia de individuos o grupos con la capacidad organizativa y los recursos materiales adecuados para transformar el descontento en confrontación abierta; 3) las que se vinculan a la capacidad de respuesta del Estado, con instituciones capaces de administrar la diversidad de intereses y reivindicaciones, además de instrumentos legales y represivos para mantener el orden; 4) las que tienen origen regional o internacional, a partir de la actuación de redes transnacionales de naturaleza económica, étnica, religiosa o criminal. Paralelamente a esas causas, algunos eventos tienden a actuar como gatillos que disparan la violencia, como procesos electorales controvertidos, desastres naturales, entre otros<sup>3</sup> (USAID, 2005, p. 11).

Con relación a los conflictos en América Latina y el Caribe, la evaluación de la GMC es que a partir del fin de la Guerra Fría hubo una mejora substancial, básicamente por causa de la pérdida de vigencia de las disputas ideológicas y el inicio de procesos de transición democrática. Por otro lado, permanecen muchas de las causas generadoras de violencia, especialmente las desigualdades sociales, la inestabilidad económica y la escasa gobernanza, que se sitúan entre los factores que más preocupan en la generación de nuevas crisis. Los focos principales están en los Andes, Centroamérica y Caribe, destinatarios de las iniciativas regionales en funcionamiento.

El análisis de los documentos presentados en esta sección muestra la afinidad entre los programas implementados en América Latina y el Caribe, los lineamientos del Plan Estratégico 2004-2009 y de la Doctrina Bush. Al mismo tiempo, cabe destacar el abordaje diferenciado de situaciones consideradas problemáticas, especialmente cuando se trata de países aliados en dificultades, con relación a aquellos cuyos gobiernos son parte del diagnóstico de amenazas a la seguridad, como Cuba y Venezuela. En estos casos, el antagonismo se refleja en una



baja destinación de recursos, comparativamente a los otros países, y reducción del número de programas. En Cuba, los esfuerzos se concentran en el desgaste político y económico del sistema vigente. En Venezuela, hay un paulatino abandono de los programas que envuelven cooperación con las autoridades, priorizando el apoyo a sectores de la sociedad civil con capacidad de actuar de forma independiente. Por otro lado, se busca compensar la presencia de gobiernos no alineados con el fortalecimiento de la capacidad de acción de sus vecinos.

En el caso de Bolivia, donde Estados Unidos mantiene una postura cautelosa con relación al presidente Morales, se verifica un cambio de enfoque en programas militares dirigidos anteriormente a fortalecer las fuerzas armadas para actuar en los temas tradicionales de seguridad, pasando a priorizar la agenda de nuevas amenazas, como el narcotráfico y el terrorismo.

Retomando la cita de Condoleezza Rice que abre la sección, podemos afirmar que el gobierno estadounidense ya no está tan preocupado con el origen de izquierda o derecha de los presidentes de la región, o con los esfuerzos para fortalecer la capacidad de sus Estados para enfrentar los desafíos del desarrollo en tiempos de globalización. Se trata de “una cuestión de buen gobierno”, lo que significa básicamente ser respetuoso de la libre-iniciativa, del sistema pluripartidario de gobierno y colaborar estrechamente con Estados Unidos en los asuntos hemisféricos. La percepción de alejamiento de ese perfil, traerá como resultado políticas de aislamiento y boicot.

## **La Unión Europea: Identidad cultural y libre-comercio**

En el discurso oficial de la política exterior estadounidense, la afirmación de un consenso de principios sobre el significado de una buena gobernanza es presentada como argumento importante de la institucionalización de mecanismos de negociación y formulación de políticas de alcance regional, estableciendo una agenda que incorpora los temas de seguridad e intercambio económico a un paquete común de lo que se convencionó llamar de arquitectura de las relaciones hemisféricas (Ayerbe, 2003). En el caso de la Unión Europea, se hace hincapié en la asociación entre herencia cultural y convergencia de sistemas políticos y económicos. Diferentemente de Estados Unidos, la seguridad no es condicionante de las relaciones

diplomáticas y de los programas de ayuda, la prioridad es el acceso a mercados de exportación e inversiones.

Como destaca la Comisión de las Comunidades Europeas, “la UE se ha convertido en el primer inversor extranjero en América Latina. Es el primer proveedor de fondos para la región, así como el primer socio comercial de numerosos países, en particular los del MERCOSUR” (CCE, 2005: 3).

Entre las iniciativas diplomáticas que envuelven las dos regiones, han adquirido creciente protagonismo las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno. Comentando los resultados de la Primera Reunión, realizada en Río de Janeiro en junio de 1999, Wolf Grabendorff, Director del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, señala algunos aspectos comunes que fortalecen la perspectiva de estrechamiento de lazos:

Tradiciones culturales y valores comunes, como el respeto a los derechos humanos, a la democracia y a la economía de mercado, facilitan, hace más de una década, el trato recíproco. De la misma forma, la experiencia de Europa y de América Latina como socios “júnior” de los Estados Unidos durante la Guerra Fría y el mantenimiento de estrechos vínculos económicos y de seguridad con la única superpotencia mundial favorecieron el consenso de valores, bien como la tentativa de ambas regiones de establecer una política exterior independiente. El siglo XXI ya es considerado el siglo de la integración. Por este motivo, no es una sorpresa que las dos regiones del mundo con experiencias duraderas de integración perciban, en ese ámbito, su identidad y comunión de valores (1999/2000: 55).

En la declaración conjunta de los jefes de Estado al final de la Cumbre, la asociación entre identidad cultural y cooperación económica es uno de los puntos de destaque:

como resultado de la voluntad política de realzar las ya excelentes relaciones biregionales basadas en la herencia de valores compartidos de una historia común. El objetivo de la cumbre es consolidar los vínculos del entendimiento político, económico y cultural entre las dos regiones para desarrollar una sociedad estratégica (CJE-ALC/UE, 1999).

En el campo de las relaciones económicas, se busca promover la liberalización, dentro de la convicción de

que la integración regional desempeña un papel importante en la promoción del crecimiento, la liberalización comercial, desarrollo económico y social, estabilidad democrática y una inclusión más simétrica en el proceso de globalización. Acentuamos particularmente nuestra buena voluntad de consolidar el sistema comercial multilateral, el regionalismo abierto, e intensificamos relaciones económicas entre nuestras regiones (Op. cit.).

En ese tema, se propone la continuidad de las negociaciones bilaterales con México, el MERCOSUR y Chile para la formalización de acuerdos de libre-comercio.

Pasados siete años y tres cumbres, los avances concretos son limitados, inclusive en su tema prioritario, el libre-comercio, que no consigue superar el obstáculo de los subsidios agrícolas europeos, comprometiéndose las exportaciones del sector en que América Latina y el Caribe tienen mayor competitividad.

La declaración posterior a la Cumbre de Viena, realizada en mayo de 2006, marca algunas posiciones importantes en temas de seguridad, estableciendo diferencias con la postura de Estados Unidos, destacándose especialmente

el compromiso en favor de un sistema multilateral fuerte y eficaz, basado en el Derecho Internacional, apoyado en instituciones internacionales fuertes y con la Organización de las Naciones Unidas como centro.... En particular, acogemos con satisfacción el establecimiento de la Comisión de Consolidación de la Paz para asesorar y proponer estrategias integradas y coherentes para la consolidación de la paz y la recuperación post-conflictos, centrando la atención en los esfuerzos de reconstrucción nacional y en el desarrollo institucional, necesarios para lograr el reestablecimiento tras los conflictos y para sentar las bases de una paz duradera y de un desarrollo sostenible (CJE AL-EU, 2006: 4) ... Reafirmamos nuestra decisión de apoyar todos los esfuerzos para defender la igualdad soberana de todos los estados, respetar su integridad territorial e independencia política, en nuestras relaciones internacionales abstenernos de la amenaza o uso de la fuerza inconsistente con los propósitos

y principios de las Naciones Unidas... En este contexto ... reafirmamos nuestras bien conocidas posturas sobre la aplicación de las disposiciones extraterritoriales de la Ley Helms-Burton<sup>4</sup> (Op. cit., p. 5).

