



De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana

Andrés Serbin (Coord.)

Manuela Mesa

Paz Verónica Milet

Francisco Santos Carrillo

Pedro Caldentey del Pozo

Maylín Cabrera

Laneydi Martínez

Thiago Rodrigues

Gilberto Marcos Antonio Rodrigues

María Cristina Silva



GLOBAL
PARTNERSHIP
FOR THE
PREVENTION
OF ARMED
CONFLICT

Colección Pensamiento Propio

De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana

Andrés Serbin (Coord.)

Manuela Mesa

Paz Verónica Milet

Francisco Santos Carrillo

Pedro Caldentey del Pozo

Maylín Cabrera

Laneydi Martínez

Thiago Rodrigues

Gilberto Marcos Antonio Rodrigues

María Cristina Silva

Icaria Editorial

**Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict
Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales**

1ª edición: 1000 ejemplares
© 2011, Icaria Editorial - 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
ISBN 978-84-9888-333-6

**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 / www.cries.org

Diseño de tapa y diagramación interior: Laura Toso - 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 marzo de 2011

Indice

Introducción

Las organizaciones intergubernamentales y la sociedad civil en la prevención de conflictos en América Latina y el Caribe Andrés Serbin	5
Naciones Unidas y la construcción de la paz en América Latina: La participación de la sociedad civil Manuela Mesa	69
El rol de la OEA en la prevención y resolución de conflictos. Nuevas estructuras y nuevos desafíos Paz Verónica Milet	97
El SICA, el Tratado Marco de Seguridad Democrática y la sociedad civil frente a la seguridad regional y la violencia social Francisco Santos Carrillo - Pedro Caldentey del Pozo	125
La seguridad en los marcos de la CARICOM a inicios del siglo XXI: Amenazas, agendas, participación social y desafíos regionales Maylín Cabrera - Laneydi Martínez	161
La Unión de las Naciones Sudamericanas (UNASUR) y los nuevos temas de la agenda regional de paz y seguridad: Roles y mecanismos de participación de la sociedad civil Gilberto M.A. Rodrigues - Thiago Rodrigues	207
La Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA): Aspectos de seguridad y defensa y elementos de participación social María Cristina Silva	239
Autores	289

Las organizaciones intergubernamentales y la sociedad civil en la prevención de conflictos en América Latina y el Caribe

Andrés Serbin

1. La prevención de conflictos: Alcances e implicaciones globales y regionales

Tradicionalmente, los temas de paz, seguridad y prevención de conflictos armados y/o violentos no han estado presentes en las agendas de las organizaciones y redes de la sociedad civil en América Latina y el Caribe. Esta ausencia responde a las características predominantemente pacíficas de la región. Desde mediados de la década del noventa no se ha producido ningún conflicto bélico entre los países latinoamericanos y las disputas y tensiones inter-estatales generalmente se han resuelto a través de la intervención de países amigos o de organizaciones regionales, y de la aplicación del derecho internacional. Sin embargo, con el incremento de la violencia social y los problemas de seguridad ciudadana vinculados al crecimiento del crimen organizado transnacional, junto con el desarrollo de tensiones crecientes entre los países de la región, los temas de conflicto armado, violencia, seguridad pública, paz, desmilitarización y seguridad regional comienzan a asumir una mayor presencia en las agendas de las redes y organizaciones de la sociedad civil (OSC) de la región, como un recorrido superficial por los programas recientes del Foro Social Mundial (FSM) y del Foro Social de las Américas puede hacer evidente.

Por otra parte, más allá de las crecientes preocupaciones ciudadanas en torno a la seguridad pública y la violencia social que dan lugar a movilizaciones y a diferentes modalidades de búsqueda de incidencia sobre las políticas públicas nacionales, diversas organizaciones inter-

gubernamentales (OIG) han generado condiciones, especialmente en las décadas del ochenta y del noventa del siglo pasado, para una mayor participación y un mayor involucramiento en estos temas por parte de las redes y organizaciones de la sociedad civil, tanto global como regional. Quizás los ejemplos más ilustrativos al respecto puedan verse en el accionar de diversas agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y los esfuerzos impulsados, en su momento, en el marco del sistema inter-americano, incluyendo las Asambleas de la Organización de Estados Americanos (OEA) y las Cumbres de las Américas.

A la vez, en el hemisferio han surgido y se han consolidado nuevos organismos regionales que apelan, con diferentes énfasis y a través de diversos mecanismos, a la participación de la ciudadanía, y que abordan, de diferentes maneras, temas de paz, seguridad y prevención de conflictos, eventualmente desde concepciones y perspectivas diferentes. Además de las organizaciones ya establecidas en décadas precedentes, como el MERCOSUR, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y la Asociación de Estados del Caribe (AEC), en el marco de una nueva fase de regionalismo post-liberal¹, en la última década se han constituido nuevos organismos regionales que abordan, explícita o implícitamente, estas temáticas en sus agendas, y que, al menos retóricamente, cuentan formalmente con mecanismos de participación e incidencia de la sociedad civil o apelan a ella, como es caso de la Unión de Naciones del Sur (UNASUR) y de la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA).²

No obstante, la incidencia y participación de la sociedad civil en los temas de paz, seguridad regional y prevención de conflictos violentos y/o armados que se evidenció en la década del noventa a nivel global, no se ha desarrollado de una manera similar en años recientes a nivel regional, particularmente en el caso de América Latina y el Caribe.

Una serie de factores contribuyen a esta situación en la región. Por un lado, las redes y organizaciones de la sociedad civil presentan un desarrollo distintivo, generalmente institucional y organizativamente endeble, diferente del desarrollo de la sociedad civil en otras regiones del mundo, y se caracterizan por una gran heterogeneidad y fragmentación que, eventualmente, sigue lineamientos étnicos, territoriales, de género o de clase social, originando organizaciones no-guberna-

mentales (ONG) de diferente composición y factura que abogan por la defensa de bienes públicos y por el respeto y la profundización de los derechos asociados con el estado de derecho, y movimientos sociales con diferentes agendas que apuntan básicamente a superar la exclusión y el marginamiento de amplios sectores de la población. La traducción de estas demandas y reivindicaciones a agendas de carácter regional, con la probable excepción de los movimientos de derechos humanos surgidos en la década del setenta y del vigoroso movimiento anti-ALCA y anti-globalización impulsados en la década del noventa por una serie de movimientos sociales y de organizaciones sindicales de las Américas, no encuentra aún un equivalente similar en la movilización en torno a otros temas a nivel regional.³

Por otra parte, los mecanismos de participación e incidencia en el marco de las organizaciones regionales e internacionales no están lo suficientemente desarrollados o no son suficientemente conocidos por las redes y organizaciones de la sociedad civil para poder impulsar acciones e iniciativas que aborden otros temas, con la probable excepción de los movimientos y organizaciones de derechos humanos en el marco de la experiencia de la Comisión Inter-Americana de Derechos Humanos (CIDH) y de la Organización de Estados Americanos (OEA). Más allá de los temas de la agenda global, las limitaciones de recursos financieros y humanos, hace difícil, después de un marcado proceso de expansión en la década del noventa⁴, el desarrollo de estrategias regionales por parte de las redes y organizaciones de la sociedad civil, en otros marcos y a través de otros mecanismos de participación que los de las Cumbres y Foros paralelos a las Cumbres inter-gubernamentales.

En este contexto, surgen una serie de interrogantes sobre la existencia y caracterización de estos mecanismos de participación en diferentes organismos regionales e internacionales que actúan en la región; sobre las posibilidades que ofrecen para introducir y promover temas vinculados a la paz y la seguridad regional y, en especial, a la prevención de conflictos armados y de violencias con un efectivo involucramiento de la sociedad civil, y sobre las capacidades de ésta y de las organizaciones, redes y movimientos que la conforman de promover políticas regionales en relación a estos temas. De una manera especial se plantean una serie de interrogantes sobre las posibilidades de colaboración y cooperación entre los organismos inter-gubernamentales y sus agencias, ya sean de carácter global o regional y subregional, con las redes y organizaciones de la sociedad

civil en el desarrollo de estrategias preventivas, desde un enfoque multisectorial o multi-actoral.⁵

En este sentido, en el marco del programa sobre el rol de la sociedad civil en la prevención de conflictos y la construcción de la paz en América Latina y el Caribe, este tercer volumen de la colección dedicada a este tema, intenta explorar y analizar, desde una perspectiva pragmática, las posibilidades de colaboración entre las organizaciones intergubernamentales, sean estas de carácter global, regional o subregional (OIG), y las redes y organizaciones de la sociedad civil (OSC), en América Latina y el Caribe, y presentar un panorama analítico de los mecanismos y espacios de participación ciudadana que ofrecen, particularmente en función de las posibilidades de actuación conjunta, de implementación de mecanismos de alerta y de respuesta temprana, de la formulación de iniciativas de prevención, de educación para la paz y de difusión del concepto de prevención de conflictos, de sensibilización pública, de consolidación del estado de derecho y del desarrollo de mecanismos de diálogo institucionalizados, y de la creación y fortalecimiento de redes multisectoriales para impulsar estas acciones.

La prevención de conflictos como una obligación y una responsabilidad de los estados soberanos constituye una piedra angular de la Carta de las Naciones Unidas, y ha sido planteada como tema crucial en el marco de esta organización desde principios de la década, particularmente a raíz del Informe del Secretario General sobre la Prevención del Conflicto Armado de junio de 2001. Este Informe, que refiere tanto a la prevención estructural como a la operativa⁶, constituye un referente fundamental para avanzar de una “cultura de reacción a una de prevención” y promueve una mayor articulación entre la ONU y las organizaciones regionales en los temas de paz y seguridad regional, en seguimiento del capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, y entre la ONU y la sociedad civil⁷. En este marco, tanto las organizaciones inter-gubernamentales (OIG) regionales y subregionales como las redes y organizaciones de la sociedad civil son consideradas como actores relevantes para impulsar la prevención de conflictos armados y/o violentos, particularmente a través del desarrollo de una “cultura de prevención de conflictos” asociada a la promoción de la democracia, de los derechos humanos y del desarrollo sustentable.⁸ Dos de los volúmenes colectivos precedentes de esta colección dan cuenta cabal de algunos de estos temas, en especial en relación al concepto de prevención de conflictos armados y/o violentos en nuestra región,

a la construcción de la paz, y al rol de la sociedad civil en este proceso, y a la urgente necesidad de actuar preventivamente para evitar la eclosión de conflictos armados o violentos.⁹

De acuerdo a Dress, entendemos que la prevención de conflictos está vinculada a la prevención, reducción, limitación y eliminación de la violencia. De hecho, cuando este término es usado se refiere a la prevención de violencia en general¹⁰. En este sentido, la prevención de conflictos apunta a reducir tensiones manifiestas y/o a prevenir el estallido o la recurrencia de conflictos violentos, y puede involucrar diferentes tipos de acciones, incluyendo la diplomacia, la mediación, la construcción de instituciones, el establecimiento de medidas de confianza mutua, medidas para tratar reivindicaciones particulares y medidas para enfrentar causas subyacentes del conflicto como la reducción de la pobreza, la consolidación de la democracia y otras. La prevención de conflictos está estrechamente vinculada a la gestión de conflictos, a la resolución de conflictos y a la construcción de la paz, y su efectividad depende de una adecuada evaluación y análisis del conflicto, de los actores involucrados en el mismo, de un acertado *timing* y de una efectiva comunicación política¹¹, con la participación de una amplia gama de actores.

Sin embargo, pese a que en los últimos años han proliferado los acuerdos y compromisos, por lo menos en la retórica de los OIG y de algunos gobiernos, en relación a la necesidad de implementar estrategias regionales y subregionales de prevención de carácter multisectorial, y pese a que existen un marco normativo y un entorno político propicio, éstos no se corresponden con el desarrollo de capacidades institucionales de los gobiernos y de los OIG.¹² Tampoco las redes y organizaciones de la sociedad civil que promueven la prevención de conflictos y la construcción de la paz, evidencian, en muchos casos, el desarrollo de capacidades institucionales adecuadas. Es por ello que se acrecienta la necesidad de generar un mayor conocimiento sobre sus posibilidades de colaboración en el marco de un enfoque multisectorial, para poder desarrollar estrategias preventivas ancladas empíricamente, en un entorno regional de alto dinamismo y en proceso de transformación.

Pese la disminución significativa de guerras letales y de conflictos violentos activos desde finales de la década del noventa, gran parte de los esfuerzos, sin embargo, siguen dirigidos más a la construcción de la paz con posterioridad al conflicto que a la prevención de éstos.

Como señala un analista, “la prevención de conflictos sigue siendo mas una aspiración que una práctica establecida”¹³, y requiere de un esfuerzo sostenido por parte de los decisores políticos y de los investigadores para desarrollar técnicas mejores y más eficientes de alerta temprana y de prevención, especialmente en la medida en que el contexto internacional se ve afectado por nuevos factores de riesgo, incluyendo el incremento de regímenes inestables, la turbulencia económica global, el cambio climático, y los cambios en la distribución del poder mundial.¹⁴

En este marco, pese a que se hace cada vez más patente que la efectiva prevención de conflictos requiere de una colaboración entre los diferentes actores involucrados, a diferentes niveles (tanto “desde arriba” como “desde abajo”), ésta, con frecuencia se encuentra ausente, particularmente entre los organismos regionales y subregionales, por un lado, y las redes y organizaciones de la sociedad civil, por otro. En este sentido, se requiere de la coordinación entre la ONU y las organizaciones regionales, subregionales, nacionales y locales, y de las OSC, especialmente en la creación y desarrollo de mecanismos de alerta temprana y análisis de riesgos, entrenamiento y capacitación, y construcción de capacidades efectivas.¹⁵

En esta perspectiva, el presente volumen aborda una dimensión específica que puede contribuir a estos esfuerzos —los espacios y mecanismos de coordinación y de colaboración, a nivel regional, de los OIG con las OSC en la prevención de conflictos, y abre una serie de interrogantes sobre la viabilidad y los alcances de esta cooperación y colaboración en el particular contexto de América Latina y el Caribe. En este sentido, explora, a través del análisis de las organizaciones inter-gubernamentales que actúan en la región, sus presupuestos normativos y conceptuales, particularmente en relación a las concepciones de seguridad predominantes; su mayor o menor aceptación del concepto de prevención de conflictos, y sus capacidades institucionales para la implementación de estrategias de prevención de conflictos con la participación de redes y organizaciones de la sociedad civil.

En este contexto, sobre la base de una caracterización de la particularidad de los conflictos violentos y/o armados en América Latina y el Caribe; las especificidades de las agendas de las organizaciones inter-gubernamentales que actúan y que se encuentran en construcción en la región; las concepciones de seguridad que enmarcan concep-

tualmente sus acciones, y el desarrollo actual de las capacidades de las redes y organizaciones de la sociedad civil, este volumen analiza en detalle, en cada uno de los casos considerados, los espacios de colaboración establecidos (o la ausencia de ellos) y las posibilidades que ofrecen para una participación más activa de la ciudadanía en la formulación e implementación de estrategias de prevención de los conflictos armados y/o violentos en el ámbito regional.

2. Conflictos y violencia en América Latina y el Caribe: Entornos cambiantes y nuevas amenazas

Con el fin de la Guerra Fría, los conflictos inter-estatales en el marco del sistema internacional han tendido a decrecer mientras que la tendencia al desarrollo de conflictos intra-estatales y transnacionales, con el involucramiento de actores estatales y no-estatales, ha tendido a incrementarse. Esta tendencia también se ha hecho evidente en América Latina y el Caribe pese a que, comparativamente con otras regiones del mundo, es percibida como una región menos proclive al conflicto armado. Como ha sido señalado en una serie de estudios preparados por CRIES¹⁶, desde la confrontación bélica entre Ecuador y Perú en 1995, en la región no se han producido conflictos entre Estados que puedan derivar en confrontaciones armadas.¹⁷ No obstante, a pesar de esta aseveración, en la actualidad persisten disputas territoriales y tensiones entre algunos Estados de la región que pueden derivar en guerras, como es el caso de la crisis entre Ecuador y Colombia en marzo de 2008, a raíz del ataque colombiano a un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano, superada por la intervención de algunos mecanismos intergubernamentales regionales como el Grupo Río y la Organización de Estados Americanos (OEA), y, más recientemente, por las crecientes tensiones entre Venezuela y Colombia, a raíz de la instalación de bases estadounidenses en este último país, en cuya superación intentó mediar la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR)¹⁸, y por la reactivación de la tensión fronteriza entre Costa Rica y Nicaragua en 2010, para mencionar sólo algunas de las que han marcado algunos hitos en la historia reciente de la región.

Por otra parte, los conflictos intra-estatales caracterizados por complejas conexiones internas con situaciones de polarización social y política y, eventualmente, con vínculos e impactos transnacionales

(tales como los flujos y desplazamientos de refugiados y de migrantes, el desarrollo de redes criminales de tráfico de armas, personas y estupefacientes, y los desbordes transfronterizos regionales), se han incrementado, con significativos impactos sobre el aumento de la violencia social y sobre la capacidad de las instituciones estatales para lidiar con ellos. En este sentido, en la actualidad, pocas de las disputas inter-estatales amenazan con provocar una guerra convencional en la región, pero las crisis internas y los flujos e impactos intermésticos y transnacionales son factores que tienden a generar mayores probabilidades de inestabilidad y de violencia en la región. De hecho, formalmente, con la excepción de la situación en Colombia, en la actualidad no existen guerras convencionales o civiles en la región, aunque los procesos de polarización social y política puedan tender a incrementar la posibilidad de que ocurran.

En su informe de 2005, el PNUD señala claramente que los conflictos armados “pueden ser vinculados primariamente a la falta de capacidad del Estado o a su fracaso en prevenir, contener o resolver conflictos entre grupos”.¹⁹ Como afirma el actual Secretario General de la OEA José Miguel Insulza, en América Latina y el Caribe, la mayoría de los conflictos y crisis internas responde a la “ausencia del Estado”. Esta “ausencia del Estado” es crítica en la región, ya que el Estado es el proveedor fundamental del orden público y de los servicios públicos a los ciudadanos de una nación.²⁰ Consecuentemente, el nexo entre las debilidades estructurales y los déficits de gobernabilidad, y la emergencia de diferentes modalidades de violencia y conflicto interno es frecuentemente evidente en la región.

Por otra parte, el fin de la Guerra Fría expandió el potencial para la emergencia de crisis y de amenazas que pueden derivar en conflictos armados creando asimismo una más amplia diversidad en su naturaleza y escala y en las fuentes que los pueden originar, erosionando la predictibilidad de la política internacional.²¹

En este marco, pese a que el desarrollo del derecho internacional ha contribuido de manera creciente a la reducción de los conflictos inter-estatales, la capacidad del Estado y la vigencia del estado de derecho, especialmente en los estados institucionalmente frágiles²², se ha debilitado, incluyendo la capacidad de implementar mecanismos de prevención y resolución de conflictos frente a las nuevas amenazas de carácter interno y transnacional. Como resultado han surgido nuevas formas de violencia, más difusas y menos identifica-

bles que la guerra convencional entre Estados. Estas nuevas formas de violencia hacen difícil establecer una clara diferenciación entre conflicto violento y conflicto armado, particularmente en el seno de sociedades fragmentadas y polarizadas. Por otra parte, se ha establecido una variedad amplia de mecanismos efectivos para prevenir la guerra convencional pero no se han desarrollado un marco conceptual consistente y mecanismos eficientes para prevenir o erradicar las causas de la violencia estructural de naturaleza social, política, étnica o religiosa, asociada con la potencial eclosión y escalada de conflictos violentos y armados.

En función de este cuadro, los principales retos de las organizaciones internacionales y regionales en la prevención de conflictos y en la construcción de la paz, están vinculados a nuevas amenazas a la seguridad y a un espectro diversificado de violencias que surgen en el seno de los estados de América Latina y el Caribe, relacionadas a las debilidades de los sistemas políticos y de los Estados y que amenazan no sólo la estabilidad de sus sociedades sino que también conllevan significativos efectos regionales.

Las actuales falencias y debilidades del Estado en la región, eventualmente afectado y limitado en su capacidad de impulsar políticas sociales eficientes y de mediar, a través de mecanismos consolidados de diálogo, en las tensiones y conflictos que pueden emerger entre diferentes grupos y sectores, responde tanto a factores estructurales internos, como a las crecientes tensiones generadas por los procesos globalizadores, especialmente en los ámbitos económico, financiero, tecnológico e informativo. Este cuadro incide sobre un creciente desequilibrio regional interno de los Estados, generando el incremento y el flujo de contingentes poblacionales de excluidos que van quedando al margen del empleo y de la satisfacción de necesidades básicas, cada vez más expuestos a “formas de supervivencia anómicas marginales, criminales o no convencionales”.²³

A la exclusión de estos contingentes se suman también las tensiones culturales, como resultado de la existencia de amplios sectores de la población discriminados por el mundo del consumo y por la imposición de hábitos consumistas asociados con la globalización comunicacional y el impacto directo de la globalización en términos de crecientes flujos ilícitos de personas, armas, drogas y capitales. Estos flujos se benefician de las oportunidades ofrecidas por la apertura y la liberalización económica y el potencial de las nuevas tecnologías,

con lo cual la violencia asociada a estas actividades también se transnacionaliza, exigiendo políticas que desbordan el marco de la política y de la acción de gobierno del Estado-nación.²⁴ En este marco, surgen nuevos actores y agentes promotores de conflicto, con frecuencia en espacios fuera del control de las instituciones del Estado, dando lugar a tipos de conflicto noveles, de carácter transnacional que, como ya mencionamos, no se encuentran regulados por el derecho internacional o lo hacen impracticable.²⁵ La dimensión transnacional, introducida por los procesos de globalización, contribuye asimismo a que estos actores escapen a la dinámica política estrictamente interna de los Estados e introduzcan aspectos ideológicos y organizativos y el apoyo de actores externos que desbordan al encuadre territorial del Estado-nación convencional.

En esencia, la guerra, la paz y la violencia en América Latina y el Caribe no presentan rasgos idénticos a las que predominan en otras regiones y están estrechamente asociados, en la naturaleza de sus conflictos distintivos, con la formación y evolución del Estado-nación, tanto en el momento de su conformación y génesis durante los procesos de independencia como en su evolución posterior y, particularmente, en su desarrollo en la etapa de restauración y consolidación democrática.²⁶ No obstante, la canalización de los conflictos a través de marcos institucionales adecuados, puede convertirlos en instrumentos de transformación social que contribuyan a modificar o eliminar situaciones de desigualdad e injusticia social. Sin embargo, en tanto el conflicto es inherente al cambio social, particularmente en sociedades altamente fragmentadas y polarizadas, la responsabilidad primordial de un Estado y de una sociedad democrática es evitar que derive en un conflicto violento, y, eventualmente, se transforme en un conflicto armado, evidenciando y haciendo visible la violencia estructural inherente.

Mientras que en los años ochenta los conflictos violentos se solían entender en clave de la violencia autoritaria del Estado y de la violencia armada de la guerrilla y de los movimientos insurreccionales, es decir como una violencia eminentemente política que podía responder a razones y factores estructurales, en la actualidad —cuando casi todos los países de la región gozan de regímenes democráticos relativamente consolidados y este tipo de conflictos violentos pueden, en principio, ser canalizados institucionalmente en un marco democrático— la violencia remite al crimen organizado, al narcotráfico, a la delincuencia común, a las pandillas urbanas, y a fenómenos similares, y a

su penetración en o suplantación de los aparatos del Estado, en un marco estructural de desigualdad y exclusión tanto socio-económica como política y cultural.

Consecuentemente, la violencia social y la inseguridad se han convertido en la mayor preocupación de los latinoamericanos, lo que explica las movilizaciones sociales que se han producido en muchas de las grandes urbes de la región, exigiendo a los gobiernos medidas y respuestas concretas a este respecto. No obstante, la concepción del desarrollo basada en la vigencia y cumplimiento de los derechos de los ciudadanos y, en este marco, la búsqueda de sociedades más gobernables no sólo implica redefinir el rol del Estado y de las políticas públicas, sino que también supone revisar las responsabilidades de la sociedad civil, en tanto en la actualidad las demandas de la ciudadanía de más seguridad no sólo están insatisfechas, sino que el aumento de la percepción de inseguridad lleva al círculo vicioso de exigir cada vez más respuestas y acciones desde el Estado en este campo.

En este contexto, en América Latina ha habido un progresivo desplazamiento de las preocupaciones de la sociedad civil en materia de seguridad, paz y violencia, de los conflictos inter-estatales a las claves de la violencia estructural presentes en nuestra sociedades y vinculadas, en forma creciente, por un lado, con la violencia social asociada con el incremento de la criminalidad y la debilidad de las instituciones estatales para lidiar con ella y, por otro, en los casos de extrema polarización política, al resurgimiento de nuevas formas de violencia política en el marco de los conflictos vinculados con transiciones políticas y procesos de transformación social, frecuentemente asociadas asimismo con larvadas modalidades de violencia étnica, siempre presentes en la región desde la génesis histórica de sus Estados-nación. En este sentido, y a diferencia de otras regiones, las amenazas a la paz por la emergencia, irrupción y desencadenamiento de conflictos violentos que puedan devenir en conflictos armados, están asociadas fundamentalmente a la violencia estructural inherente a estas sociedades, exacerbadas por el impacto de procesos transnacionales y por la radicalización política de las polarizaciones sociales, frente a un Estado débil y poco responsivo, más que por las disputas o confrontaciones entre Estados.

En este marco, el desafío fundamental para las sociedades de la región apunta a encarar una efectiva prevención de conflictos armados y/o

violentos, a partir de las tensiones surgidas de las crisis de legitimidad y gobernabilidad, de desarrollo y exclusión social y étnica, y de transición hacia nuevos modelos políticos de organización democrática. Y como desafío adicional apunta a desarrollar mecanismos efectivos a partir no sólo del Estado y, eventualmente desde el apoyo y la cooperación de los organismos internacionales y de la comunidad internacional, sino también desde una activa participación y compromiso de la ciudadanía organizada. La comprensión de la prevención de conflictos y de la construcción de la paz, y el rol de una diplomacia preventiva basadas en un activo involucramiento ciudadano a diferentes niveles —local, nacional, regional y global— son cruciales en este sentido, particularmente cuando hacen visibles, por parte de los sectores más afectados, los factores estructurales que contribuyen, en el marco de las características distintivas de cada sociedad y del impacto particular de los procesos de globalización, a la violencia estructural que las distingue.

Por otra parte, la prioridad que se otorga a los temas de seguridad pública, seguridad estatal y seguridad regional en la agenda de los países de América Latina y el Caribe, ha contrastado con las prioridades de seguridad nacional planteadas en torno a la lucha contra el terrorismo por parte de los Estados Unidos a partir de septiembre de 2001, generando, por un lado, una marcada divergencia entre las prioridades de seguridad y las amenazas a la misma identificadas por los países de la región y la agenda de seguridad y las amenazas identificadas por los Estados Unidos en función de su interés nacional. Esta tensión ha sido claramente evidenciada, por un lado en el marco de los organismos internacionales y regionales, y de los encuentros de Ministerios de Defensa y de fuerzas armadas hemisféricas, y, por otra parte, se ha reflejado manifiestamente en las diferencias en la priorización de los temas de derechos humanos y de participación de la sociedad civil²⁷, sin que los primeros años de la nueva administración del Presidente Obama en los EEUU hayan generado políticas que contribuyan a diluirla.²⁸

En el contexto de los cambios recientes de la región en términos de las amenazas a la seguridad de los Estados y de los ciudadanos, y debido a la emergencia de nuevas formas de conflicto y de violencia que van más allá de las convencionales, particularmente cuando detentan un carácter transnacional, es que es necesario ubicar el rol de las organizaciones internacionales y regionales en su contribución a la prevención y resolución de crisis y de conflictos emergentes de

estas nuevas situaciones, y, como analizamos en este volumen, en la importancia del fortalecimiento institucional de los mecanismos democráticos de diálogo y de resolución de conflictos, con una activa participación de las redes y organizaciones de la sociedad civil.

3. Organizaciones internacionales y regionales en la prevención de conflictos, la construcción de la paz y la seguridad regional en América Latina y el Caribe

El surgimiento de nuevas amenazas a la paz y a la seguridad internacional después del fin de la Guerra Fría, y las dificultades que ha enfrentado la ONU para generar un viraje conceptual en torno a la promoción de nuevas estrategias de prevención y de resolución de conflictos, en el contexto de un nuevo entorno internacional donde las guerras convencionales inter-estatales van siendo desplazadas por la violencia, las crisis internas y las atrocidades masivas, y por la amenaza del terrorismo, con repercusiones regionales e internacionales, han creado asimismo nuevas condiciones para un rol más destacado de las organizaciones regionales en la preservación de la paz y de la seguridad regional. De hecho, las organizaciones regionales y subregionales han adquirido una nueva y significativa relevancia en las últimas dos décadas, particularmente en lo que se refiere a la paz, la seguridad, la estabilidad regional, el desarrollo y la prevención o mitigación de los conflictos en el marco de la evolución de nuevas modalidades de regionalismo²⁹, a partir de su reconocimiento explícito en el capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, en el entendido de que complementan la labor de la ONU proveyendo vías alternativas por la resolución pacífica de disputas locales o para imponer normativas internacionales, y para prevenir y responder a diversas amenazas a la seguridad regional.

Pese a esta diferenciación explícita, en donde el uso de la fuerza está reservado a la ONU, el punto más importante en las relaciones entre este organismo y las organizaciones regionales con un agenda de seguridad definida, consiste en clarificar las responsabilidades a cada nivel, definir el flujo de información, y precisar los mecanismos de rendición de cuentas³⁰ y de coordinación, en tanto el enfoque de la ONU y el enfoque de las organizaciones regionales pueden responder a lógicas diferentes.

Para ello, en primer lugar, muchas de estas organizaciones han debido asumir una visión más compleja y diversificada sobre la seguridad, que incluyera, más allá de las visiones convencionales acerca de los conflictos armados entre estados y la seguridad regional, temas económicos, ambientales y humanitarios. El surgimiento de una combinación de viejas y nuevas amenazas a nivel global y regional ha demandado, por un lado, el reconocimiento de la necesidad y del potencial de la prevención de conflictos superando las visiones normativas previas en torno a la gestión de conflictos (*conflict management*) o la gestión de crisis (*crisis management*), y ha exigido el desarrollo de nuevos patrones más complejos para abordar y lidiar con los conflictos armados, particularmente en una perspectiva preventiva. Y, por otro lado, ha implicado la necesidad de incluir en muchos casos, la prevención de la degradación económica, ambiental y social asociadas a esas amenazas. Esta complejización de la agenda de seguridad ha dado lugar a un amplio debate sobre diferentes nociones de seguridad, que ha orientado, en mayor o menor medida, un conjunto de diferentes concepciones de la seguridad en función de diferentes énfasis y prioridades.

En este marco, eventualmente generalizable a otras regiones del mundo, en América Latina y el Caribe las organizaciones regionales detentan, potencialmente, una mayor capacidad de implementar medidas de prevención de conflictos, incluso si éstos no son identificados como tales, y de promover la seguridad y la estabilidad regional en conjunción con las iniciativas de los Estados. Al punto que, en muchos casos, la ONU ha delegado en las organizaciones regionales la responsabilidad del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional y de la prevención y de resolución de conflictos a nivel regional o sub-regional, particularmente en función de la implementación de medidas diplomáticas y políticas. A lo cual cabe agregar que, en el caso de América Latina y el Caribe, la existencia de un legado histórico de desarrollo del derecho internacional en la resolución pacífica de conflictos ha contribuido de una manera sustancial.