Los temas sobre prevención y resolución de conflictos mencionados en la declaración, son objeto de atención de un documento específico de la Comisión Europea, *Estrategia para una acción reforzada entre la Unión Europea y América Latina*, que propone un diálogo en torno de las siguientes cuestiones: “comunicación de los datos procedentes de los mecanismos de alerta temprana, establecimiento de puntos de contacto, desarrollo de procedimientos bilaterales para la coordinación de la respuesta civil ante las crisis y aumento de las organizaciones regionales en ese ámbito” (CCE, 2005: 16).

En el ámbito de la Unión Europea, la Dirección General para Ayuda Humanitaria (DG ECHO) es la institución responsable por la coordinación de programas de intervención en situaciones de crisis, cuyo objetivo es la ayuda a poblaciones “afectadas por desastres naturales o provocados, tales como conflictos y guerras, donde sus propias autoridades se muestran incapaces de proporcionar tratamiento eficaz” (ECHO, 2006: 2).

Apoyándose en datos del Conflict Barometer 2004, vinculado al Heidelberg Institute on Internacional Conflict Research (HILK), ECHO contabiliza una disminución en el grado de violencia con relación a 2003, dado que si bien el número de conflictos violentos se mantiene en 36, el de guerras cae de 13 para 3. En términos de tendencia, se confirma la trayectoria característica del período post-Guerra Fría, de víctimas mayoritariamente civiles, afectando países pobres “con estructuras estatales débiles o fallidas y una población particularmente vulnerable” (ECHO, p. 3). Por otro lado, tomando como referencia los datos de la Comisión para Refugiados de las Naciones Unidas, en 2005 el número llega a 9,2 millones, 52% de lo que era en 1992, confirmándose una tendencia de reducción constante en los últimos 12 años. Las mayores preocupaciones están dirigidas al número de personas desplazadas en el interior de sus países, que se mantiene estable en torno de 25 millones, representando el mayor grupo de riesgo en el mundo.

En lo que se refiere a criterios de ofrecimiento de ayuda, el documento destaca “los principios fundamentales de humanidad, imparcialidad,

neutralidad e independencia, de acuerdo con las leyes internacionales, específicamente humanitarias y de refugiados” (ECHO, p. 2).

Los indicadores utilizados para definir prioridades en las situaciones de crisis que demandan asistencia se basan en la clasificación de los países en desarrollo por su grado de vulnerabilidad, de acuerdo con los índices del GNA (Global Needs Assessment) y del FCA (Forgotten Crisis Assessment).<sup>5</sup>

El GNA toma como referencia los países o territorios más pobres, cuyo bajo grado de desarrollo los coloca en situación vulnerable para responder a desastres naturales o conflictos violentos, con mayores impactos en el número de refugiados y desplazados. En 2006, 140 países y territorios son clasificados en esa categoría, de los cuales 31 en situación de riesgo mayor, 23 de África sub-sahariana. En esta última posición, ninguno de América Latina y el Caribe está incluido. El FCA combina las necesidades humanitarias establecidas por el GNA con la percepción de baja o inexistente cobertura de los medios de comunicación, bajo interés de los donantes expreso en el nivel de ayuda oficial recibida y una evaluación de las unidades regionales y expertos de ECHO. En 2006, la clasificación en esa categoría incluye Chechenia, Myanmar, los refugiados de Nepal, los Saharaui de Argelia y, en grado menor, los de la crisis de Cachemira en la India.

En las prioridades geográficas de 2006, América Latina y el Caribe aparecen en último lugar. Son previstas intervenciones humanitarias para acudir las víctimas de huracanes e inundaciones en Granada y Guyana, las tormentas tropicales en El Salvador y Guatemala y monitorear la situación nutricional de poblaciones aisladas en Honduras y Guatemala. En Haití, la evolución reciente es considerada favorable, por lo que no se prevé una nueva intervención. La prioridad regional es Colombia, donde la situación de conflicto es evaluada como permanente. Desde esa perspectiva, el foco de la actuación de ECHO prioriza

Regiones donde las instituciones nacionales son deficientes y ayudarán la gente desplazada a sobrevivir en su nueva situación y a lograr un nivel mínimo de autosuficiencia, estimulando simultáneamente la capacidad constructiva de las organizaciones locales...; poblaciones limitadas económicamente o que sufren bloqueo de los grupos armados, para permitir que tengan acceso a los servicios esenciales que el Estado no puede proporcionar...;

refugiados colombianos en los países vecinos, especialmente en Ecuador y Venezuela (ECHO, p. 15).

Comparativamente a Estados Unidos, en las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe no existe veto a países en función de su sistema político y cuestiones ideológicas no contaminan la definición de programas humanitarios, cuyas fuentes de referencia, cuando se trata de diagnosticar situaciones conflictivas de alto riesgo, combinan indicadores propios, de las Naciones Unidas y de Organizaciones No-Gubernamentales. Por otro lado, existe un orden de prioridades en el tema de la prevención de conflictos, donde la región, por su alejamiento geográfico y su relativa tranquilidad, demanda menos atención.

### **China: Una agenda fundamentalmente económica**

En los primeros años posteriores a la revolución de 1949, la República Popular China pauta su política exterior por los llamados Cinco Principios de Coexistencia Pacífica, establecidos de común acuerdo con India y Myanmar en la conferencia de Bandung en 1955, que proponen el respeto mutuo de la soberanía y de la integridad territorial, la no-invasión recíproca, la no-interferencia en los asuntos internos, la igualdad y beneficio mutuos y la coexistencia pacífica.

El inicio de hostilidades con la Unión Soviética, desencadenadas por los cambios de rumbo después de la muerte de Stalin, lleva al gobierno a definir su inserción internacional con base en un cálculo estratégico que asume su aislamiento tanto del mundo capitalista como socialista.

En 1972, a partir de la visita de Nixon, se normalizan las relaciones con Estados Unidos. Como consecuencia, China se torna miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU.

En el contexto del alejamiento de la URSS y aproximación de Estados Unidos, el gobierno chino formula la Teoría de los Tres Mundos, que presenta al hegemonismo de las dos superpotencias como principal desafío a la paz mundial y la liberación de los pueblos del Tercer Mundo.<sup>6</sup> No obstante, se establecen diferencias entre Estados Unidos, considerado un tigre de papel, y la Unión Soviética, definida como un social-imperialismo emergente y, por lo tanto, de carácter más agresivo, cuyas contradicciones deben ser explotadas,

apoyándose en la potencia más vulnerable para aislar y combatir la más amenazadora.

La política adoptada a partir de los años 1970 liberará China de las presiones de la Guerra Fría, que recaerán sobre la URSS, permitiéndole iniciar un proceso de modernización económica y apertura de su mercado a las inversiones extranjeras, que aunque no altere la naturaleza del régimen político, cuenta con el apoyo del capitalismo avanzado.