En principio, la proximidad geográfica posibilita que los estados hagan una más rápida identificación de potenciales conflictos, y su más limitado tamaño y membrecía (en relación a la ONU), hace más fácil la búsqueda de consensos para emprender acciones oportunas a nivel regional. Adicionalmente, las medidas en este sentido por parte de organizaciones regionales pueden ser más efectivas en función de un mejor conocimiento del contexto y de las circunstancias específi-

casos de la región, tanto en lo que se refiere a conflictos inter-estatales como a los impactos regionales de conflictos internos. Por otra parte, la interdependencia económica y comercial a nivel regional, puede facilitar estas medidas en base a vinculaciones y nexos existentes, particularmente en el marco de acuerdos de cooperación o de políticas de integración regional, cristalizadas en diferentes modalidades de regionalismo.³¹

Es importante destacar que en mucho de los casos, la cooperación regional, como base para la creación de organizaciones regionales o sub-regionales, está generalmente vinculada a la cooperación en el área de seguridad, como en el caso del MERCOSUR (cuyos orígenes responden a los acuerdos de seguridad implementados entre Brasil y Argentina) o del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica en el marco del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), que desde su creación actúan como mecanismos de prevención de conflictos al diluir las hipótesis de conflictos entre Estados y al formular e implementar medidas de confianza mutua en beneficio de una mayor cooperación en el área económica y comercial. En este sentido, la cooperación regional es frecuentemente percibida como un mecanismo preventivo de conflictos en si misma.³² Sin embargo, en la medida que el regionalismo frecuentemente ha sido impulsado en función de la necesidad de desarrollo económico no es evidente que las organizaciones regionales están automáticamente preparadas para lidiar con los temas de paz y de seguridad y con las amenazas a las mismas.³³

No obstante, una serie de razones parecen justificar esta delegación de los temas de prevención y resolución de conflictos en los organismos regionales. En primer lugar, porque permite superar la suspicacia habitual de los Estados de una región frente al hecho de que la prevención de conflictos implique una intervención externa en asuntos internos (particularmente en regiones sensibilizadas históricamente por la intervención de poderosos actores externos, como ha sido el caso de América Latina y el Caribe), y de que constituye una amenaza a la soberanía nacional, especialmente en contextos donde ha primado el principio de no-intervención como un instrumento histórico para prevenir la injerencia externa de actores poderosos o hegemónicos.³⁴ En segundo lugar, porque a nivel regional, los estados miembros de una organización inter-gubernamental, deberían estar más interesados y más comprometidos en prevenir y resolver conflictos en su propia vecindad, ya que éstos pueden afectar la estabilidad de toda

la región y sus propios intereses.³⁵ En tercer lugar, porque los actores regionales están mejor equipados y tienen un mejor conocimiento para desarrollar medidas preventivas frente a potenciales conflictos, tanto inter como intra-estatales, que impliquen temas regionales. A su vez, tienen un mayor compromiso político para desarrollar enfoques y estrategias de largo plazo que las organizaciones y actores de la comunidad internacional en general, y, en principio, una mayor disposición para aceptar soluciones o salidas, eventualmente consensuadas, que pueden tener costos negativos para el propio Estado, si estas implican un bien mayor para la región. En cuarto lugar, porque, en principio, los actores regionales podrían tender a estar más comprometidos con la prevención a largo plazo, más que con la gestión de la crisis o de un conflicto militar ya iniciado, en aras de una sostenida estabilidad regional. Finalmente, como lo ha señalado la propia ONU, los actores regionales son fundamentales en la creación de una cultura de prevención, que sirva de base regional para ésta y que contribuya a articular una cultura de prevención global. La cultura de prevención regional es más fácilmente desarrollable sobre la base de similitudes culturales, y valores y normas compartidas, incluso si existen variaciones sub-regionales significativas, como en el caso de América Latina y el Caribe, entre Centroamérica, los países andinos, el Caribe y el Cono Sur.

En este marco, las organizaciones regionales y subregionales tienen, potencialmente, un rol destacado a desempeñar en la prevención de conflictos, particularmente en acciones preventivas sensibilizadas frente al contexto³⁶, en tanto pueden tener más voluntad política, más capacidad, y más interés en prevenir conflictos en su propio vecindario, con lo cual sus esfuerzos de construcción de la paz frecuentemente pueden tender a ser de naturaleza preventiva.³⁷

En suma, un conjunto de importantes factores contribuye positivamente a la utilización de un enfoque y de una estrategia regional en la prevención de conflictos y en la construcción de la paz y de la seguridad, y las organizaciones regionales y sub-regionales configuran un recurso y un conjunto de actores fundamentales para la implementación de este enfoque, en especial en función de las diferentes concepciones y marcos de la seguridad regional que promueven.

Sin embargo, a pesar de estas ventajas de las organizaciones regionales como promotoras de medidas de prevención y de resolución de conflictos, también existen una serie de aspectos negativos en la

utilización de los esquemas y enfoques regionales para asegurar la paz y la seguridad. En este sentido, los rasgos negativos de las organizaciones regionales están asociados a su relativa debilidad y a la frecuente ausencia de capacidades logísticas para lidiar con la prevención y la resolución de conflictos.³⁸ Adicionalmente, puede suceder que sea extremadamente difícil para un Estado de la región asumir una posición imparcial en el ámbito de su vecindad. Consecuentemente, las organizaciones regionales con frecuencia se encuentran constreñidas por las posiciones y preferencias de sus miembros, por la necesidad de construir consensos, y por la reticencia a otorgar a éstas un mandato lo suficientemente explícito y contundente como para actuar en la prevención o en la intervención en crisis regionales.³⁹

De hecho, la tensión entre el principio de soberanía nacional y los acuerdos multilaterales establecidos afecta a las organizaciones regionales de una manera similar a la de la ONU, convirtiéndolas asimismo en plataformas para la expresión y la promoción de intereses nacionales⁴⁰. En este marco, la implementación de políticas de seguridad regional que incluyan medidas de prevención o de resolución de conflictos por parte de las organizaciones regionales se encuentra obstaculizada por la ausencia de voluntad política, la escasez de recursos y de cuadros técnicos, el temor de concesiones en términos de la soberanía nacional y la animosidad histórica que pueda existir entre sus estados miembros, convirtiéndose todos estos elementos en potenciales impedimentos para una más efectiva gobernabilidad de la seguridad regional.

Por otra parte, la mayoría de las organizaciones regionales han comenzado a desarrollar mecanismos y espacios formales de participación de la sociedad civil sólo muy recientemente y en forma incipiente, siguiendo con frecuencia el ejemplo de la ONU, con lo cual, adicionalmente, existe un abismo significativo entre las agendas de éstas organizaciones de carácter exclusivamente inter-gubernamental basadas en la cooperación entre los estados-nación que las conforman y los planteamientos de las redes y organizaciones de la sociedad civil, cuando éstos existen, en relación a los temas de paz y seguridad.⁴¹

La comprensión e identificación de los obstáculos que presentan las organizaciones inter-gubernamentales a nivel regional y subregional son fundamentales para la acción de las organizaciones y redes de la sociedad civil que, frecuentemente, identifican las dificultades de las organizaciones regionales en prevenir, resolver o superar crisis

regionales o nacionales con la misma organización y no con la conducta de los estados miembros que la componen, atribuyéndole un comportamiento autónomo que generalmente no responde a las condiciones de su mandato.

Como señala Wulf, las organizaciones regionales, en principio, continúan siendo un conjunto de estado-naciones con un desempeño restringido en el manejo de los conflictos y en el mantenimiento de la paz, pese a que la prevención de conflictos y las estrategias de mitigación han dado lugar a algunos resultados importantes.

En la práctica y en la mayoría de los casos, sin embargo, también han evidenciado, de una manera similar a la de la ONU, ser tan inflexibles y rígidas como ésta, principalmente debido a la falta de acuerdos políticos. En particular, dos factores fundamentales afectan su efectividad en este campo: por un lado las divergencias continuas entre los Estados miembros en lo que se refiere a valores comunes (particularmente en lo referente a la aceptación de una norma de resolución de conflictos no-militar) y por otro, la resistencia y el temor de estos Estados a ceder soberanía nacional en favor de las organizaciones regionales y de alguna normatividad supranacional.⁴² Si bien el primer factor no constituye un elemento particularmente relevante en el caso de las organizaciones regionales y subregionales de América Latina y el Caribe en tanto existe, por un lado, una tradición jurídica común en torno al estado de derecho y al derecho internacional y, por otro, la mayoría de los Estados de la región han retornado a la democracia y al estado de derecho, el segundo constituye un obstáculo siempre presente que condiciona y limita la voluntad política de los estados miembros.⁴³

En América Latina y el Caribe existe un conjunto de organizaciones regionales y sub-regionales, algunas de ellas de larga existencia y con mandatos explícitos para la prevención y resolución de conflictos, tanto de orden inter-estatal como intra-estatal, y otras de reciente creación que no incorporan en sus documentos fundacionales, de una manera sustancial, ni la noción de prevención de conflictos ni la colaboración de la sociedad civil en las estrategias preventivas que puedan desarrollar, aunque asumen algunas de las nuevas concepciones de seguridad. De hecho, existe una reticencia generalizada, en las organizaciones y entre sus estados miembros, a aceptar formalmente la noción de prevención de conflictos a través de la intervención de organismos regionales.⁴⁴ La mayoría de estas organizaciones son parte

del sistema interamericano, incluyendo la OEA como la más antigua organización hemisférica. El sistema interamericano y las organizaciones que forman parte de este sistema, han estado funcionando, desde su creación, sobre la base de los principios de no-intervención, de equidad jurídica entre los Estados, y de resolución pacífica de las disputas entre sus miembros.⁴⁵

En este sentido, Swanström argumenta que la OEA surge como un ejemplo positivo de cómo las organizaciones regionales pueden incluir, así sea implícitamente, la prevención en sus mandatos, ya que se ha focalizado en el desarrollo democrático y económico, los derechos humanos, la participación de la sociedad civil y la lucha contra el tráfico de drogas. El compromiso con la prevención estructural impulsado por la OEA no puede ser subestimada, pese a que con frecuencia se señala que la participación de los Estados Unidos ha impedido que este organismo alcance los objetivos dictados por su mandato.⁴⁶

Aunque la OEA no posee un mandato específico y una política estructurada para la prevención de conflictos, existen una serie de programas y de mecanismos bien establecidos y consolidados, y de medidas *ad hoc* en el marco de la organización, que funcionan en torno a la gestión y resolución de conflictos, como lo señala en uno de los capítulos de este volumen la investigadora Paz Milet. Sin embargo, la organización confronta una serie de retos similares a los apuntados para las organizaciones regionales en general – la ausencia de voluntad política y la existencia de dificultades políticas para construir consensos entre sus estados miembros con el fin de promover no sólo la prevención operacional en el marco de crisis específicas sino también políticas estructurales que generen un cambio en las causas profundas de la violencia y el conflicto en la región. Adicionalmente, los principios históricamente asumidos de no-intervención y de soberanía nacional contribuyen a la tradicional reticencia de los países de América Latina y el Caribe a aceptar interferencias por parte de una organización asociada desde sus orígenes con la predominancia de los Estados Unidos, en especial en relación con el desarrollo de crisis internas. Asimismo, en el seno de la organización persiste una cultura de reacción frente a eventuales crisis o conflictos en la región, en lugar de un sostenido giro hacia una cultura de prevención, situación que afecta negativamente el desarrollo de estrategias preventivas antes del estallido de un conflicto y de su transformación en una potencial amenaza a la estabilidad regional.⁴⁷

No obstante constituir el único foro hemisférico que posibilita el intercambio y el diálogo entre diferentes países de las Américas, la OEA no es la única organización regional o sub-regional presente en América Latina y el Caribe que aborda los temas de paz y seguridad regional, y de prevención y resolución de conflictos y de construcción de la paz. En el marco de un enfoque reactivo similar a la OEA, la mayoría de las organizaciones regionales y sub-regionales proveen de marcos legales y de mecanismos jurídicos para la resolución pacífica de disputas, y promueven el establecimiento de zonas de paz y de medidas de construcción de confianza mutua, como en el caso de MERCOSUR, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Sistema Regional de Seguridad del Caribe (RSS) y la CARICOM, o han creado marcos conceptuales más amplios como en el caso del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, establecido a un nivel sub-regional después del fin de la crisis en los ochenta.⁴⁸

Por otra parte, recientemente, en el marco de la nueva fase de regionalismo de carácter post-liberal ya señalado, la creación de la Unión de Naciones de América del Sur (UNASUR) en 2008, que incluye a todos los países de América del Sur y excluye a los países centroamericanos, caribeños y de América del Norte, ha dado lugar a la creación de un Consejo Sudamericano de Defensa, propuesto originalmente por Brasil⁴⁹, y que merece, junto con la OEA, una especial atención, como lo analizan en este volumen los investigadores brasileños Gilberto Rodrigues y Thiago Rodrigues, a partir de la estructura de MERCOSUR. La creación de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CEALC) en 2010, más allá de ampliar la cooperación regional a México, Centroamérica y el Caribe, con la exclusión de los Estados Unidos y de Canadá, constituye asimismo, potencialmente, un paso importante en este sentido, en la medida que comience a definir con mayor claridad su estructura y sus objetivos.⁵⁰ Asimismo la creación de la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA) en esta misma fase, por iniciativa de Venezuela, con la participación de países sudamericanos, centroamericanos y caribeños, más allá de su orientación ideológica, abre también la posibilidad de impulsar iniciativas de prevención de conflictos armados, aunque su marco institucional aparece más desdibujado, como lo señala en un capítulo de este volumen la analista Cristina Silva. A diferencia de la OEA, éstas tres organizaciones, pese a su carácter incipiente, se distinguen por la exclusión de los Estados Unidos y de Canadá, lo que ha dado pie, asimismo, a la caracterización de esta fase de regionalismo en América Latina y el Caribe, como post-hegemonía.⁵¹

En la mayoría de los casos, la funcionalidad y efectividad de estos mecanismos queda por verse, pero en el caso de UNASUR, pese a su creación reciente, ésta puede llegar a competir o a ser complementaria de la OEA. No obstante, la OEA es la única organización regional que tiene una escala interamericana y hemisférica y que incluye no sólo a los países de habla hispana y lusoparlantes, pero también a los Estados Unidos, Canadá y los estados del Caribe de habla inglesa, francesa y holandesa.⁵²

Sin embargo, para realizar un análisis de las organizaciones internacionales y regionales en la prevención de conflictos y la construcción de la paz en América Latina y el Caribe y de los espacios y estructuras regionales que han conformado para una más activa participación de la sociedad civil en este campo, es necesario hacer una breve revisión de las concepciones de seguridad imperantes en la actualidad para una mejor comprensión de su utilización como marco conceptual de estos organismos y de su aplicabilidad en la prevención de conflictos y en la construcción de la paz en la región.

4. Los aportes conceptuales: seguridad cooperativa, seguridad democrática, seguridad humana, seguridad multidimensional y su aplicación por las organizaciones internacionales⁵³

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

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

La seguridad cooperativa

En este marco, el concepto de **seguridad cooperativa** que surge en la etapa de re-democratización y de consolidación democrática de la década del ochenta, poniendo en cuestión las concepciones geopolíticas vigentes hasta el momento, es definida en términos de “la búsqueda de reducción de posibilidades y alcance de las agresiones internacionales a través de la asociación preventiva de los Estados participantes para proteger su seguridad conjunta”.⁵⁴

Para lograr la seguridad cooperativa se requiere que los Estados participen reconfigurando sus instituciones militares, fomentando la transparencia en sus políticas de seguridad, fortaleciendo las instituciones internacionales para mantener la paz, resolver disputas y promover la cooperación para enfrentar problemas comunes de seguridad, desarrollar la cooperación bilateral, e impulsar medidas de confianza mutua. En este sentido, en un enfoque de seguridad cooperativa, la disuasión se alcanza a través de la transparencia de los procedimientos e información militares y de las medidas de confianza mutua que involucran a las fuerzas armadas de cualquier grupo de países. El concepto se asocia a las experiencias desarrolladas particularmente en América del Sur entre Argentina, Chile y Brasil (ABC) en la década del noventa, que contribuyeron a la distensión regional y a la resolución de algunas disputas territoriales importantes, especialmente entre Argentina y Chile⁵⁵, y a la misma

creación del MERCOSUR. Asimismo, el concepto influyó sobre la implementación y la supervisión de los procesos de paz en América Central y la aprobación del Tratado Marco de Seguridad Democrática en la sub-región.

El concepto de seguridad cooperativa es muy cercano a la idea de las Naciones Unidas de “diplomacia preventiva”, en tanto intenta combinar la tendencia a la cooperación internacional con las realidades impuestas a las políticas de defensa de los países. Como señala un analista, en este marco, la “seguridad cooperativa hemisférica puede ser definida como un sistema de interacciones inter-estatales que, al coordinar las políticas gubernamentales, anticipa y contiene amenazas a los intereses nacionales y previene que la percepción de estas amenazas por los diferentes gobiernos se conviertan en tensiones, crisis y confrontaciones abiertas”.⁵⁶

Sin embargo, como apunta otro analista, dos observaciones son importantes al respecto. La primera es que, no obstante los avances en la década precedente, “no se tiene todavía un régimen de seguridad cooperativa establecido en la región, es decir un conjunto de acuerdos sobre las normas, reglas e instituciones para gobernar las relaciones de seguridad entre los países de la región”.⁵⁷ En segundo lugar, estas medidas no son aplicables a las nuevas amenazas emergentes, como el narcotráfico o las fuerzas sub-estatales (guerrilla, bandas criminales), ya que fueron diseñadas para las relaciones entre Estados. Frente a estas amenazas, el fomento de la confianza y transparencia entre Estados puede ser irrelevante.⁵⁸

La seguridad democrática

El proceso de pacificación y de consolidación democrática en Centroamérica, dio lugar por otra parte, al desarrollo de una concepción más amplia —la **seguridad democrática**. La seguridad democrática se concibe como “la aplicación al nivel de los problemas de la seguridad de los estados de los principios y valores de la democracia, y por lo tanto, entiende como seguridad a todas aquellas condiciones que propicien el bienestar de los seres humanos: el desarrollo de las formas representativas en la vida política, la ausencia de riesgos o amenazas físicas, la generación de condiciones mínimas de ingreso, vivienda, salud, educación, etc”.⁵⁹ En este sentido, el modelo de

Seguridad Democrática “se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza y de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narco-actividad y el tráfico de armas”, tal cual aparece definido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.⁶⁰

Por lo tanto, su importancia radica en el hecho que combina tanto la perspectiva de la seguridad ciudadana⁶¹ y humana (estado de derecho y seguridad de las personas y sus bienes) como el de las naciones y Estados, especialmente en el marco de la seguridad regional, incorporando de esta forma nociones de la seguridad cooperativa o compartida.⁶²

No obstante, las definiciones de seguridad democrática (y por extensión las de seguridad humana, como veremos más adelante) han enfrentado serias críticas debido a que son tan amplias y abarcativas que la agenda de seguridad deja de ser operativa al incluir diversas dimensiones, y, más específicamente, al crear una superposición entre la agenda de seguridad y la agenda de desarrollo⁶³, lo cual va en detrimento de ambas. La agenda de seguridad es tan general que se enfrentan serios problemas para su implementación práctica en el ámbito regional e incluso nacional, en términos de políticas específicas.⁶⁴

Seguridad humana y seguridad multidimensional en el contexto latinoamericano y caribeño

En esencia, el debate actual sobre seguridad ha girado básicamente en torno a un enfoque tradicional o “restringido” que enfatiza los temas de seguridad y defensa nacional frente a una concepción “amplia” que incorpora otras dimensiones.⁶⁵ La primera se fundamenta en la utilización legítima de la fuerza por parte del Estado, centrándose en los temas de la guerra y la paz, privilegiando los aspectos militares y de defensa. Fruto de ello, predomina el análisis de las amenazas convencionales a la seguridad que giran en torno a conflictos armados domésticos, fronterizos o con actores extra-regionales. Como consecuencia de esta visión, la toma de decisiones y la implementación

de políticas públicas han estado fundamentalmente en manos de los militares y del poder ejecutivo. Esto se hace particularmente evidente en América Latina y el Caribe donde éstas políticas estuvieron frecuentemente signadas, tanto en el marco de regímenes autoritarios como democráticos, por las concepciones tradicionales o “restringidas” de la seguridad, particularmente durante la Guerra Fría.

Sin embargo, ante los cambios que se han producido en el escenario mundial y sus efectos sobre las dinámicas domésticas luego del fin de la Guerra Fría, la perspectiva “más amplia” propone una re-conceptualización radical del concepto de seguridad. En este sentido, uno de los insumos más importantes ha sido el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD de 1994, que introduce el concepto de **seguridad humana**. Este concepto privilegia la seguridad de las personas y plantea que *“The concept of security must change —from an exclusive stress on national security to a much greater stress on people’s security; from security through armaments to security through human development, from territorial security to food, employment and environmental security”*.⁶⁶

En esencia, esta concepción apunta a identificar un conjunto de amenazas a la seguridad que van más allá de la amenaza a la paz, e incluye otras dimensiones que pueden afectar tanto al estado, como a la sociedad y a los individuos. Desde la perspectiva de esta concepción de la seguridad se hace necesario abordar el análisis de las amenazas no-convencionales, lo cual conlleva a su vez a la discusión de una nueva agenda de seguridad que incorpora temas adicionales a las tradicionales cuestiones militares y de defensa, entre ellas los conflictos económicos, políticos y sociales, las migraciones, los problemas ambientales y el narcotráfico. Desde este enfoque más amplio de la seguridad se plantea la necesidad de “desmilitarizarla” y llevarla al campo de la negociación en la esfera política, lo cual implica que se amplía el espectro de los actores que participan en los procesos de toma de decisiones y formulación de políticas públicas sobre estos temas. En este marco, se produce una ruptura con la visión estado-céntrica y militarista, creándose un espacio que involucra a otros actores políticos (poderes legislativo y judicial y partidos políticos) así como también a las organizaciones y redes de la sociedad civil y a los ciudadanos en general.

El eje principal de la concepción de la seguridad humana es “la reducción del riesgo colectivo (y compartido), por medio del análisis,

decisiones, prevención y acciones que disminuyan las causas y circunstancias de la inseguridad”.⁶⁷ Por lo tanto, se enfatiza la prevención de la inseguridad, particularmente aquella que afecta a una mayoría de la población.

En el contexto hemisférico, Canadá y Chile han sido los países que mayormente ha impulsado esta concepción de la seguridad en el ámbito hemisférico⁶⁸, otorgado prioridad a la limitación del uso de la fuerza, la protección de civiles en conflictos armados, el apoyo a la operaciones de paz, la prevención de conflictos, la gobernabilidad, la rendición de cuentas y la seguridad pública. En este marco, el concepto de seguridad humana tiene un carácter transnacional e interdependiente.⁶⁹

Sin embargo, este concepto ha sido blanco de fuertes críticas por minimizar los problemas de seguridad de las naciones y de los Estados y, por lo tanto, por relegar a un segundo plano los problemas de paz y seguridad. Estas críticas apuntan a señalar la dificultad de desarrollar políticas de seguridad y defensa por parte de los estados en función de objetivos específicos, además de cuestionar, dado su enfoque globalista, la soberanía de los estados. Estas críticas, generalmente basadas en presupuestos de la escuela realista de relaciones internacionales, han sido asumidas eventualmente, implícita o explícitamente, por algunos gobiernos de América Latina y el Caribe en función de las amenazas que pueda implicar en términos de intervenciones externas, particularmente en una región donde éstas han sido frecuentes.

El concepto de **seguridad humana** introduce un cambio de paradigma importante en el tratamiento de la seguridad. La seguridad humana se caracteriza básicamente por tener una preocupación universal, por presentar un carácter multidimensional, con componentes interdependientes, y con una predisposición a la prevención temprana de los conflictos, más que a una resolución posterior de éstos una vez desencadenados. Los siete componentes interdependientes que incluye abarcan la seguridad económica, alimentaria, de la salud, ambiental, personal, de la comunidad y política. El concepto comienza a cobrar presencia en el ámbito de la Organización de Naciones Unidas (ONU), con la presentación por parte del Secretario General Koffi Annan, en el año 2000, del Informe a la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, y por la creación, en el marco de esta Cumbre, de una Comisión de Seguridad Humana que presenta su informe al SG de la ONU en 2003. El Informe, bajo el título Seguridad Humana

Ahora⁷⁰, plantea que ésta complementa la seguridad del estado en cuatro aspectos: a) se preocupa de la seguridad de la persona y de la comunidad más que del Estado, b) las amenazas a la seguridad de la persona incluyen algunas que no se clasifican como seguridad para el Estado; c) la gama de actores no se circunscribe al Estado; y d) la consecución de la seguridad humana no incluye solamente la protección de la persona sino que le brinda los medios para valerse por sí misma. En este marco, el Estado pierde el monopolio de la protección de la seguridad, pero no el del uso legítimo de la violencia.

Este cambio de paradigma impulsado por las Naciones Unidas en el marco de los estertores y del fin de la Guerra Fría, no ha implicado, sin embargo, su aprobación oficial por parte de este organismo. Por otra parte, las críticas al concepto apuntan su excesiva amplitud conceptual, a su limitada aplicabilidad práctica, y al hecho fundamental de ignorar o subestimar las posibilidades de una agresión externa que afecte la defensa de un país.

No obstante, el concepto de seguridad humana influye decisivamente sobre los debates sobre seguridad en la región a principios de la década, y marca, asimismo, el surgimiento y desarrollo del concepto de **seguridad multidimensional** en el marco del sistema interamericano. De hecho, en la XXXII Asamblea General de la OEA realizada en Bridgetown, Barbados, en junio de 2002, se introduce un “enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica”, que plantea que la seguridad del hemisferio abarca aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.⁷¹ Al año siguiente, en la Declaración de las Américas aprobada durante la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica realizada en Ciudad de México en octubre de 2003, el concepto de seguridad multidimensional, fuertemente influido por el debate en torno a la seguridad humana pero también por las diferentes visiones y enfoques de seguridad imperantes en los países de las Américas, es incluido como una nueva concepción de seguridad hemisférica, tomando en cuenta la persistencia de viejas amenazas y la aparición de nuevas amenazas a la seguridad.⁷² La Declaración identifica una amplia gama de nuevas amenazas, reconoce las amenazas tradicionales y establece las limitaciones de este concepto, asumiendo las diferentes prioridades nacionales y sub-regionales, y los diversos enfoques y perspectivas vigentes al respecto, lo que obliga al establecimiento de una estructura de seguridad hemisférica flexible y adaptada a las especificidades de cada país y sub-región. El concepto es refrendado en la Cumbre Extraordinaria de las Américas

en Monterrey, en 2004, y en las sucesivas conferencias de Ministros de Defensa, y se encuentra vigente en la actualidad en el marco del sistema interamericano al punto de que la OEA ha creado una Secretaría específica para abordar la Seguridad Multidimensional.⁷³

No obstante, al igual que en el caso de la seguridad humana en el contexto de la ONU, el concepto ha recibido numerosas críticas que apuntan a su excesiva amplitud y falta de coherencia conceptual, a la imposibilidad de implementar políticas consistentes a partir de este concepto, y a su potencialidad de “securitizar” todos los problemas que confronta la región y sus estados. Como en el caso de la seguridad humana, la seguridad multidimensional es un enfoque y no un instrumento, que adicionalmente no especifica quiénes son sus actores protagónicos ni qué instituciones deben desarrollarse para su instrumentación, pero que representa un avance en relación al primer concepto, en tanto reconoce la persistencia de las amenazas tradicionales a la seguridad y plantea una arquitectura flexible en la que cada país define su propia estructura de seguridad. Como concepto, la seguridad multidimensional intenta generar una alternativa al unilateralismo de los Estados Unidos para la época y a su pretensión de que la seguridad se asimile a la defensa y a la guerra contra el terrorismo, pero, por otra parte, da lugar a una peligrosa tendencia a una extensión de la seguridad a temas que son de naturaleza económica y social, influyendo sobre una potencial “militarización” de respuestas estatales en diversos ámbitos o la “securitización” de la agenda económica y social.⁷⁴

Más allá de estas observaciones críticas, tanto la seguridad humana como la seguridad multidimensional son conceptos positivos porque amplían significativamente los alcances de la noción de seguridad y ponen el acento en la protección de la persona humana y de la comunidad, más que en el Estado. No obstante, como señalan algunos investigadores, “transformarlos en políticas gubernamentales eficaces es un reto difícil en naciones donde el Estado y la sociedad civil son débiles y también donde la democracia y la gobernabilidad se ven permanentemente desafiadas”.⁷⁵

Pese a éstas críticas, es evidente que este concepto constituye un referente e influye, directa o indirectamente, sobre gran parte de las concepciones subyacentes en el actual tratamiento de los temas de seguridad regional por parte de las organizaciones regionales en América Latina y el Caribe, como lo señalan acertadamente algunos de los autores que contribuyen a este volumen.

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

En suma, entre fines de la década del ochenta y principios de la del noventa, el fin de la Guerra Fría, la aparición de nuevos paradigmas y la emergencia de nuevas amenazas a nivel global y regional, junto con el impacto de la globalización en América Latina y el Caribe llevaron a una ampliación del debate y a una transición actual de los conceptos de seguridad en boga, en tanto los aspectos económicos (particularmente referidos a los acuerdos de comercio y cooperación entre países, y a los procesos de integración regional y sub-regional) y los aspectos políticos y sociales (en especial en referencia a la democracia y a la gobernabilidad democrática de la región) adquieren mayor importancia a partir de la década del ochenta. La politización de las agendas regionales y el retorno al Estado como principal actor protagónico en los procesos de regionalización que caracteriza una nueva etapa – postliberal, del regionalismo en la región, incorpora gran parte de estos debates en torno a las nuevas concepciones sobre seguridad y defensa.

Por otra parte, la creciente articulación entre los procesos domésticos y las dinámicas globales, complejiza las relaciones interestatales y ubica las dimensiones de seguridad “en forma simultánea en tres niveles diferenciados. La **seguridad humana**, con énfasis en los temas domésticos; la **seguridad interestatal**, con fuerte acento en las dimensiones sub-regionales, y la **seguridad internacional**, con un peso cada vez mayor de la región en asuntos globales, tanto en la creación de regímenes internacionales, como en acciones de mantenimiento de la paz” y de prevención de conflictos.⁷⁶

En este contexto, el surgimiento de nuevas amenazas a la seguridad tanto de los estados como de las personas, distintas a las amenazas tradicionales; el debilitamiento de los estados y la aparición de nuevos actores vinculados a la problemática de la paz y de la seguridad; y el impacto de los procesos de globalización (tanto comercial y financiera, como informática y cultural) hacen que los mecanismos tradicionales para abordarlas se vean desactualizados y poco aptos para enfrentar la nueva realidad regional. Sin embargo, la definición de estas “nuevas amenazas” se convierte también en objeto de amplio debate, tanto a nivel global como regional. Daly Hayes señala, en este sentido, que los latinoamericanos “tienen bastante claras las principales amenazas a la seguridad y al bienestar de sus sociedades”, destacando entre ellas, la

pobreza y la falta de crecimiento económico; el tráfico de drogas y la violencia vinculada con las actividades criminales; la inquietud social y la criminalidad urbana causada por la pobreza, la desigualdad de ingreso y la falta de oportunidades educativas; el crimen organizado, incluido el tráfico de armas y el lavado de dinero; la inestabilidad política y económica —a menudo transmitidas desde afuera del país— y la inmigración ilegal; el terrorismo internacional; los desastres naturales y ambientales, y la corrupción.⁷⁷ Por otra parte, a partir del 11 de septiembre de 2001, los Estados Unidos comenzaron a desarrollar una doctrina de seguridad, a nivel nacional e internacional, con marcado foco en la guerra contra el terrorismo y en la priorización de sus propios intereses nacionales que se expresó en un creciente unilateralismo en el tratamiento de los asuntos internacionales durante las administraciones del presidente George W. Bush.