Después del colapso soviético, las relaciones con Estados Unidos se mantienen cooperativas, principalmente en el ámbito económico, en que el país permanece como gran mercado de las exportaciones chinas y fuente importante de su inversión extranjera directa. En el plano regional, fue iniciada una política de reunificación del territorio nacional, negociando con Inglaterra y Portugal la cesión de Hong Kong y Macau, asegurando la manutención del capitalismo bajo el lema “dos sistemas y un solo país”. No obtuvo el mismo suceso con Taiwán, cuyo gobierno se opone a la integración y cuenta con el apoyo estadounidense (Pomar, 2004).

Las divergencias en ese ámbito no comprometen la manutención del diálogo. A pesar de la oposición del gobierno chino a la invasión a Irak, su postura no llegó a asumir un antagonismo militante. En la llamada guerra al terrorismo, Pequín se ha aproximado de Washington en la valorización de ese tema en la agenda global, inclusive por razones de interés nacional asociadas al combate de los movimientos separatistas de las minorías musulmanas de la región de Xinjiang.

En su encuentro con el presidente Bush en la visita a China de noviembre de 2005, Hu Jintao evalúa positivamente la evolución reciente de las relaciones entre los dos países y presenta una propuesta de cinco puntos para su continuidad:

Primero, mantener la positiva tendencia de los contactos de alto nivel entre los dos países. ... Segundo, trabajar juntos para crear nuevas perspectivas para la cooperación económica y comercial sino-norteamericana.... Tercero, afianzar la cooperación mutuamente provechosa entre los dos países en el ámbito de energía. Ambas partes podrán intensificar la consulta sobre la estrategia energética.... Cuarto, potenciar la cooperación binacional en el antiterrorismo, la no-proliferación, la evitación y el

control de la gripe aviar y otros asuntos.... Quinto, extender el intercambio y la cooperación entre los dos países en el dominio de humanidades. Ambas partes deben ampliar con dinamismo el intercambio cultural y discutir sobre el establecimiento de un mecanismo del diálogo y consulta en la cooperación cultural sino-norteamericana (Jintao, 2005).

En los años recientes, se produce una mayor aproximación con América Latina y el Caribe, con reiteradas visitas de autoridades chinas a países de la región que coinciden con la firma de acuerdos comerciales, de inversiones y de cooperación científica y tecnológica.

Ese proceso es acompañado de cerca por Think Tanks vinculados a la política exterior estadounidense, generando preocupaciones con relación a las consecuencias futuras de la expansión de la presencia china. Para Stephen Johnson, de la Heritage Foundation<sup>7</sup>, después del colapso de la Unión Soviética, que desafió la Doctrina Monroe al apoyar el régimen de Fidel Castro, otra potencia comunista se establece en la región. Motivada por las necesidades de recursos naturales y alimentos para satisfacer su alto crecimiento y la abertura de mercados para la exportación de sus manufacturas, áreas en que América Latina y el Caribe tienen mucho a ofrecer, pasa a ocupar espacios dejados en abierto por una política estadounidense centrada en el combate al tráfico de drogas y el terrorismo, y cuyas prioridades se concentran en otras regiones del mundo.

El estilo chino de aproximación, amparado en principios de libre mercado y sin colocar riesgos militares, no deja muchas alternativas para Estados Unidos. La contención no se aplica, ya que sería contradictorio con la prédica liberal del país, lo que lleva a recomendar una postura menos rígida con la región. En ese sentido, Johnson pondera algunas de las desventajas con relación a China, especialmente en el margen de maniobra de que dispone el poder ejecutivo estadounidense para adaptarse a los requerimientos de situaciones diferentes.

Para obtener ventajas, China ofrece inversiones tentadoras en infraestructura. En cambio, los Estados Unidos no pueden ofrecer asociaciones directas con industrias estatales, solamente la ayuda al desarrollo, actualmente en cantidades decrecientes. ... A la flexibilidad China se contraponen el abordaje más rígido



de los EE.UU. La obtención de cualquier clase de ayuda de los Estados Unidos requiere la complacencia con una serie de restricciones, que incluyen observar el respeto a los derechos humanos, proteger el medioambiente, prometer no enviar personal militar de los EE.UU. a la Corte Penal Internacional (CPI), no ayudar actuales o ex-terroristas, y no utilizar equipo proporcionado por los EE.UU. para cualquier finalidad diferente que su propósito original. Los compromisos americanos también dependen de la aprobación legislativa y pueden ser invertidos por cambios de humor en el Congreso (Johnson, 2005: 5).

Para hacer frente a esos desafíos, Johnson propone una política centrada en cuatro puntos: 1) consolidar el libre-comercio y eliminar barreras para las exportaciones latinoamericanas; 2) ampliar el foco de las relaciones, en vez de vincularlas a intereses puntuales estadounidenses, como el narcotráfico; 3) disminuir las restricciones para la liberación de recursos de ayuda al desarrollo, especialmente la certificación de países aliados en función de su colaboración con diversos ítems de la agenda internacional del país; 4) ejercer mayor presión a favor de la profundización de la democracia y de las reformas económicas, a través de la diplomacia pública.

El estudio *China's Relations With Latin America*, coordinado por Jorge Domínguez, vinculado al Inter-American Dialogue<sup>8</sup> presenta un tono menos alarmista en lo que se refiere a los desafíos enfrentados por Estados Unidos, caracterizando la estrategia china en la región como esencialmente económica. Por un lado, la trayectoria de crecimiento constante de las últimas décadas aumenta el consumo, especialmente de energía y alimentos, en un nivel que supera la disponibilidad de recursos en el territorio nacional, al mismo tiempo, el país adoptó una postura de apertura económica, ingresó en la OMC, y actúa con desenvoltura en los espacios abiertos por la globalización de los mercados. La ampliación de lazos con América Latina y el Caribe es básicamente un desdoblamiento de ese proceso.

Domínguez llama la atención para el carácter no ideológico de las relaciones de China con la región, mostrando una trayectoria que remonta a inicios de la década de 1970, cuando primero Cuba y después Chile, reconocieron la República Popular con anterioridad al viaje de Nixon. En el caso de Chile, las relaciones no fueron afectadas por el golpe militar de Pinochet, y el país continuó como gran exportador de cobre.

Con Cuba, inserida en el bloque soviético, hubo un alejamiento. En el caso de Argentina, Rafael Videla fue el primer presidente del país en visitar China. Llevando en cuenta esa trayectoria, el autor llama la atención para dos legados de los tiempos de la Guerra Fría:

Primero, los políticos de la derecha latinoamericana no tienen miedo de China. Las relaciones diplomáticas, políticas, económicas y otras fueron iniciadas o profundizadas bajo regímenes militares de derecha.... La segunda herencia es que los principales gobiernos militares sudamericanos —Argentina, Brasil y Chile— desarrollaron relaciones con China como un medio de contrarrestar el poder de los EE.UU. Ellos desaprobaban la intromisión de los EE.UU. en nombre de los derechos humanos y dieron la bienvenida a la defensa China de la no-intervención (Domínguez, 2006: 6).

La construcción de vínculos diplomáticos que atraviesan diferencias políticas e ideológicas, pautadas por el respeto a la auto-determinación, permite retomar, en un nuevo contexto y bajo nuevas bases, el legado del pasado. Si bien, como muestra Domínguez, existe una gran similitud entre los sistemas políticos chino y cubano, y el presidente Chávez busca politizar las relaciones, estableciendo paralelos y afinidades entre la revolución bolivariana y la ideología del proceso conducido por Mao Tse Tung<sup>9</sup>, los dos principales aliados estratégicos en la región son, por orden de importancia, Brasil y Argentina. El petróleo de Venezuela, principal exportador latinoamericano para China, representa el 1% de sus importaciones.

En su visita a Brasil, en noviembre de 2004, el presidente Hu Jintao pronuncia un discurso en el Congreso Nacional, destacado por la diplomacia China como una referencia de la política exterior para América Latina y el Caribe. En esa ocasión, el mandatario enumera los logros de su país después de las reformas promovidas por Deng Xiaoping a partir de 1978, que se reflejan en un crecimiento anual medio de 9,4% del Producto Interno Bruto y de 16,1% de las importaciones y exportaciones, siendo que entre 1993 y 2003, el comercio con América Latina y Caribe se multiplicó por 6 veces. Teniendo en cuenta ese escenario positivo, enumera tres objetivos para el desarrollo de las relaciones con la región:

- En el *plano político*... Ambas partes han de fortalecer aún más la comunicación, la coordinación y la colaboración en los tras-

cendentes temas referentes a la paz y el desarrollo mundiales, la promoción de la democratización de las relaciones internacionales, el impulso de la implantación de un nuevo orden político y económico internacional que sea justo y razonable y la preservación de los derechos e intereses legítimos de los países en vías de desarrollo.

- En el *plano económico*, fomentamos la complementación recíproca con nuestras respectivas ventajas para ser socios de cooperación de beneficio mutuo a base de un nuevo punto de partida.
- En lo *cultural*, estrechamos los intercambios para ser ejemplares en el diálogo dinámico entre las diferentes civilizaciones (Jintao, 2004).

Para la consecución de esos objetivos, propone tres iniciativas:

Primera, profundizar los consensos estratégicos y fortalecer la confianza mutua en lo político. Sobre la base de los actuales mecanismos de diálogo entre China y las principales organizaciones regionales de América Latina, es necesario construir, de modo gradual, una plataforma de cooperación de mayor cobertura para complementar y ayudar a los ya existentes... Segunda, asumir un enfoque pragmático e innovador para explotar las potencialidades de la cooperación. Ambas partes han de optimizar sin cesar la estructura comercial y desarrollar con mayor energía la cooperación en los sectores de altas y nuevas tecnologías y mayor valor agregado y, al mismo tiempo, dar prioridad al aumento de las inversiones recíprocas para elevar, a corto y medio plazo, el nivel de nuestra cooperación económica... Tercera, prestar mayor atención al intercambio cultural para aumentar el conocimiento mutuo. Ambas partes han de incrementar sin cesar la amistad sino-latinoamericana a través del establecimiento recíproco de centros culturales, la promoción de la cooperación turística, el afianzamiento del intercambio de los medios de comunicación, el intercambio de becarios y la organización de festivales juveniles sino-latinoamericanos (Jintao, Op. cit.).

Analizando el resultado de su gira por América Latina y el Caribe, que además de Brasil, incluyó Argentina, Chile y Cuba, el canciller Li Zhaoxing destaca los logros obtenidos. Además de avances en temas comerciales, de inversiones y cooperación científica y tecnológica, menciona el reconocimiento oficial de China como economía de mercado, status también conferido por Perú, Venezuela y Colombia.<sup>10</sup>

Un aspecto a destacar en las declaraciones de las autoridades chinas en sus visitas a la región, especialmente en el caso de Colombia, es la ausencia de los temas de seguridad que tanto preocupan a Estados Unidos, como el terrorismo y el narcotráfico. Este es también un aspecto a destacar en la comparación con la Unión Europea. Siguiendo una trayectoria de décadas, lo que prima es el pragmatismo en la búsqueda de entendimientos que reflejen mutuos intereses y la valoración de la coexistencia pacífica y la no-intervención, retomando principios formulados en los primeros años de la República Popular.

Esa forma de abordaje de las relaciones con América Latina y el Caribe, tiende a limitar los desentendimientos a la esfera comercial. Las eventuales turbulencias políticas difícilmente extrapolarán para situaciones de crisis diplomática, independientemente de la naturaleza de los gobiernos que se establezcan en la región. En este sentido, no se vislumbra una ruptura en la trayectoria establecida desde la Guerra Fría.

### **Perspectivas no-gubernamentales: La paz como bien público global**

En el análisis de las percepciones sobre el actual contexto de seguridad mundial realizado en la primera sección, quedó fuertemente evidenciada la diferencia entre la posición del gobierno estadounidense y del Human Security Centre (HSC), que presenta un cuadro de disminución de la incidencia de conflictos violentos, destacando como factor explicativo importante el activismo de las organizaciones internacionales.

En términos regionales, la lista de países con mayor número de conflictos armados internacionales entre 1946-2003 no incluye ninguno de América Latina y el Caribe (HSC, p. 26); en el *ranking* de las naciones menos seguras, Colombia y Ecuador aparecen en décimo y vigésimo lugar respectivamente entre los de mayor número de víctimas de violencia política, Colombia y Brasil en el primero y undécimo en términos de abuso de los derechos humanos básicos, Colombia y Haití en octavo y vigésimo octavo en inestabilidad y violencia política (HSC, p. 92).

Estudios desarrollados por otras instituciones no-gubernamentales con presencia internacional coinciden en caracterizar la posición de la región como de menor riesgo, colocando como principal foco de atención permanente Colombia y su entorno regional.

Un ejemplo es el International Crisis Group (CG), con sede en Bruselas, que cuenta con un cuadro de personal de aproximadamente 120 personas, actuando en cinco continentes, combinando trabajo de campo con la elaboración de informes analíticos. Las principales fuentes de información de CG son el *CrisisWatch database*, de elaboración propia, y los sistemas de alerta temprana *FAST Early Warning System*, *Swisspeace*, que es parte de un consorcio internacional<sup>11</sup>, con foco en África, Asia y Europa, y el Conflict Early Warning and Response Mechanism (CEWARN), vinculado a la Autoridad Inter-gubernamental para el Desarrollo, grupo de países integrado por Eritrea, Etiopía, Kenya, Somalia, el Sudán y Uganda.<sup>12</sup> Su oficina en América Latina y Caribe está localizada en Bogotá, donde produce informes sobre la evolución de los conflictos regionales, especialmente en Colombia, los Andes y Haití.

Otra organización no-gubernamental de referencia para el análisis de conflictos es el Heilderberg Institute for Internacional Conflict Research (HIK), de la Universidad de Heidelberg, Alemania, que publica anualmente el informe Conflict Barometer (CB), al cual hicimos referencia en la sección sobre la Unión Europea.

El CB define conflicto como “el choque de intereses (diferencias posicionales) en valores nacionales de una cierta duración y magnitud entre por lo menos dos partidos (grupos organizados, status, grupo de status, organizaciones) que es determinado a perseguir sus intereses y ganar sus causas” (CB, 2005: 2).

Las fuentes de conflictos son organizadas temáticamente en nueve categorías: territorio, secesión, descolonización, autonomía, sistema/ideología, poder nacional, predominio regional, poder internacional y recursos. De acuerdo con la gravedad, son divididos en no-violentos (baja intensidad, niveles 1 y 2), violentos (media intensidad, nivel 3 y alta intensidad, niveles 4 y 5). En el caso de América Latina y Caribe, un análisis comparativo de los informes del CB para el período 2002-2005, muestra que los conflictos de categoría 3, 4 y 5 se concentran en la región andina y en Haití, siendo que Colombia es el único que llega a alcanzar el grado máximo (CB 2002, 2003, 2004, 2005).