En este marco, es de señalar que no existe una percepción común en la región sobre la prioridad de estas amenazas. Si bien todos los países de la región tienden a coincidir en la prioridad de las amenazas constituidas por el narcotráfico y el terrorismo, la priorización de las otras amenazas en las agendas sub-regionales y nacionales, varía de sub-región en sub-región y, eventualmente, de país en país, con énfasis diversos en la pobreza y la exclusión social, los problemas medio ambientales y los desastres naturales, la seguridad pública, el tráfico de armas y el crimen organizado⁷⁸, como veremos en los próximos capítulos.

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

Sin embargo, en la práctica cotidiana de los gobiernos de la región, la evolución del debate sobre los diversos conceptos de seguridad y su diferenciación con los conceptos de defensa nacional, como así

también la persistencia o la emergencia de viejas y nuevas amenazas a la seguridad, ha dado lugar a una creciente superposición entre una agenda tradicional de seguridad vinculada a las hipótesis de conflicto inter-estatales, así tiendan a decrecer en la actualidad; una nueva agenda asociada con las amenazas no tradicionales a la seguridad de las Américas, con una ampliación del concepto de seguridad y con un énfasis en tres aspectos, especialmente relevantes desde la perspectiva de EE.UU., incluyendo el daño al medio ambiente, la inmigración ilegal y el tráfico de drogas, a partir de la década del ochenta, con una progresiva “securitización” o militarización de estos temas, y una agenda “más nueva” asociada a las secuelas del 11 de septiembre de 2001 y al énfasis de la política de seguridad de Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo global. Cuadro al que hay que agregar que, más recientemente los temas de medio ambiente y de migraciones (a diferencia del narcotráfico) pasaron a ser percibidos como problemas de seguridad humana, en la medida que involucran una dimensión humanitaria significativa, vinculada tanto a escenarios conflictivos inter-estatales como intra-estatales. En este contexto, como señala Hirst, el concepto de seguridad humana ha estado motivado también por la conexión entre violencia y violación de derechos humanos, que extrapola los dominios de los asuntos estatales y se relaciona con las condiciones más generales y estructurales del desarrollo humano y sus factores históricos, políticos, económicos, sociológicos y culturales.⁷⁹

5. La sociedad civil en la prevención de conflictos y la construcción de la paz

El concepto de sociedad civil ha dado lugar a amplios debates y a una abundante literatura actual, tanto en relación al concepto en el marco de su vinculación con el Estado y otros actores, como en función del desarrollo de una sociedad civil global o transnacional. Hemos analizado en otros trabajos las dos vertientes del concepto y no entraremos en esta introducción en una revisión del debate actual sobre ambos temas⁸⁰. En todo caso, baste con señalar que el concepto de sociedad civil contiene elementos que son diversos, complejos y, sobre todo contradictorios, y da lugar a muchos significados⁸¹, particularmente cuando se contextualiza en ámbitos regionales y nacionales específicos. En esencia, el concepto de sociedad civil remite al espacio, fuera de la familia, del estado y del mercado en el cual la gente se

asocia para impulsar intereses comunes⁸², es decir, refiere a aquellas actividades asociativas no-gubernamentales, que no se orientan al lucro y que buscan promover el bien común.

Por otra parte, desde el fin de la Guerra Fría, se aceleraron el desarrollo y la expansión de las redes y organizaciones de la sociedad civil que actúan en el ámbito internacional, algunas de las cuales abordan específicamente los temas de prevención de conflictos y de construcción de la paz como es el caso del *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC)*, y que eventualmente lo hacen en colaboración o en interlocución con las organizaciones intergubernamentales y, en particular con las agencias de la ONU. Como señala Edwards, el presupuesto que ha justificado esta colaboración está relacionado con la idea de que “la sociedad civil global” puede ampliar la práctica democrática a través de la creación de canales adicionales para la participación popular, la rendición de cuentas, la consulta y el debate, con lo cual se mejoraría la calidad de la gobernanza global y se promoverían acuerdos de larga duración en el marco internacional.⁸³

En este contexto, a lo largo de la década del noventa, emergieron nuevos conceptos como “la nueva diplomacia”, “la diplomacia ciudadana”, el “*soft power*”, y el “multilateralismo complejo”, para explicar la participación de actores no-estatales y el creciente rol protagónico de las redes y organizaciones de la sociedad civil en los debates y deliberaciones sobre política internacional y sobre la solución de problemas globales, y se inició un debate sobre términos como “sociedad civil global”, “sociedad civil transnacional” y “movimientos sociales transnacionales” para caracterizar el desempeño de algunos actores no-gubernamentales en el ámbito internacional. Pese a la ambigüedad del término “sociedad civil” y de sus interpretaciones en el marco global, este debate planteó la posibilidad de abordar más eficientemente el problema del déficit democrático presente en las organizaciones intergubernamentales y dio lugar a impactos y resultados positivos por parte de las campañas de diversos movimientos y ONG en la transformación de políticas específicas en relación a diversos temas globales, en el marco de un compromiso muy amplio con la democracia, los derechos humanos, y la protección del medio ambiente. En suma, sobre la necesidad de promover y defender una serie de bienes comunes globales con la participación de la sociedad civil en el marco de los que se denominó multilateralismo complejo o diplomacia de múltiples vías.⁸⁴

Sin embargo, este debate también dio lugar a numerosas críticas al carácter poco representativo de las redes y organizaciones de la sociedad civil, a su falta de rendición de cuentas (“*accountability*”) y de legitimidad, pese a su posicionamiento ético y moral. De hecho, estas críticas se han incrementado en relación al hecho de que muchas ONGs, particularmente en el Sur, “*are self-selected, unaccountable, and poorly rooted in society, thereby questioning their legitimacy as participants in global debate*”.⁸⁵

En la misma medida que la reticencia internacional de intervenir en las guerras de otros pueblos y sociedades fue decayendo desde el fin de la Guerra Fría, el rol de las organizaciones no-gubernamentales y de las redes de la sociedad civil global se incrementó, tanto en sus funciones primarias de mitigar el efecto de las guerras y conflictos armados proveyendo ayuda humanitaria y protección en la periferia de los conflictos violentos⁸⁶ como colaborando en la prevención de éstos en coordinación con otros actores. En este marco, muchas ONG se han visto integradas en operaciones multidimensionales de paz, en función de respuestas combinadas que involucran a actores militares, diplomáticos y humanitarios. En este sentido, las ONG han asumido un destacado papel (en algunos casos, central) en la respuesta internacional a la guerra, en parte debido a las limitaciones de la diplomacia tradicional en los conflictos contemporáneos y en parte debido a sus propias ventajas comparativas.⁸⁷

De hecho, en la década del noventa, las ONG han logrado simbolizar todo lo que los gobiernos y organizaciones inter-gubernamentales no pueden asumir, ya que no están condicionadas por burocracias extensas y son más flexibles y más capaces de responder a las necesidades de base.⁸⁸ En la práctica, esto ha implicado, por un lado, una capacidad más flexible de respuesta de las OSC frente a los conflictos y, por otro, un mayor conocimiento de y una mayor inserción en las comunidades locales de base, evidenciando un marcado contraste entre las iniciativas preventivas de las organizaciones inter-gubernamentales marcadas por el peso de sus inercias burocráticas y de los obstáculos para construir consensos e impulsar la necesaria voluntad política, y las de las organizaciones y redes de la sociedad, caracterizadas por un mejor conocimiento de las realidades en el terreno, una mayor flexibilidad en la toma de decisiones frente a la necesidad de impulsar estrategias preventivas y una mayor adaptabilidad y conocimiento de las dinámicas locales.

En este marco son de señalar dos procesos importantes. En primer lugar, particularmente luego de la limitada participación de la sociedad civil en la Cumbre del Milenio realizada en 2005⁸⁹, y del unilateralismo impulsado por los EEUU después de septiembre 2001, que afectó y puso en crisis el multilateralismo en el marco de la ONU⁹⁰, se inició un proceso de decreciente protagonismo de las redes y organizaciones de la sociedad civil en los ámbitos intergubernamentales (y en especial en la ONU) y fue perdiendo fuerza la idea de un multilateralismo complejo en la gobernanza global que incluyera a actores no-estatales. De hecho, algunos analistas señalan el desencanto de los movimientos sociales transnacionales y de las organizaciones no-gubernamentales internacionales (ONGI) de tercera generación con la incidencia lograda en los ámbitos multilaterales y la aparición y desarrollo de nuevos actores de la sociedad civil global menos interesados o fuertemente escépticos sobre la posibilidad de actuación en estos ámbitos o sobre las efectivas posibilidades de desarrollar políticas o acciones preventivas coordinadas con los OIG.⁹¹

En segundo lugar, pese a la persistencia del Foro Social Mundial y su limitada incidencia sobre la agenda global⁹², en la última década, tampoco se desarrollaron y profundizaron las redes de organizaciones de la sociedad civil a nivel regional en respuesta a las expectativas de los años precedentes, tanto por sus propias falencias y debilidades, y las contradicciones y tensiones generadas por su propia heterogeneidad, como por la ausencia de interlocutores adecuados entre y con las organizaciones intergubernamentales y por la reticencia de éstas y, en particular, de algunos de sus estados miembros, a abrir espacios para la participación de la sociedad civil. Como lo anunció un estudio del año 2003 que realizó un mapeo de las redes de la sociedad civil en América Latina y el Caribe, a principios de la década se produjo un viraje importante en las redes regionales de la sociedad civil, luego de la expansión experimentada en las dos décadas precedentes, señalando que estas organizaciones podrían ver incrementados sus desafíos y las restricciones para su desarrollo e incidencia⁹³, lo cual, de hecho se está cumpliendo. Un documento reciente basado en consultas con OSC de América Latina y el Caribe, pone en evidencia tanto las tensiones entre gobiernos y sociedad civil, generando situaciones de alta vulnerabilidad para ésta en algunos países⁹⁴, como el desafío que representa el control sobre las institucionales multilaterales e internacionales, en tanto hace falta el desarrollo de redes internacionales de OSC que puedan desempeñar esta función a cabalidad y con la necesaria capacidad y conocimiento técnicos.⁹⁵

Por otra parte, como analizamos en otro lugar y de una manera similar a lo acaecido en el marco de la ONU, la participación de la sociedad civil en las Cumbres regionales a través de Cumbres y Foros sociales paralelos, luego del pico alcanzado con la Cumbre de Mar del Plata en el 2005, ha tendido a decaer, en tanto estos eventos, con algunas notables excepciones, no han logrado generar interlocuciones sostenidas ni mecanismos institucionales para el desarrollo de formas de colaboración entre los organismos inter-gubernamentales y la sociedad civil. En América del Sur, en particular, mientras que MERCOSUR ha tenido algunos avances significativos en este campo, la UNASUR y el ALBA, como veremos en los próximos capítulos, no han seguido un proceso similar.⁹⁶

En función de las críticas antes señaladas y de la reciente evolución de la participación de la sociedad civil en la ONU, muchas organizaciones inter-gubernamentales a nivel regional y sub-regional, con algunas excepciones y limitaciones, se han mostrado reticentes a involucrar institucionalmente a las organizaciones de la sociedad civil en sus políticas e iniciativas de prevención de conflictos, en particular si son organizaciones focalizadas en los temas de seguridad⁹⁷, al punto que existen pocos ejemplos de la participación de las OSC en la formulación, planeamiento, e implementación directa de políticas específicas en este campo.

Por un lado, en esto ha incidido la prevalencia de concepciones estado-céntricas en torno a la seguridad, a pesar del debate abierto por el concepto de seguridad humana en las Naciones Unidas. Por otra parte, en la medida que las OSC deben recurrir al “*soft power*”⁹⁸, su capacidad de incidencia se expresa en disponer de información creíble y confiable, de una capacidad y de una experiencia comprobadas, y de una autoridad moral no cuestionada para poder influir sobre gobiernos, organizaciones inter-gubernamentales o la opinión pública. Para ello deben recurrir a una variedad de tácticas y estrategias, pero fundamentalmente deben estar en condiciones de generar algún tipo de interlocución efectiva con estos actores, midiéndose su efectividad en términos de su incidencia sobre la formulación de posiciones y de políticas, sobre las negociaciones que conllevan y sobre los procedimientos encarados para esta formulación y su posterior implementación.

En este proceso de incidencia, la influencia lograda se mide en función de dos variables cruciales: las necesidades de los gobiernos y las capa-

ciudades de las ONG.⁹⁹ En esta perspectiva, la capacidad efectiva de las OSC de influir depende en mucho de la apertura de las organizaciones intergubernamentales en función de las decisiones y los consensos logrados por los estados miembros. En este sentido, por un lado existen claras limitaciones a su influencia y efectividad, particularmente cuando no evidencian suficiente transparencia, representatividad y *accountability*¹⁰⁰, y por otro, cuando pueden ser percibidas como amenaza a la soberanía estatal. Muchas limitaciones a la participación, así sea de forma explícita o implícita, son impuestas por los propios estados, o, con más precisión, por los gobiernos que los representan.¹⁰¹

En América Latina y el Caribe, en tanto las visiones estatistas y los principios de soberanía nacional y no-intervención constituyen una parte fundamental del acervo legal de los estados miembros de diversas organizaciones inter-gubernamentales, existe una fuerte reticencia a aceptar y/o institucionalizar la participación de la sociedad civil no sólo en el debate y la eventual discusión de agendas y políticas regionales, sino también en la interlocución y la coordinación institucionalizadas para impulsar y llevar a cabo estas agendas y políticas. Básicamente, tanto las tradiciones legales y las concepciones estado-céntricas como la reticencia a reconocer a las OSC como actores políticos (y la de éstas, eventualmente, de asumir ese rol como actores no partidarios) dan lugar a que, pese a las declaraciones retóricas, la participación de las OSC en iniciativas y estrategias concretas de prevención en coordinación con los OIG, cuando existe, se vea estrictamente acotada, pese a la proliferación reciente de experiencias y de lecciones útiles de las OSC. Por otra parte, el enfoque multisectorial que implica una coordinación entre diversos actores para promover diversas políticas y estrategias preventivas, inclusive en el marco de la ONU, frecuentemente se produce en términos de asociaciones selectivas y ad hoc que reemplazan a una efectiva y sostenida participación de la sociedad civil a nivel institucional.

Sin embargo, muchas de las dificultades y obstáculos que afectan una efectiva coordinación entre los organismos inter-gubernamentales y las OSC, también responden a las falencias y debilidades de las OSC. Como señala un analista en un trabajo reciente, con la revitalización de la democracia en América Latina a partir de la década del ochenta, la sociedad civil se integró en el tejido social, adquiriendo los vicios y las virtudes de las sociedades nacionales.¹⁰² Como consecuencia, no es posible entender a las sociedades civiles en la región fuera del contexto de las dinámicas políticas y sociales nacionales.