Tanto los indicadores utilizados por Estados Unidos y la Unión Europea, como por el Human Security Centre, Crisis Group y Heilderberg Institute, registran dos tendencias importantes: 1) las principales modalidades de conflicto no se dan entre Estados sino en el interior de los Estados, 2) el grado de conflictividad de América Latina y el Caribe es uno de los más bajos del mundo, y se localiza principalmente en la región andina. Esa coincidencia de diagnóstico lleva a concentrar los recursos analíticos y de intervención en otras regiones, dificultando una caracterización más profunda y sofisticada de las especificidades locales.

Como bien señala el documento *La Sociedad Civil y el reto de la construcción de la Paz en América Latina y el Caribe*, preparado por la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), “La percepción de que la región es una de las más pacíficas del planeta contrasta, sin embargo, con el hecho de que es una de las que presentan mayores índices de inequidad distributiva, de pobreza y de exclusión” (CRIES-CEGRE, 2005, p. 7). Esta situación se refleja en amenazas a la ciudadanía en términos de “inseguridad y violencia, asociado con el desarrollo de redes criminales tanto de orden local como transnacional” (Op. cit.).

En la medida en que la naturaleza predominantemente intra-estatal de los conflictos viene acompañada por una tendencia de aumento constante de las víctimas civiles, crece en importancia el papel de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) como agentes de los procesos de prevención y construcción de la paz.

La percepción de los desafíos colocados por las nuevas realidades llevó al Secretario General de la ONU, Kofi Annan, a convocar las OSC para la formulación de una agenda global, cuyo resultado es la formación de la Global Partnership for the Prevention of Armed Conflicts (GPPAC), bajo la coordinación del European Centre for Conflict Prevention (ECCP), a la cual se vincula CRIES, interlocutora de América Latina y el Caribe.

Entre las recomendaciones de la agenda presentada a la ONU en julio de 2005, destacamos dos que reflejan las temáticas priorizadas en este capítulo: 1) un abordaje centrado en la prevención y en la seguridad humana, generando “un cambio de paradigma de seguridad basado en el equilibrio de poder y en las alianzas militares a un nuevo paradigma basado en la interdependencia y la cooperación mutua” (CRIES,

2005: 16). 2) creación de sistemas de alerta temprana que integren las actividades de monitoreo con el trabajo de campo de las OSC.

Esas recomendaciones colocan en pauta la necesidad de generar programas permanentes de acompañamiento de las diferentes coyunturas regionales dirigidos a prevenir situaciones de conflicto a partir de indicadores que respondan a especificidades locales, permitiendo, en el caso de América Latina y el Caribe, suplir una carencia constatada por nuestro análisis.

### **América Latina y el Caribe: Indicadores de conflictividad en un nuevo contexto internacional y regional**

Hasta mediados de los años 1990, se implementó en la región la primera etapa de reformas neoliberales conocidas como *Consenso de Washington*, abarcando la desregulación de los mercados, privatización de empresas públicas y apertura externa de las economías. Contribuyó para ese proceso el clima de “estabilidad” política que en la mayoría de los países tuvo como preámbulo la imposición de regímenes dictatoriales.

Pasada esa etapa de reformas macro, llevadas a cabo por gobiernos constitucionales, ciertamente presionados por Estados Unidos y organismos financieros internacionales, se inician las llamadas reformas de segunda generación, que buscan enraizar la economía de mercado en el nivel micro, ampliando la agenda para temas no estrictamente económicos pero que contribuyen para la gobernabilidad: corrupción, lavado de dinero, crimen organizado, terrorismo, medioambiente, entre los principales. Estos temas, que como vimos, son parte substancial de la agenda de Estados Unidos para la región, tienen como marco destacado de implementación las cumbres presidenciales iniciadas por Clinton en 1994.

Diferentemente de la Guerra Fría, los métodos de promoción de los intereses de Estados Unidos privilegian la construcción de una arquitectura de negociaciones capaz de favorecer la convergencia hemisférica. El Plan Colombia surge como propuesta del presidente Pastrana, contando con el apoyo financiero y logístico estadounidense. La Iniciativa Andina fue acordada por los gobiernos en la Cumbre de Québec. El combate al narcotráfico, corrupción, lavado de dinero, se basan en acuerdos con los gobiernos de la región.

La diplomacia de cumbres está también presente en las relaciones con la Unión Europea, que busca profundizar el camino iniciado en la década de 1980, que abre América Latina y el Caribe a la dinámica de la globalización. El acceso a mercados es esencial en su agenda. Con relación a la seguridad, existen programas de ayuda humanitaria que no se vinculan a los temas de las relaciones económicas.

En el caso de China, la estrategia prioriza la expansión de sus exportaciones, inversiones y realización de acuerdos que le permitan un mayor acceso a recursos energéticos estratégicos para su desarrollo, evitando actitudes que puedan generar sospechas de politización de sus relaciones con una región bajo el constante escrutinio estadounidense.

A partir del análisis realizado en las secciones anteriores, no consideramos adecuado identificar las políticas negociadas con Estados Unidos, Unión Europea y China como mera interferencia de actores extra-regionales. En Colombia, la reelección de Uribe refuerza la idea de que las políticas contra el narcotráfico y la insurgencia responden a dinámicas también nacionales. El caso de Cuba es diferente, una superpotencia patrocina, desde afuera, un proceso de transición política, que implica en medidas que impactan directamente en la economía y la sociedad del país. En el caso de Venezuela, todavía no se puede hablar de intervención unilateral, aunque verificamos un cambio en la estructuración de los programas del Departamento de Estado para el país. Bolivia está bajo observación, aguardando definiciones más duraderas sobre o perfil del nuevo gobierno.

Dadas las especificidades del contexto descrito, la caracterización de los actores extra-regionales en América Latina y el Caribe como causa de conflicto debe pautarse por criterios diferenciadores con relación a casos puntuales en que se aplica el unilateralismo (Cuba) y la realidad que prevalece desde mediados de la década de 1980, en que el elemento externo se incorpora a un cuadro de políticas conducidas por gobiernos nacionales, electos de acuerdo con reglas de juego definidas constitucionalmente. En éste último caso, no nos parece metodológicamente adecuado considerar los indicadores derivados de esa interacción como de origen exclusivamente extra-regional.

Con base en lo expuesto, en consonancia con el proyecto de CRIES de organizar un Centro de Monitoreo para el Alerta Temprana de Conflictos Armados y/o Violentos en América Latina y el Caribe,



sugerimos seguir algunos indicadores que pueden contribuir para el seguimiento de las percepciones y políticas de actores extra-regionales estatales y no-gubernamentales.

Con relación a Estados Unidos, dada la variedad de temas e informaciones en que basan sus análisis, cubriendo el conjunto de ítems abordados por los actores estatales y no-gubernamentales, aunque desde una perspectiva metodológica orientada por sus intereses nacionales, consideramos dos tipos de indicadores:

- Una modalidad vinculada a análisis clasificatorios de países de acuerdo a su comportamiento con relación a temas sensibles de la agenda internacional y regional, especialmente terrorismo, narcotráfico y derechos humanos. En este capítulo utilizamos los informes sobre terrorismo, dado que los otros dos temas están incorporados con mayor detalle en los programas del Departamento de Estado presentados en los cuadros 1 y 2. En un trabajo de monitoreo de carácter permanente, sería importante incluir los *Narcotics Control Reports* y *Supporting Human Rights and Democracy*.<sup>13</sup> En el caso de la USAID, cabría acompañar de forma más sistemática las actividades de la Oficina de Gestión y Mitigación de Conflictos y las nuevas versiones del Conflict Assessment, un instrumento útil para el conocimiento de los abordajes teórico-metodológicos utilizados por el gobierno estadounidense.
- Una modalidad basada en el análisis de las solicitudes anuales de Presupuesto para Operaciones Internacionales (POI), donde se argumenta con gran detalle la necesidad de recursos para cada área específica. Este es el campo que abre mayores posibilidades en términos de acceso a fuentes y de innovación con relación a los estudios conocidos. Fuera de los aspectos que priorizamos en nuestro estudio, es posible ampliar el acceso a informaciones a partir de la consulta individualizada a las diferentes agencias gubernamentales y sus programas.

El mayor espacio dado en este texto al POI, comparativamente a documentos por agencia, envuelve otros elementos relacionados al método de análisis privilegiado. Dada la diversidad de sectores dentro del Estado que desarrollan programas en América Latina y Caribe, y la abundancia de fuentes documentales, el POI permite el acceso directo a todos esos programas, sus agencias de origen, justificativas

y recursos destinados. Esto no elimina la necesidad, en un trabajo permanente de monitoreo, del análisis sistemático de documentos por sector, buscando dar inteligibilidad a los diversos enfoques, eventuales contradicciones o divergencias que pautan la actuación de la burocracia gubernamental.

En el caso de la Unión Europea, la complementación entre el acompañamiento de las Cumbres de Jefes de Estado y de la actuación de la ECHO, llevando en cuenta los indicadores que utiliza para la caracterización de crisis humanitarias (Global Needs Assessment y Forgotten Crisis Assessment), nos parecen adecuados a las necesidades de un Centro de Monitoreo. Como afirmamos, el impacto de la seguridad de América Latina y el Caribe en las relaciones con Europa es menor que en el caso de Estados Unidos.

Esa situación es más nítida en el caso de China, en que la información disponible no es temáticamente tan amplia, lo que representa una variable a llevarse en cuenta como expresión de la naturaleza diversa de sus intereses en la región. No encontramos fuentes oficiales accesibles que expresen el grado de relevancia atribuido a la evolución de la coyuntura política de América Latina y el Caribe y los impactos de eventuales situaciones de violencia en las relaciones bilaterales. Los documentos diplomáticos, así como los estudios de instituciones independientes, representan las principales referencias de aproximación al anunciado “expansionismo chino en América Latina y el Caribe”.

A efectos de evaluar el peso de la región en las políticas de los diversos actores estatales presentados, con posibilidades de ir más allá de la lógica discursiva, favoreciendo un mejor acceso a la racionalidad medios-fines, es imprescindible contar con informaciones presupuestarias detalladas, de origen oficial, que contribuyan a compatibilizar cuatro dimensiones: el discurso sobre la importancia de la ayuda y la cooperación, los programas definidos, los recursos aprobados y la comparación con otras regiones del mundo. En el caso de la Unión Europea y, con mayor gravedad, como vimos, en el caso de China, no existe el nivel de acceso a fuentes oficiales sobre gastos presupuestarios equivalente al de Estados Unidos. Este será uno de los desafíos que tendrá que enfrentar el Centro de Monitoreo.

Las organizaciones no-gubernamentales internacionales nos ofrecen importantes referencias sobre la posición latino-americana y caribeña en el cuadro mundial de la incidencia de conflictos armados. Aunque

como fue diagnosticado, sus análisis no se pautan por indicadores pensados a partir de las especificidades regionales. Como muestran algunos de los estudios presentados, los factores socio-económicos y sus consecuencias en términos de criminalidad tienen una mayor presencia en la generación de situaciones de violencia, comparativamente a los de origen étnico, más localizados, o religioso, poco relevantes. En este caso, resultan de gran utilidad:

- Los informes del Human Security Centre y del Crisis Group, como fuente de información sobre el panorama mundial y la situación latinoamericana y caribeña.
- Los informes anuales del Conflict Barometer, como fuente especializada en la caracterización de conflictos y levantamiento de incidentes por región.
- Los sistemas de alerta temprana utilizados por el Crisis Group, que aunque dirigidos a otras regiones, pueden contribuir como fuente metodológica comparativa.

Las fuentes sugeridas permiten un acompañamiento permanente del grado de alerta con relación a situaciones conflictivas en la región a partir de parámetros que siguen los intereses estratégicos o prioridades de los actores estatales y no-estatales seleccionados. Su contribución fundamental es establecer un marco de referencia y comparación con las perspectivas originarias de las OSC, expresa en indicadores contruidos desde y para América Latina y el Caribe.

En ese sentido, las percepciones de actores externos y su incidencia en la dinámica regional puede ser mensurada a partir de los programas formulados por agencias estatales y organizaciones internacionales directamente dirigidos a la prevención (o desencadenamiento) de conflictos, verificando su impacto en la realidad para la cual fueron diseñados. Sin embargo, como mencionamos en el análisis de los nuevos significados que envuelven la relación interno-externo en América Latina y Caribe después de la Guerra Fría, la dimensión extra-regional es importante como referencia, pero las fuentes capaces de conferir mayor originalidad al trabajo de Alerta Temprana provienen de la mirada intra-regional generada por la interacción entre las OSC y los grupos de trabajo del Centro de Monitoreo.

## Notas

1. Profesor de Historia y Relaciones Internacionales de la Universidad Estadual Paulista (UNESP), Brasil.
2. El Plan Colombia, lanzado por el presidente Pastrana en 2000, prevé un total de recursos de 7.500 millones de dólares, de los cuales 4.000 provienen del gobierno colombiano, contando con el apoyo internacional para completar el resto. El gobierno Clinton, en el último año de su mandato, destina al Plan Colombia 1.300 millones de dólares para el presupuesto de 2001, dirigidos a cinco áreas: apoyo al sistema judicial y a las organizaciones no gubernamentales para el combate a la corrupción, lavado de dinero, secuestros y respeto a los derechos humanos; apoyo a la expansión de las operaciones antinarcóticos en el sur del país en la forma de entrenamiento y equipamiento de las fuerzas armadas; apoyo a la substitución de la agricultura asociada a la industria de narcóticos, estimulando actividades vinculadas a la economía formal; incremento de la capacidad de interdicción a través de la modernización del sistema de comunicaciones de los militares y de los servicios de inteligencia; entrenamiento y equipamiento de las fuerzas policiales (U.S.D.S., 2001).
3. Para una discusión sobre los abordajes teórico-metodológicos de programas de prevención de conflictos desarrollados por el gobierno de Estados Unidos, ver Ayerbe, 2006.
4. La Ley Helms-Burton, o Cuban Liberty Act, presentada por congresistas Jesse Helms y Dan Burton y sancionada por el presidente Clinton, autoriza ciudadanos de Estados Unidos, propietarios de bienes expropiados por la revolución cubana, a procesar empresas extranjeras que hagan usufructo de las propiedades y permite que el gobierno niegue la entrada al país de empresarios y ejecutivos de esas empresas.
5. Global Needs Assessment y Forgotten Crisis Assessment, ver ([http://ec.europa.eu/echo/information/strategy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/echo/information/strategy/index_en.htm))
6. Conforme relata el Diario del Pueblo de Pequin de noviembre de 1978, en la presentación de los documentos del Partido Comunista sobre la Teoría de los Tres Mundos, “En febrero de 1974, en conversación con un dirigente de un país del tercer mundo, el Presidente Mao dijo: «A mi juicio, Estados Unidos y la Unión Soviética constituyen el primer mundo; fuerzas intermedias como Japón, Europa y Canadá integran el segundo mundo, y nosotros formamos parte del tercero».