Las fragilidades y debilidades de la sociedad civil a nivel nacional, tanto en su relación con el Estado como con los donantes externos¹⁰³, se reiteran a nivel de las redes y organizaciones de carácter regional.

En consecuencia, en el marco de la particularidad de los conflictos y de las amenazas priorizadas en la región en las agendas de las organizaciones regionales y subregionales; de la creciente importancia asignada a éstas organizaciones en la prevención de conflictos y la construcción de la paz en la región; de los presupuestos subyacentes en las diferentes concepciones y doctrinas sobre la seguridad que se imponen en ellos y en la creciente demanda de las redes y organizaciones de la sociedad civil para actuar en coordinación con estos organismos es que se ubica el presente volumen.

En este sentido, el hilo conductor de los capítulos que lo componen apunta a orientar tanto al activista como al investigador, en la configuración institucional de las diversas organizaciones inter-gubernamentales que actúan en la región; en sus modalidades específicas en abordar los temas de seguridad, de prevención de conflictos y de construcción de la paz, y en los mecanismos existentes o potencialmente desarrollables para impulsar una efectiva coordinación con y una activa participación de las redes y organizaciones de la sociedad civil. Adicionalmente, en algunos de los capítulos se analizan las capacidades y fragilidades de las redes regionales y subregionales.

6. La estructura del libro y las premisas en las que se basa

La sociedad civil puede desempeñar un papel decisivo en la seguridad y en la prevención de conflictos a través de su contribución al cambio de las causas estructurales que generan conflictos, en las actividades de prevención de las violencias y de protección de los ciudadanos; en la facilitación de procesos que pueden ayudar a resolver política y socialmente conflictos específicos, y en ayudar a transformar sociedades afectadas por estos.¹⁰⁴

A partir de esta premisa, los capítulos que componen este volumen fueron encargados a diferentes especialistas, tomando en cuenta la relevancia de cada organización inter-gubernamental en su actuación en la prevención y resolución de conflictos en la región, en la nueva coyuntura abierta por el desarrollo de una nueva fase de regionalis-

mo, caracterizado como post-liberal o post-hegemónico. Una serie de objetivos definen su preparación. En primer lugar, analizar las características institucionales de las diferentes organizaciones intergubernamentales que actúan en la región, y particularmente sus concepciones acerca de la seguridad regional y sus capacidades para desarrollar estrategias preventivas ante la emergencia de conflictos armados o violentos. En segundo lugar, identificar los mecanismos potenciales de participación de la sociedad civil en estrategias coordinadas de prevención de conflictos armados y/o violentos en la región. En tercer lugar, en aquellos casos en que se disponía de la información adecuada, analizar, en este contexto, el desempeño de las organizaciones y redes de la sociedad civil. Por lo tanto, el foco de este volumen se centra en los organismos intergubernamentales, principalmente de carácter regional y sub-regional, las concepciones y estrategias que asumen en relación a la prevención de conflictos, y los espacios que ofrecen para una efectiva coordinación con las redes y organizaciones de la sociedad civil en este campo.

Tanto la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) y la Plataforma Latinoamericana y Caribeña de Prevención de Conflictos y Construcción de la Paz (PLACPaz) en la región, como el *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict* (GPPAC) al que están asociadas a nivel global, detentan una visión orientada a promover un mundo, y una región, más seguras sobre el presupuesto de que los ciudadanos —particularmente cuando están organizados— pueden ser agentes eficientes en impulsar una seguridad humana centrada en la gente, más que actuar como recipientes pasivos de las políticas implementadas por los gobiernos y por las organizaciones intergubernamentales. En este sentido, la seguridad no es percibida como un monopolio del Estado, sino que debe contar con la participación activa de la ciudadanía a través de instituciones de la sociedad civil y de un enfoque cooperativo entre diferentes actores, para que esta seguridad sea equitativa y sostenible.¹⁰⁵

En consecuencia, una serie de presupuestos caracterizan esta visión. En primer lugar que una paz sostenible no puede ser lograda exclusivamente mediante el uso de la fuerza y que el diálogo efectivo debe ser parte integral de todo proceso de paz que busque resolver un conflicto. En segundo lugar, que no es posible asegurar la paz por medios pacíficos sin comprometer activamente a diversos actores involucrados en el conflicto. En tercer lugar, además de que es necesario promover un compromiso en firme con la paz, éste debe

canalizarse a través del cambio pacífico para no exacerbar el conflicto y sus eventuales secuelas y costos en términos de injusticia social. Y finalmente, en cuarto lugar, que el compromiso de amplios sectores y de diversos actores de la población puede conferir profundidad y durabilidad a los cambios que es necesario introducir para apoyar una paz sostenible y duradera.¹⁰⁶ De aquí la necesidad de promover un enfoque multisectorial y la coordinación entre diferentes actores, tanto gubernamentales e inter-gubernamentales, como no estatales, en las estrategias preventivas y de construcción de la paz.

En tanto problemas complejos requieren de soluciones innovadoras, éstas se logran cuando múltiples y diferentes actores pueden reunirse, compartir experiencias y contribuir a la toma de decisiones en un determinado campo. El éxito de estas iniciativas se basa en la capacidad de impulsar una capacidad y un compromiso efectivo para traducir ideas y planes en acciones concretas. En este marco, el enfoque multisectorial y el aprendizaje social consecuente requieren de la facilitación de procesos de largo alcance que logren convocar e involucrar a diferentes actores en una interacción social que apunte al compromiso constructivo, al diálogo y a la toma de decisiones colectiva, a partir de que estos actores puedan pensar y trabajar conjuntamente.

En este contexto, las redes y organizaciones no-gubernamentales pueden generar varios aportes distintivos en la prevención de conflictos armados y/o violentos —un rol preventivo a través de su capacidad de alerta temprana vinculada a su inserción en el terreno y a sus nexos con organizaciones comunitarias y de base; el monitoreo de derechos humanos y de procesos electorales en marcos democráticos; el fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil en la construcción de la paz; el apoyo y la promoción de comunidades de paz; las actividades de resolución de conflictos y de diplomacia ciudadana, y, fundamentalmente, la capacidad de incidencia, cabildeo y de educación para la paz.¹⁰⁷

En este proceso, las OSC se ven favorecidas por su capacidad de actuar sin estar constreñidas por mandatos estrechos impuestos por los imperativos de la política exterior de los estados y, particularmente, por la primacía otorgada a la soberanía nacional; por su acceso a áreas inaccesibles para los actores estatales, especialmente cuando el Estado evidencia serias fragilidades y limitaciones; por su capacidad de desarrollar interlocuciones con diferentes partes en conflicto sin

perder credibilidad; por sus vínculos con las organizaciones de base y por su capacidad de operar fuera de la visibilidad impuesta por los medios, los parlamentarios o la opinión pública; por ser más flexibles y por poder asumir riesgos mayores orientados por sus agendas de incidencia y de justicia social; por su capacidad de articular con diferentes organizaciones no-gubernamentales en las zonas de conflicto y de llamar la atención de la opinión pública para generar voluntad política, y por sus posibilidades de orientar sus acciones con una perspectiva de más largo-plazo que la mayoría de los gobiernos.¹⁰⁸ O como lo plantea Thakur¹⁰⁹, las OSC pueden desempeñar algunos de los siguientes roles — investigación, educación para la paz; incidencia y promoción de nuevas normas; el establecimiento de agendas; el cabildeo de gobiernos y organizaciones intergubernamentales para la adopción y la implementación de leyes y normas; la implementación y el *delivery* de servicios y de ayuda humanitaria; el monitoreo de acuerdos y compromisos internacionales; y la acción directa. Esto se refleja en el ámbito multilateral en tres contribuciones específicas —la incidencia para impulsar soluciones multilaterales a problemas globales o regionales; la generación y desarrollo de apoyo popular a las respuestas multilaterales, y la conexión de luchas locales y nacionales a las normas globales y a las instituciones internacionales, incluidas las organizaciones regionales y subregionales.¹¹⁰

En suma, las OSC pueden aportar la flexibilidad y adaptabilidad de las que con frecuencia carecen tanto las agencias gubernamentales como las organizaciones intergubernamentales, frecuentemente constreñidas por los intereses políticos de sus electores o de sus estados miembros respectivamente, y por las lógicas burocráticas que las acompañan. De hecho, mientras que las OSC, por razones éticas, priorizan el bienestar y la seguridad de los individuos, las organizaciones intergubernamentales responden fundamentalmente a los intereses de sus estados miembros que, eventualmente, pueden entrar en conflicto con los intereses de sectores afectados por situaciones de conflicto armado y/o violento.

No obstante, como ya señalamos, las OSC enfrentan numerosos desafíos a su legitimidad en tanto son percibidas como organizaciones no representativas que no han sido elegidas para asumir esas funciones; que no rinden cuentas ni son responsables ante ninguna instancia, y que persiguen sus propios intereses, al punto de afectar las funciones de representantes electos democráticamente. Pese a que algunas de las OSC han mejorado sus capacidades de auto-regulación,

de *accountability* y de transparencia, los vicios anteriores persisten en muchas de ellas.

Sin embargo, el presente volumen no se focaliza en el rol de las redes y organizaciones de la sociedad civil o en sus virtudes y falencias, sino en las organizaciones inter-gubernamentales, tanto de carácter global como la ONU y sus agencias, como, especialmente, de carácter regional y subregional, como la OEA, el SICA, la CARICOM, la UNASUR y el ALBA, y en sus características distintivas en términos de su estructura institucional, los marcos conceptuales y las estrategias que desarrollan en relación a diferentes concepciones de la seguridad y de la prevención de conflictos, y los mecanismos y espacios que generan para una articulación de sus iniciativas y acciones con las redes y organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, es de señalar que los orígenes, las estructuras institucionales, los mandatos, y las capacidades para la prevención de conflictos de las organizaciones regionales y subregionales varían de manera significativa, como así también su receptividad frente al concepto y a la práctica de la prevención de conflictos y a la misma participación de la sociedad civil, tanto en términos generales como en relación con el desarrollo de estrategias preventivas. Sin embargo, la sociedad civil tiene un rol catalítico potencial en influir sobre las organizaciones inter-gubernamentales y, en particular, las regionales y subregionales, para actuar en su máxima capacidad, abogando por el desarrollo institucional y facilitando acciones proactivas y efectivas, incluyendo la generación de espacios políticos necesarios para la participación de las OSC.

Básicamente, el volumen intenta constituir una guía analítica para las organizaciones de la sociedad civil, la comunidad académica y otros sectores interesados que responda, en cada capítulo y en su conjunto, a las siguientes interrogantes: ¿cuáles son las organizaciones regionales e internacionales que actúan en las Américas en los temas de paz, seguridad regional y prevención de conflictos?; ¿cuál de estos tres temas privilegian y en cuáles se focalizan (construcción de la paz, desarrollo de la seguridad regional con diversas prioridades de agenda, prevención de conflictos, sistemas de alerta temprana)?; ¿cuáles son sus características y cuáles son los enfoques y concepciones que manejan, implícita o explícitamente, en estos temas (seguridad multidimensional, seguridad humana, seguridad democrática...)?; ¿cuáles son las estructuras y mecanismos, y qué características detentan estas estructuras y mecanismos, para abordar estos temas?; ¿Qué espacios de incidencia y de participación

ofrecen a las redes y organizaciones de la sociedad civil, tanto de la región, como fuera de ella (consultas, diálogos, cooperación en el terreno, foros con autoridades, participación en equipo técnicos, etc.) de acuerdo a sus respectivas estructuras?; ¿qué experiencias de utilización de estos espacios, en términos de lecciones aprendidas, constituyen una muestra de esta participación?; ¿qué resultados se han obtenido (recomendaciones, documentos, políticas y acciones específicas) en función de estas experiencias?; ¿cuáles son las redes y organizaciones que participan en las mismas y cómo lo hacen?; ¿se puede identificar su origen y evolución, y su capacidad efectiva de incidencia de acuerdo a algunos indicadores?; y ¿cuáles son los mecanismos y vías de participación que se recomiendan a las redes y organizaciones sociales si quieren incidir en estas organizaciones en temas vinculados a la paz y la seguridad regional, y a la prevención de conflictos armados y/o violentos, si es que existen?

En esta perspectiva, hemos solicitado a diversas investigadoras e investigadores una serie de capítulos que abordan esta problemática, tanto en términos del rol de la ONU en la región, como de los organismos regionales y subregionales, sin que necesariamente cada capítulo agote y responda a estas numerosas interrogantes, pero en la expectativa de que cada uno de ellos y el volumen en su conjunto sirvan de guía útil para darle seguimiento a las organizaciones intergubernamentales que actúan en la región, y a sus relaciones con las redes y organizaciones de la sociedad civil.

El volumen se inicia con un capítulo de la investigadora española Manuela Mesa sobre la Organización de Naciones Unidas (ONU), analizando su estructura, coordinación y financiamiento; sus relaciones con las OSC y los espacios que se han generado para su participación – haciendo una revisión del rol del ECOSOC, de la Comisión de Construcción de la Paz y del SENG, mecanismo de enlace con la sociedad civil, para pasar a analizar el rol de la ONU en la construcción de la paz, en particular tomando en cuenta algunos casos en América Latina; los ámbitos en donde la ONU puede impulsar cambios significativos, particularmente el control de armas ligeras, el tráfico de personas y el narcotráfico; el desempeño de agencias de la ONU como el PNUD, la ONNUD y la OPS; las buenas prácticas en la construcción de la paz, especialmente en Guatemala y Colombia, y finalmente planteando la necesidad de introducir reformas importantes para poder impulsar una mayor participación de la sociedad civil en la construcción de la paz y la prevención de

conflictos, ante la falta de voluntad política de los estados miembros de la organización.

A continuación, la investigadora chilena Paz Milet aborda el rol de la OEA en la prevención y resolución de conflictos, a partir de un análisis de sus funciones y objetivos principales, su desempeño en la prevención y resolución de conflictos a nivel regional, los conceptos de seguridad hemisférica y seguridad multidimensional que introduce, para repasar brevemente los acuerdos regionales y subregionales y pasar a analizar el proceso reciente de re-estructuración del organismo. La última parte del capítulo se focaliza en las limitaciones existentes a la participación de la sociedad civil en el mismo —generalmente reducida a los ámbitos del fortalecimiento de la democracia, la participación en las Cumbres de las Américas y en el sistema interamericano de derechos humanos. Las conclusiones de la autora en torno a estas limitaciones reiteran como principal obstáculo para esta participación la falta de voluntad política de los estados miembros.

Las dos contribuciones siguientes se refieren a dos esquemas subregionales particularmente importantes —el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM). A éstas debía sumarse una contribución sobre la Comunidad Andina de Naciones (CAN) que, lamentablemente, no alcanzó a cumplir con los tiempos establecidos para la preparación de este volumen.

En el caso del SICA, los investigadores Francisco Santos Carillo y Pedro Caldentey del Pozo, abordan exhaustivamente la relevancia del Tratado Marco de Seguridad Democrática (TMSD) en Centroamérica a partir de la firma de los procesos de paz en la región; su desempeño “limitado e insatisfactorio”; la participación de la sociedad civil a través del Comité Consultivo de la Sociedad Civil del SICA (CC-SICA) y las características de este organismo, participación que, sin embargo, califican de “prácticamente inexistente” en lo que a temas de seguridad se refiere; las dificultades y limitaciones de la sociedad civil en este tema de la agenda regional, haciendo una serie de recomendaciones para una participación más efectiva, para finalmente analizar las más recientes políticas públicas en temas de seguridad en la región y algunos mecanismos específicos impulsados desde 2005 como la Iniciativa Mérida, la Estrategia de Seguridad para Centroamérica y México y su impacto en la región. Los autores concluyen con una nota esperanzadora en función de las expectativas puestas por la reciente creación de la Unidad de Seguridad del SICA que

podría reactivar una participación de la sociedad civil en los temas de seguridad regional.