«El tercer mundo comprende una gran población». «Todo el Asia, excepto Japón, pertenece al tercer mundo; África entera pertenece también a este, e igualmente América Latina». (<http://www.uce.es/textos/TTM.html>)

7. La Heritage Foundation, creada en 1973, es un Think Tank de perfil conservador y de posiciones simpáticas al gobierno de George W. Bush. Sara Youseff, Asesora Especial de la Presidencia para Política Doméstica, Elaine L. Chao, Secretaria de Trabajo, y Michael J. Gerson, Asesor Político Senior del presidente vienen de la Heritage.
8. El Inter-American Dialogue, fundado en 1982, es un Think Tanks dirigido a los asuntos hemisféricos, que incluye entre sus cuadros líderes del sector público y privado de América Latina y de Canadá. En el actual Consejo Director se destaca la presencia de Fernando Henrique Cardoso, ex-presidente de Brasil, Carla Hills, Representante Comercial de Estados Unidos en el gobierno de George Bush y Thomas F. McLarty III, presidente de la consultora Kissinger McLarty Associates, Enviado Especial para las Américas durante la presidencia de Bill Clinton, y asesor para asuntos latinoamericanos del candidato del Partido Demócrata, John Kerry.
9. Domínguez cita el discurso del presidente de Venezuela en la Universidad de Beijín, en diciembre de 2004, reproducidas por las agencias Xinhua, Reuters y Associated Press: “El describe su programa de gobierno, la ‘Revolución Bolivariana’, como habiéndose basado en la ideología del fundador del Partido Comunista Chino, Mao Tse Tung. El movimiento que lo llevó al poder en Venezuela en las elecciones de 1998, dijo Chavez, fue inducido por el pensamiento del Gran Timonel, como Mao es conocido en China” (2006, p. 41).
10. De acuerdo con el Ministerio de Comercio de China, hasta febrero de 2006, 51 naciones del mundo atribuían al país el status de economía de mercado, entre ellos Australia, Nueva Zelanda, Corea del Sur e Israel. (Ver <http://www.chinatoday.com.cn/hoy/2006n/s2006n4/p34.html>).
11. El consorcio es formado por Austrian Development Agency (ADA), Canadian International Development Agency (CIDA), Swedish International Development Cooperation Agency (Sida), Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) y United States Agency for International Development (USAID).
12. CrisisWatch database: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=2937&l=1>. FAST Early Warning System: <http://www.fastearlywarning.org/>

//www.swisspeace.org/fast/default.htm. Conflict Early Warning and Response Mechanism (CEWARN): <http://www.cewarn.org/>.

13. Narcotics Control Strategy Report (<http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/>); Supporting Human Rights and Democracy (<http://www.state.gov/g/drl/rls/shrd/2005/>).

## Bibliografía

- Ayerbe, Luis (2003). "A ALCA e a arquitetura das relações hemisféricas nos governos Clinton e Bush". Pensamiento Propio N° 18 Julio-Diciembre, Buenos Aires: Ed. CRIES.
- Ayerbe, Luis (2006). Ordem, Poder e Conflito no Século XXI. Esse mesmo mundo é possível. São Paulo: Editora Unesp.
- CE (Consejo Europeo) (2003). *Una Europa Segura en un Mundo Mejor*. Bruselas: CE, (<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIES.pdf>).
- CJE-ALC/UE (Cumbre de Jefes de Estado América Latina, Caribe y Unión Europea) (1999). Declaration of Rio de Janeiro ([http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/andean/doc/rio\\_sum06\\_99.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/andean/doc/rio_sum06_99.htm)).
- CJE-ALC/UE (Cumbre de Jefes de Estado América Latina, Caribe y Unión Europea) (2006). Declaración de Viena ([http://portal.sre.gob.mx/uas/pdf/Declaracion\\_Viena\\_esp.pdf](http://portal.sre.gob.mx/uas/pdf/Declaracion_Viena_esp.pdf)).
- CAFC (Commission for Assistance to a Free Cuba) (2004). Report to the President: (<http://www.state.gov/p/wha/rt/cuba/commission/2004/c12237.htm>).
- CB (Conflict Barometer) (Heilderberg Institute for International Conflict Research) (2002). (Heidelberg: HIIK) ([http://www.hiik.de/en/Conflict\\_Barometer\\_2002.pdf](http://www.hiik.de/en/Conflict_Barometer_2002.pdf))
- CB (Conflict Barometer) (Heilderberg Institute for International Conflict Research) (2003). Conflict Barometer 2003 (Heidelberg: HIIK) ([http://www.hiik.de/en/barometer2003/Conflict\\_Barometer\\_2003.pdf](http://www.hiik.de/en/barometer2003/Conflict_Barometer_2003.pdf))
- CB (Conflict Barometer) (Heilderberg Institute for International Conflict

- Research) (2004). Conflict Barometer 2004 (Heidelberg: HIIK) ([http://www.hiik.de/en/ConflictBarometer\\_2004.pdf](http://www.hiik.de/en/ConflictBarometer_2004.pdf))
- CB (Conflict Barometer) (Heilderberg Institute for International Conflict Research) (2005). Conflict Barometer 2005 (Heidelberg: HIIK) (<http://www.hiik.de/en/barometer2005/ConflictBarometer2005.pdf>)
- CRIES (Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales)-CEGRE (Centro de Estudios Globales y Regionales) (2005). La Sociedad Civil y el Reto de la Construcción de la Paz en América Latina y el Caribe: Un balance Preliminar. Buenos Aires: Ed. CRIES.
- Dominguez, Jorge, et. al. (2006). China's Relations With Latin America: Shared Gains, Asymmetric Hopes. Washington D.S: Inter-American Dialogue.
- ECHO (Directorate-General for Humanitarian AID) (2006). Operational Strategy. Bruselas: CE, ([http://ec.europa.eu/echo/pdf\\_files/strategy/2006/strat\\_2006\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/pdf_files/strategy/2006/strat_2006_en.pdf)).
- Grabendorf, Wolf (1999/2000). "A relação entre UE e América Latina: uma associação estratégica?" Política Externa V. 8, n. 3, Dez./Jan./Fev. São Paulo.
- HSC (Human Security Centre) (2005). War and Peace in the 21st Century. Londres: Oxford University Press, em (<http://www.humansecurityreport.info/index.php?option=content&task=view&id=28&Itemid=63>)
- Jintao, Hu (2004). Texto íntegro del discurso pronunciado por Hu Jintao ante el Congreso de Brasil (Embajada de la República Popular China en la Argentina) (<http://ar.china-embassy.org/esp/xwdt/t170379.htm>)
- Jintao, Hu (2005). El Presidente Hu Jintao sostiene conversación con su homólogo norteamericano George W. Bush (Embajada de la República Popular China en la Argentina) (<http://ar.chineseembassy.org/esp/xwdt/t222581.htm>)
- Johnson, Stephen (2005). Balancing China's Growing Influence in Latin America. Washington D.C.: The Heritage Foundation.
- NSC (National Security Council) (2006). The National Security Strategy of the United States of America, Washington D.C., 16 de marzo. (<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/>)