Por otra parte, las investigadoras cubanas Maylín Cabrera y Laneydi Martínez analizan la incorporación de los temas de seguridad en la agenda regional de la Comunidad del Caribe (CARICOM), de reciente data, en el marco de las concepciones de seguridad humana y de la seguridad multidimensional, desde una perspectiva histórica, para desembocar en el análisis de la seguridad en el contexto caribeño, con especial énfasis en los temas de narcotráfico, terrorismo y cambio climático. Desde la perspectiva predominante de la seguridad multidimensional, pasan revista de los acuerdos más destacados en torno a este tema en la última década y, como contrapunto, analizan el rol de las redes y organizaciones de la sociedad civil en los temas de la agenda regional, con especial referencia a la seguridad, para concluir en el señalamiento de la progresiva incorporación de este tema en la agenda de la CARICOM, especialmente en relación a los temas de criminalidad y violencia social, y la creciente participación de la sociedad civil en un marco en que la prevención y la resolución de conflictos no aparecen como referencias explícitas, pero donde los crecientes niveles de inseguridad, criminalidad y violencia social demandan un mayor involucramiento de diversas organizaciones de la sociedad civil.

Finalmente, los dos últimos capítulos abordan el tema en relación a dos nuevos esquemas intergubernamentales creados en la llamada fase post-neoliberal del regionalismo en América Latina y el Caribe, de contenidos y de alcances diferentes, que hemos comparado y analizado en otros trabajos citados más arriba. Por un lado, los investigadores brasileños Gilberto Rodrigues y Thiago Rodrigues, analizan en detalle el proceso de creación de la UNASUR a partir de la experiencia del MERCOSUR y, en especial, de los intereses brasileños a nivel regional. A partir de un análisis de la experiencia de MERCOSUR en temas de paz, seguridad y defensa, desglosan el proceso de creación de la UNASUR y la inclusión, limitada, de algunos de estos temas en su agenda constitutiva, para profundizar en la falta de mecanismos efectivos de participación de la sociedad civil en este mecanismo, más allá de las apelaciones retóricas. Como señalan en su contribución “El método de trabajo utilizado hasta ahora, el *modus operandi* de los estados miembros de la UNASUR, no favorece la participación de la sociedad civil, tanto en la agenda sustantiva como en la agenda procedimental”. A lo cual se agrega que, las limitadas referencias a la

sociedad civil se expresan en la apelación a la “participación ciudadana” sin que se definan espacios y mecanismos institucionales para que ésta se haga efectiva. El capítulo aborda, asimismo, en detalle los alcances y limitaciones de la creación del Consejo Sudamericano de Defensa, especialmente en el marco de la más reciente dinámica regional y de los intereses contrapuestos actualmente vigentes, particularmente al señalar que aún no queda en claro si la UNASUR y sus organismos expresan el interés de los Estados o de los gobiernos actualmente en el poder. La concepción claramente estado-céntrica de este organismo se complejiza no sólo por el despliegue de nuevas amenazas a la seguridad regional, procedentes de diversas fuentes y actores no estatales, sino también por los alcances de la creación de una zona de paz sudamericana. El capítulo se cierra con una serie de conclusiones y con cuatro recomendaciones para profundizar el proceso de participación ciudadana en la nueva organización.

Desde una perspectiva diferente, la investigadora chilena Cristina Silva aborda en su contribución, los aspectos de seguridad y defensa, y los elementos de la participación social en la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA). A partir de un análisis de sus antecedentes históricos —con énfasis en sus características distintivas (que hacen de ella una modalidad “de integración diferente”, la cooperación como base de la integración, el legado bolivariano y la ideología como elemento cohesionador, profundiza en los orígenes y la evolución del ALBA, sus miembros y su estructura, su agenda, y los aspectos de seguridad y defensa que, señala, se encuentran ausentes en esta organización hasta el año 2009, y que no se cristalizan en acuerdos formales dentro de su estructura. A continuación pasa a analizar, en forma positiva, la participación social en esta organización, señalando que ocupa un lugar central en su esquema organizativo, básicamente en relación al concepto de “diplomacia de los pueblos” que permite poner en contacto sectores diversos de las naciones que la componen, y de los actores políticos que participan en ella como la Coordinadora Continental Bolivariana y el Congreso Bolivariano de los Pueblos, para detallar la evolución del Consejo de Movimientos Sociales como un componente fundamental del ALBA que, sin embargo, a pesar de que “pretende incidir de manera directa sobre las decisiones gubernamentales, está aún en ciernes, por lo que no es posible evaluar su accionar o su impacto real en las políticas o medidas del nivel oficial”. Asimismo, toma en cuenta otros mecanismos como el Consejo Social, las Misiones y la Carta Social, algunos de los cuales se han materializado en programas concretos y otros que

también, aún se encuentran en ciernes en el marco del organismo. Un punto importante a resaltar, en el caso del Consejo de Movimientos Sociales, es que éstos no están representados por redes regionales o subregionales, sino por capítulos nacionales, la mayoría de los cuales aún están en formación.

En suma, en su conjunto, los capítulos de este volumen, evidencian, en su análisis de las organizaciones inter-gubernamentales y sus interacciones con la sociedad civil en el campo de la prevención de conflictos y de la construcción de la paz, algunas tendencias interesantes.

En primer lugar, es evidente, inclusive a nivel de la ONU, la dificultad de articular espacios y mecanismos para la participación de la sociedad civil. Las organizaciones inter-gubernamentales responden a los intereses y expectativas de sus miembros —los Estados que, más allá de los discursos y apelaciones a una mayor participación de la sociedad civil y a la superación del déficit democrático en la gobernanza global y regional, ponen un obstáculo insalvable en términos de la falta de voluntad política para ampliar e institucionalizar esta participación. En este sentido, la realización de Cumbres y de Foros paralelos por las OSC ha dejado un saldo poco prometedor en términos de generar mecanismos institucionales y sostenibles de participación ciudadana, a pesar del considerable esfuerzo desplegado en términos de movilización y de impacto en la opinión pública.

En segundo lugar, más allá de la convocatoria al diálogo y a la consulta, en lo referente al campo de prevención de conflictos y de construcción de la paz, la colaboración, coordinación y articulación efectiva entre los OIG y las OSC en estrategias y acciones específicas tiende a ser la excepción, más que la regla, pese a la existencia de varias experiencias exitosas ya la acumulación de algunas lecciones aprendidas, particularmente en el campo, como en el caso de Centroamérica y del Caribe.

Tercero, aparentemente las apelaciones a la participación de la sociedad civil y a la superación de los déficit democráticos, particularmente evidentes en concepciones como la seguridad humana, no encuentran su correlato en las nuevas concepciones de la seguridad y en las estrategias para enfrentar las nuevas amenazas a éstas. Paradójicamente, en la nueva fase de regionalismo post-liberal, las apelaciones a la sociedad civil son más simbólicas que efectivas, y es el Estado el que

decide, de arriba hacia abajo, sobre la eventual participación de la sociedad civil o, más nebulosamente, sobre la participación ciudadana. Es asimismo paradójico que esto sucede en el marco de un discurso y de una narrativa frecuentemente progresista de fuerte contenido anti-neoliberal y anti-hegemónico, sin correlatos, sin embargo, con mecanismos institucionalizados efectivos y concretos para hacer realidad esta participación.

Cuarto, en este marco se revitaliza la idea de que las actividades relacionadas con la seguridad regional y, eventualmente, con la prevención de conflictos y la construcción de la paz, son básicamente actividades del Estado, fundamentalmente estado-céntricas, donde la apelación a la participación de la sociedad civil es meramente simbólica.

Y finalmente quinto, este cuadro, tanto a nivel global como regional, desalienta y desmotiva a las redes y organizaciones de la sociedad civil en la búsqueda de modalidades de colaboración, coordinación o articulación con los OIG, particularmente en el campo de la prevención de conflictos y de construcción de la paz, más allá de las experiencias puntuales de colaboración en el marco de la MINUSTAH. En general, como ya lo señalamos en una ocasión en relación a la OEA, las OSC tienden a ser crecientemente escépticas frente a la posibilidad de desarrollar estrategias conjuntas con los OIG en la prevención de conflictos, teniendo en cuenta las lógicas contrastantes de la visión estado-céntrica de las OIG y la visión socio-céntrica de las OSC. Pero a esta dificultad cabe agregar, como lo analizamos más arriba, las propias debilidades y falencias de las OSC en la región.

En suma, pese a que este volumen intenta ser una guía exhaustiva para orientar las posibilidades de colaboración, cooperación y articulación de las OIG con las OSC en el desarrollo de estrategias preventivas en América Latina y el Caribe, en complementación a otros esfuerzos similares desarrollados en el GPPAC, el saldo parece ser exiguo en términos de una efectiva participación de la sociedad civil en la formulación, implementación y monitoreo de estas estrategias y, de hecho, plantea un desafío significativo para ésta en función de ampliar y profundizar estas posibilidades a corto y mediano plazo, en el marco de los sistemas democráticos que, formalmente, imperan en la región. Adicionalmente, la nueva fase del regionalismo, en su etapa post-liberal, pese al mayor énfasis en el rol del Estado, en la politización del proceso y en las prioridades asignadas al desarrollo y a la implementación de una agenda social, en el marco de una predo-

minancia de gobiernos progresistas en la región y de la consolidación de la democracia, parece ofrecer, por lo menos en la etapa actual, menores posibilidades y espacios de participación de la sociedad civil o de los ciudadanos en los temas de la agenda regional y los confina a la interlocución, a nivel local y nacional, con el estado y los actores políticos domésticos.

7. Agradecimientos

La preparación de este volumen ha sido posible por el apoyo financiero del *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict* (GPPAC), a quienes pertenecen tanto la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) como iniciador y coordinador regional para América Latina y el Caribe como la Plataforma Latinoamericana y Caribeña de Prevención de Conflictos y de Construcción de la Paz (PLACPaz) creada en 2005 y cuya Secretaría General detenta en la actualidad CRIES. A todas estas organizaciones, pero en especial al GPPAC, agradecemos el respaldo prestado para la realización de este volumen.

La discusión de los capítulos que lo componen, se realizaron en el marco de un seminario sobre “Multilateralismo, sociedad civil y prevención de conflictos en las Américas”, organizado por CRIES y el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) en la sede de esta institución, los días 27 y 28 de julio de 2010, por lo cual queremos extender nuestro agradecimiento al Presidente de su Junta Directiva, el Dr. Adalberto Rodríguez Giavarini, y a su Secretario Ejecutivo el Dr. José María Lladós, sin cuyo apoyo y colaboración la realización de este seminario no hubiera sido posible.

Un agradecimiento especial merecen los ponentes del seminario y coautores de este volumen que presentaron sus ponencias y trabajaron sobre su reformulación en base a los comentarios realizados durante el evento. En este sentido va nuestro agradecimiento a la Dra. Manuela Mesa de CEIPAZ de Madrid; a los Dres. Gilberto Rodrigues y Thiago Rodrigues, de UNISANTOS y de la Universidade Federal Fulminense de Brasil, respectivamente, y miembros de la directiva de GAPCom, un activo miembro de CRIES y de PLACPaz; al Dr. Francisco Santos Carrillo y Pedro Caldentey del Pozo de la Fundación ETEA de España; a las investigadoras Laneydi Martínez, del Centro de Estudios

Hemisféricos y de los Estados Unidos (CEHSEU) de la Universidad de La Habana, y Maylín Cabrera, del Centro de Estudios de América (CEA) de Cuba; a la Dra. Cristina Silva, para el momento investigadora del CELARE de Chile y a la Dra. Paz Milet de la Universidad de Chile. Por otra parte, agradecemos el esfuerzo de participar en el seminario y de comentar las respectivas ponencias al Dr. Rafael Grasa del Instituto Catalán Internacional de Paz, de Barcelona; al Dr. Ricardo Arredondo de la Universidad de Buenos Aires; a la Dra. Rut Diamint de la Universidad Torcuato Di Tella de Argentina; al Dr. José María Ugarte, de la Universidad de Buenos Aires; a los investigadores Daniel Matul Romero de la Universidad de Costa Rica y Randall Arias Solano de la Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM); a la Dra. Milagros Martínez de la Universidad de La Habana, y al Embajador Anthony Quainton de *American University* de los Estados Unidos; a los Dres. Jorge Hernández, director del CEHSEU de La Habana, y José Raúl Perales del *Woodrow Wilson International Center for Scholars* de Washington D.C.; a los Dres. Mónica Hirst de la Universidad Torcuato Di Tella de Argentina, Richard Feinberg de la Universidad de California de los EEUU, y Andrés Franco de la Universidad Javeriana de Colombia. Finalmente, debemos un particular reconocimiento a los comentarios enriquecedores de los moderadores de los paneles y de los participantes de la mesa redonda final —Darynell Rodríguez Torres de la Secretaría del GPPAC en La Haya; José María Lladós del CARI; Armando Fernández de la Fundación Nuñez Jimenez del Hombre y la Naturaleza (FANJHN) de La Habana; Cristina Isabel Díaz López, Vice-rectora de la Universidad de La Habana; Jorge Mario Sánchez Egozcué del Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC) de la Universidad de La Habana; Philip Brenner, de la *American University* de Washington D.C.; Edy Kaufman de la Universidad de Maryland de los EEUU, y al Ministro Pablo Tettamanti, Director de la Dirección de Organismos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina. Sus observaciones y comentarios, como así también los de los asistentes al seminario, contribuyeron a profundizar y ampliar los capítulos de este volumen.

Notas

1. Ver al respecto, Riggirozzi, Pía (2010) “Crisis, resilience and transformation: regionalism beyond Europe”, paper presentado en el seminario **El regionalismo en América del Sur: ¿globalización desde el Sur o continuación de la política nacional por otros medios?**, Buenos Aires, FLACSO, 29 de junio; Sanahuja, José Antonio (2010^a) “La construcción de una región: Sudamérica y el regionalismo posliberal”, en Cienfuegos, Manuel y José Antonio Sanahuja (eds.) *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona: Fundación CIDOB; Sanahuja, José Antonio (2010b) “Estrategias regionalistas en un mundo en cambio: América Latina y la integración regional”, en del Arenal, Celestino y José Antonio Sanahuja (coords.): *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*, Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI de España Editores, pp. 451-524.
2. Inicialmente conformada como Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA), en el marco del cuestionamiento al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) promovido por los Estados Unidos.
3. Quizás una excepción significativa pueda estar representada por el reciente crecimiento y desarrollo de las redes y organizaciones ambientalistas a nivel regional, y la creciente reacción de los movimientos indígenas, puestos de manifiesto en la Cumbre de los Pueblos sobre Cambio Climático y la Madre Tierra en Cochabamba en abril de 2010. Ver Saguier, Marcelo (2010) “Natural disasters: a fresh look at corporate accountability”, en *CanadaWatch*, Fall 2010, Ottawa: Robarts Center for Canadian Studies.
4. Korzeniewicz, Patricio y William c. Smith (2003^a) *Mapping Regional Civil Society Networks in Latin America*, Report to the Ford Foundation, February 2003, y (2003b) “Redes transnacionales, diplomacia ciudadana y proyectos de integración económica en América Latina”, en Serbin, Andrés (comp.) *Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, pp. 119-176.
5. El concepto de *multistakeholder approach* es traducido en este texto como enfoque multisectorial o multi-actoral, en función de las modalidades de colaboración, cooperación y articulación entre diferentes actores sociales y políticos.
6. Ver al respecto Serbin, Andrés y José Manuel Ugarte (2007) “Prevención de conflictos armados y sociedad civil en América Latina y el Caribe”, en

- Serbin, Andrés (2007^a) (coord.) *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: Icaria / CRIES / IDRC, pp. 11-48.
7. International Peace Academy (2002) *Sharing Best Practices on Conflict Prevention: The UN, Regional and Subregional Organizations, National and Local Actors*, New York: IPA Workshop Report, <http://www.ipacademy.org>, p. 2.
 8. Ibidem, p. 3.
 9. Ver Serbin, Andrés (2007^a) (coord.) *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: Icaria / CRIES / IDRC, y Serbin, Andrés (2008) *Construcción de paz y diplomacia ciudadana en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: Icaria /CRIES.
 10. Dress, Tobi (2005) *Designing a Peacebuilding Infrastructure: Taking a Systems Approach to the Prevention of Deadly Conflict*, New York and Geneva: United Nations/The United Nations Non-Governmental Liaison Service (NGLS), p. 14.
 11. Greene, Owen (2003) “Security Sector Reform, Conflict Prevention and Regional Perspectives”, en *Journal of Security Sector Management* (Shrivenham, UK), vol. 1, No. 1, March 2003, p. 3
 12. Woocher, Lawrence (2009) “Preventing Violent Conflict. Assessing Progress, Meeting Challenges”, *United States institute of Peace Special Report 231*, (Washington D.C.), September 2009, p. 1, <http://www.usip.org>
 13. Mack, Andrew (2007) “Global Political Violence: Explaining the Post-Cold War Decline”, *Coping with Crisis Working paper*, New York: International Peace Academy, March 2007, p. 7, en <http://www.ipacademy.org>
 14. Woocher (2009), op. cit., pp. 4-5.
 15. International Peace Academy (2002), op. cit., p. 12.
 16. Ver Serbin, Andrés (2003b) “Paz, seguridad y prevención de conflictos en América Latina y el Caribe”, en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires: CRIES), No. 18, julio-diciembre, pp. 165-220; Serbin, Andrés (2005) “La construcción de la paz, la prevención de conflictos y el rol de la sociedad civil en América Latina y el Caribe”, en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires: FES), No. 198, Julio-Agosto, pp. 116-129, y Serbin y Ugarte (2007), op. cit.