- Pomar, Wladimir (2004). *A Revolução Chinesa*. São Paulo: Editora Unesp.
- Rice, Condoleezza (2006). Remarks at the 36th Annual Washington Conference of the Council of the Americas, 3 de Mayo. (<http://www.state.gov/secretary/rm/2006/65797.htm>).
- USAID (2005). *Conducting a Conflict Assessment: a Framework for Strategy and Program Development*. (Washington D.C.: CMM) ([http://www.usaid.gov/our\\_work/cross-cutting\\_programs/conflict/publications/docs/CMM\\_ConflAssessFrmwrk\\_May\\_05.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/conflict/publications/docs/CMM_ConflAssessFrmwrk_May_05.pdf))
- USAID (2006). *The Office of Conflict Management and Mitigation (CMM)* ([http://www.usaid.gov/our\\_work/cross-cutting\\_programs/conflict/about/index.html](http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/conflict/about/index.html))
- U.S.D.S. (U.S. Department of State) (2001). *Plan Colombia. Fact Sheet, Bureau of Western Hemisphere Affairs* (Washington, D.C.) 14 de marzo. ([www.state.gov/p/wha/rt/plncol/index.cfm?docid=1042](http://www.state.gov/p/wha/rt/plncol/index.cfm?docid=1042)).
- U.S.D.S. (U.S. Department of State) (2003). *Strategic Plan Fiscal Years 2004-2009*. ([http://www.usaid.gov/policy/budget/state\\_usaid\\_strat\\_plan.pdf](http://www.usaid.gov/policy/budget/state_usaid_strat_plan.pdf)).
- U.S.D.S. (U.S. Department of State) (2004). *Patterns of Global Terrorism 2003 Release by the Office of the Coordinator of Counterterrorism*. (<http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/2003/c12153.htm>).
- U.S.D.S. (U.S. Department of State) (2006). *Country Reports on Terrorism 2005 Release by the Office of the Coordinator of Counterterrorism*. (<http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/c17689.htm>).
- U.S.D.S. Budget (2002). *Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere* (<http://www.state.gov/documents/organization/3974.pdf>)
- U.S.D.S. Budget (2003). *Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere* (<http://www.state.gov/documents/organization/9476.pdf>)
- U.S.D.S. Budget (2004). *Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere* (<http://www.state.gov/documents/organization/17790.pdf>)
- U.S.D.S. Budget (2005). *Congressional Budget Justification for Foreign*



Operations. Western Hemisphere (<http://www.state.gov/documents/organization/28980.pdf>)

U.S.D.S. Budget (2006). Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere (<http://www.state.gov/documents/organization/42255.pdf>)

U.S.D.S. Budget (2007). Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere (<http://www.state.gov/documents/organization/60656.pdf>)

Zhaoxing, Li (2004). Canciller Li Zhaoxing Comenta los Óptimos Frutos de la Gira del Presidente Hu Jintao por América Latina (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China) (<http://www.fmprc.gov.cn/esp/wjb/>)

Zhaoxing, Li (2005). La Paz, el Desarrollo y la Cooperación – Bandera de la Diplomacia China en la Nueva Época (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China) (<http://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t208342.htm>).



## Autores

---

**Gabriel Aguilera Peralta.** Politólogo y abogado. Ha sido Viceministro de Relaciones Exteriores y Secretario Presidencial de la Paz en Guatemala, así como Coordinador de la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz de ese país. Es catedrático universitario y Vicepresidente del Instituto de Relaciones Internacionales e Investigación para la Paz (IRIPAZ) de Guatemala. Se desempeña como Coordinador Regional Adjunto del Programa Centroamericano para el Fortalecimiento del Diálogo Democrático de la OEA.  
e-mail: azuga2004@hotmail.com

**Isabel Jaramillo.** (Ph.D), es Investigadora Titular en el Centro de Estudios Sobre América (CEA) en La Habana, y Profesora Asociada en el Instituto de Relaciones Internacionales (ISRI) en La Habana, y en FLACSO-Cuba en la Universidad de La Habana. Ha sido *visiting scholar* en American University, Rutgers University, Florida International University, Georgetown University, Harvard University, University of North Carolina, y FLACSO-Chile.  
e-mail: isabel@cea.org.cu

**Adrián Bonilla.** Ecuatoriano. Doctor en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami (Ph.D. University of Miami). Actualmente se desempeña como Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Ecuador. Ha publicado 5 libros y numerosos artículos académicos en revistas y libros dentro y fuera del país sobre temas de Seguridad y Conflicto. Ha participado en diferentes eventos internacionales, con ponencias sobre seguridad, política exterior, conflicto.  
e-mail: abonilla@flacso.org.ec

**Hernán Moreano.** Licenciado de la Universidad Central del Ecuador, Facultad de Comunicación Social (FACSO). Master en Relaciones Internacionales por Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Sede Ecuador). Investigador en temas de relaciones internacionales, política exterior (proceso de toma de decisiones), gobierno (resolución de conflictos), Fuerzas Armadas, Seguridad Nacional-Internacional (narcotráfico-terrorismo).  
e-mail: hmoreano@flacso.org.ec

**José Manuel Ugarte.** Abogado, Profesor de las Universidades de Buenos Aires y Católica de Santiago del Estero, de la Maestría en Seguridad Pública de Policía Federal Argentina, de la Escuela Superior de Prefectura Naval Argentina, del Diplomado en Seguridad y Resolución de Conflictos organizado por Gendarmería Nacional, y Asesor de la Comisión de Defensa del Senado de la Nación (Argentina). Secretario Académico de Foro Social para la Transparencia, OSC miembro de la Mesa del Diálogo Argentino.  
e-mail: jmugarte@2vias.com.ar

**Daniel Matul.** Licenciado en relaciones internacionales. Posee, además, una maestría en administración de empresas. Es profesor en la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica y ha sido profesor invitado en la Universidad Nacional (UNA) y la Universidad Estatal a Distancia (UNED), ambas con sede en Costa Rica.  
e-mail: danmatul@yahoo.com

**Francisco Gutiérrez Sanín.** Antropólogo, con maestría y doctorado en ciencia política. Profesor e investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia.  
e-mail: fgutiers2002@yahoo.com

**Andrés Serbin.** Licenciado en Antropología Social en la Universidad Nacional de La Plata, Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad Central de Venezuela (UCV), Profesor Titular de la UCV. Director del Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE) Buenos Aires, Argentina, y Presidente de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).  
e-mail: aserbin@cries.org

**Armando Fernández.** Historiador, sociólogo y ecologista cubano, ha trabajado diversos problemas de las sociedades del Gran Caribe, fundamentalmente los relacionados con la interacción sociedad y medio ambiente. Actualmente dirige un Anuario llamado ILÉ sobre Ecología Cultura y Sociedad. Coordina además el Programa de Caribe Insular de CRIES y el Seminario de Ecología Política de América Latina y el Caribe. Artículos suyos han aparecido en revistas especializadas de América Latina y el Caribe, Europa y Estados Unidos.  
e-mail: ipori@cubarte.cult.cu

**Luis Fernando Ayerbe.** Professor do Departamento de Economia da Universidade Estadual Paulista (UNESP) e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UNESP, UNICAMP e PUC/SP. Foi Visiting Scholar no David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University (1995-96) e no Centro de Estudos Internacionais e Interculturales de la Universidad Autónoma de Barcelona (2001-02). Em 2000 foi premiado no Concurso de Bolsas Sênior CLACSO-ASDI, e em 2001 por Casa de las Américas, na categoria de Ensaio Histórico-Social.  
e-mail: ayerbelf@horizon.com.br