17. Mares cuestiona este planteamiento y argumenta que, a pesar de la ausencia de guerras, la “mitológica” percepción de una región pacífica es equivocada, ya que una serie de disputas territoriales persiste entre los países latinoamericanos, y los incidentes militares, los problemas ambientales y los flujos transfronterizos de población y de bienes ilegales pueden provocar nuevas guerras, en Mares, David (2008) “Los temas tradicionales y la agenda latinoamericana”, en *Foreign Affairs Latinoamérica* (México D.F.: ITAM), vol 8., No. 3, pp. 2-11.
18. Serbin, Andrés (2009b) *La Organización de Estados Americanos, las Naciones Unidas, la sociedad civil y la prevención de conflictos*, Documentos CRIES No. 11, Buenos Aires: CRIES – GPPAC – PLACPaz.
19. PNUD – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005), *Informe de desarrollo humano*, New York: PNUD, p. 162.
20. Daly Hayes, Margaret (2006) “Partners of Choice? Prospects for Cooperation on the Multidimensional Security Agenda”, Presentation at the **Meeting to review progress in implementing the Declaration on Security in the Americas**, March 20, Washington D.C., OEA/Ser.G., CP/CSH/INF.99/07 coord.1, 21 March 2007, p. 3.
21. Lund, Michael (1996) *Preventing Violent Conflicts*, Washington D.C.: United States Institute of Peace Press, p. 16.
22. En América Latina existe la tendencia a evitar el uso del concepto “Estado fallido”, principalmente por la interpretación del mismo que se hace en los Estados Unidos como una amenaza a sus intereses nacionales en el sistema internacional y se prefiere abordar el tema de los estados frágiles en términos de la “crisis institucional del Estado”.
23. Centro Internacional de Investigação e Informação para a Paz/Universidade para a Paz das Nações Unidas (2002) *O estado da paz e a evolução da violencia. A situação da América Latina*, Campinas: Editora de UNICAMP, p. 39.
24. Mesa, Manuela (2006) *Violencia social y globalización en América Latina*, Madrid: Fundación Carolina, p. 1.
25. Centro Internacional de Investigação e Informação para a Paz/Universidade para a Paz das Nações Unidas (2002), op. cit., p. 40.
26. Centro Internacional de Investigação e Informação para a Paz/Universidade para a Paz das Nações Unidas (2002), op. cit., p. 77.

27. Serbin, Andrés y Andrés Fontana (2004) “Civil-Military Relations in Latin America: The Post 9-11 Scenario and the Civil Society Dimension”, en Schnabel, Albrecht et al. *Post-Conflict Societies*, Tokyo: United Nations University.
28. Ver al respecto número especial de *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), No. 31, enero-junio 2010, “Obama y América Latina: ¿hacia una nueva relación?”.
29. Wulf, Herbert (2009) “The Role of Regional Organisations in Conflict Prevention and Resolution”, en Wulf, Herbert (ed.) *Still Under Construction. Regional Organisations’ Capacities for Conflict Prevention*, Institute for Development and Peace, University of Duisburg-Essen (INEF-Report 97/2009), p. 5.
30. Weiffen, Brigitte (2010) “Analyzing Regional Security Governance: The Example of the Organization of American States”, *Paper prepared for SGIR 7th Pan-European International Relations Conference*, Stockholm, Sweden, September 2010, p. 6.
31. Swanström, Niklas (2005) “Regional Cooperation and Conflict Prevention”, en Swanström, Niklas (ed.) *Conflict Prevention and Conflict Management in Northeast Asia*, Uppsala – Washington, D.C.: Central Asia Caucasus Institute and Silk Road Studies Program, pp. 74-75.
32. Swanström, Niklas (2005) “Regional Cooperation and Conflict Prevention”, en Swanström, Niklas (ed.) *Conflict Prevention and Conflict Management in Northeast Asia*, Uppsala – Washington, D.C.: Central Asia Caucasus Institute and Silk Road Studies Program, p. 86.
33. Lehmann, Volker and Jochen Steinhilber (2006) “The Struggle for Peace. Rethinking Intervention and Conflict Management. The Role of Regional Organizations”, *FES Briefing Papers, Dialogue on Globalization*, Berlin, March 2006, p. 3.
34. Serbin, Andrés (2010) *Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos*, Buenos Aires: CRIES-Nueva Sociedad, Documentos CRIES No. 16.
35. De hecho, la International Peace Academy ha argumentado que, en muchos casos, los estados prefieren referir sus disputas a los organismos regionales más que a las Naciones Unidas (International Peace Academy (2002) *Creating Conditions for Peace: What Role for the UN and Regional Actors*, New York: IPA).

36. Sriram, Chandra Lekha and Zoe Nielsen (2004) (eds.) *Exploring Sub-regional Conflict. Opportunities for Conflict Prevention*, Boulder: Lynne Rienner, p. 3-4-
37. Wallensteen, Peter and Burger Held (2010) “The UN versus Regional Organizations”, en Diehl, Paul and Brian Frederking (eds.) *The Politics of Global Governance. International Organizations in an Interdependent World*, Boulder-London: Lynne Rienner, p.158.
38. Wulf (2009), op. cit., pp. 7-8.
39. Swanström (2005), op. cit., p. 88.
40. Lehmann and Steinhilber (2006), op. cit., p. 7.
41. Serbin, Andrés (2008a) “Paz, violencia y sociedad civil en América Latina y el Caribe: introducción a algunas nociones básicas”, en Serbin, Andrés (coord.) *Construcción de paz y diplomacia ciudadana en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: CRIES/Editorial Icaria, y Serbin, Andrés (2010^a) *OEA y UNASUR: Seguridad regional y sociedad civil en América Latina*, Buenos Aires: CRIES-CORDAID, Documento CRIES No. 14.
42. Wulf (2009), op. cit., p. 16.
43. Serbin (2010b), op. cit.
44. Como afirma el actual Secretario General Adjunto de la OEA Albert Ramdin “...I do not like the term “conflict prevention”, I prefer to speak about “peacebuilding”, not only because it seems to reflect a more positive and constructive approach, but because it also refers to a more continuous process and set of activities”, Comentarios del Embajador A. Ramdin, CARI, Buenos Aires, 3 de Abril 2008.
45. Serbin (2010^a), op. cit.
46. Swanstrom (2005), op. cit., p. 93.
47. Serbin (2009), op. cit.
48. Ver al respecto Jácome, Francine (2003). *Avances y limitaciones del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica: recomendaciones para su revisión y reforma*, Caracas: CRIES; Jácome, Francine (coord.) (2004) *Seguridad democrática en Centroamérica. Logros y limitaciones en Costa Rica, Panamá, Guatemala y El Salvador*, Caracas: CRIES, y Bourse, Ana (2008) “Si vis pacem, para pacem. Actores en la prevención de conflictos violentos y armados en América Latina y el Caribe”, en Serbin, Andrés (coord.) *Construcción de paz y diplomacia ciudadana en*

- América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: CRIES/Editorial Icaria pp. 93-164.
49. Gratius, Susanne (2008) “¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano”, FRIDE (Madrid), *Comentario*, April 2008.
 50. Rojas Aravena, Francisco (2010) “La Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe”, en *Foreign Affairs Latinoamérica* (México D.F.), vol. 10, No. 3, 2010, pp. 24-31.
 51. Ver Riggiozzi, Pía (2010) “Regionalism in post-neoliberal Latin America”, en *Canada Watch*, Fall 2010, Ottawa: Robarts Center for Canadian Studies at York University.
 52. Serbin, Andrés (2009) “América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la UNASUR la alternativa?”, en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires), No. 219, enero-febrero 2009, pp. 145-156, y (2010) OEA y UNASUR: Seguridad regional y sociedad civil en América Latina, Buenos Aires: CRIES, *Documento CRIES No. 14*.
 53. Basado en los avances de investigación publicados en Serbin, Andrés (2010) OEA y UNASUR: Seguridad regional y sociedad civil, Buenos Aires: CRIES, Documento CRIES No. 14.
 54. Domínguez, Jorge (1998). “Seguridad, paz y democracia en América latina y el Caribe: desafíos para la era de posguerra fría”, en Domínguez, Jorge (editor). *Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur*, Santiago de Chile: FLACSO/Interamerican Dialogue/Woodrow Wilson Center, p. 26.
 55. Ver Rojas Aravena, Francisco (2003). “Análisis de tendencias y variables para un escenario prospectivo: aprendiendo de la experiencia del Cono Sur en la resolución de conflictos”, en Bodemer, Klaus (editor) *El nuevo escenario de (in) seguridad en América Latina. ¿Amenaza para la democracia?*, Caracas: Nueva Sociedad.
 56. Varas, Augusto (1998). “Cooperative Hemispheric Security alter the Cold War”, en Pellicer, Olga (editor) *Regional Mechanisms and International Security in Latin America*, Tokio: United Nations University Press, p. 11.
 57. Domínguez (1998), op. cit., p. 34.
 58. *Ibidem*, p. 33.

59. Arévalo de León, Bernardo (2002a). “De la teoría a la práctica: reflexiones sobre la seguridad democrática”, en Arévalo de León (coord.): *Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de la transformación*, Guatemala: FLACSO, p. 38.
60. Ver *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*, <http://www.sicanet.org.sv/documentos/tratados>
61. El concepto de seguridad ciudadana (Serbin, Salomón, Sojo, 2001; Gomáriz, García, 2002) se centra en la seguridad interna de las democracias y se asocia frecuentemente con la gobernabilidad democrática, haciendo énfasis en los intereses ciudadanos y a las amenazas a la seguridad de éstos en el marco de un país.
62. Ver Gomáriz, Enrique y Ana Isabel García (2002). *Género y seguridad democrática*, papel de trabajo preparado para IDRC, septiembre de 2002.
63. Arévalo de León (2002), op. citada, y Rosada-Granados, Héctor (2002). ¿Existen nuevas amenazas a la seguridad en Centroamérica que demandan respuestas militares?, papel de trabajo presentado en la **Reunión Académica Preparatoria de la V Conferencia Ministerial de Defensa de las Américas**, FLACSO-Chile, Santiago, 17-18 de junio de 2002.
64. Ver Jácome (2003), op. cit.
65. Buzan, Barry et. al (1998). *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
66. Puchala, David and Morris Blachman (1998). “International Organisations and Human Security in Latin America”, en Pellicer, Olga (editor) *Regional Mechanisms and International Security in Latin America*, Tokio: United Nations University Press, p. 131.
67. La matriz analítica que propone Nef para la seguridad humana incluye, por un lado, las variables ecológica (capital ambiental), económica (capital económico), social (capital social), política (capital político) y cultural (capital cultural) que se cruzan con el contexto, cultura, estructura, procesos y efectos. A pesar de la importancia de todas estas variables, este analista señala que la democracia así como el consenso, por lo tanto, la variable política, juegan un papel determinante en la seguridad humana, pues son los mecanismos fundamentales para manejar y resolver los conflictos. A su vez, el incremento de la inseguridad política por el manejo inefectivo e ilegítimo de los conflictos generará mayor inseguridad en otras esferas, en Nef, Jorge (2002). “Seguridad humana y

vulnerabilidad mutua”, en Rojas Aravena, Francisco y Moufida Goucha (eds.) *Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz*, Santiago de Chile. UNESCO/FLACSO, p. 41.

De hecho, como ya señalamos, el concepto de seguridad humana refiere a un espectro amplio de amenazas en el ámbito de la seguridad económica, alimentaria, de salud, ambiental, de seguridad personal y de la comunidad, y política. Ver PNUD (2005), op. cit.

68. Antes de que el actual gobierno conservador de Canadá la desplazara de las prioridades de la agenda de política exterior.
69. Igualmente, Rojas sostiene que el concepto de seguridad debe ser suficientemente amplio como para abarcar tanto las amenazas convencionales así como las no-convencionales, pero también debe tener la capacidad de promover acciones concretas que obtengan resultados efectivos, lo cual solamente se logrará a través de acciones coordinadas y focalizadas. En función de una visión integral y holística de la seguridad humana, orientada a impulsar un multilateralismo cooperativo, Rojas Aravena plantea la integración entre los tres niveles de seguridad —internacional, humana y estatal, de la siguiente manera: “Cada dimensión posee su propia lógica. En la seguridad internacional son los aspectos globales, la mundialización y el peso que tienen los actores estatales, los organismos internacionales y actores no estatales. En este nivel se producen las definiciones macro, y se promueven regímenes internacionales y/o regionales. La estabilidad constituye un bien público a ser promovido. La seguridad estatal corresponde a la seguridad clásica, a los aspectos vinculados principalmente con la soberanía y los temas de fronteras. El peso de las fuerzas militares y su balance, así como los conceptos asociados a la disuasión y la defensa se ubican en este nivel. La seguridad humana aborda dimensiones más locales aunque responden a grandes masas humanas. También ubica temáticas globales que afectan a la humanidad, como cuestiones ambientales o pandemias. En ambos casos corresponden a temas no abordados tradicionalmente en los otros dos niveles en los que es posible analizar la seguridad. En la construcción de una visión holística es necesario destacar que cada nivel debe producir respuestas específicas en al menos tres áreas: el uso de la fuerza, la prevención de conflictos y la cooperación internacional”, en Rojas Aravena, Francisco (2002). “Introducción. Seguridad humana: concepto emergente de la seguridad del siglo XXI”, en Rojas Aravena, Francisco y Moufida Goucha (eds.) *Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz*, Santiago de Chile. UNESCO/FLACSO, p. 18. De hecho, en la definición de seguridad humana pueden identificarse los

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

70. Comisión de Seguridad Humana (2003) *La seguridad humana – ahora. Proteger y habilitar a la gente*, Nueva York.
71. Los antecedentes de la aceptación del concepto se remontan a la Segunda Cumbre de las Américas realizada en Santiago de Chile en 1998, donde, en el marco del llamado Plan de Acción de Santiago aprobado por los países participantes, se encomendó a la OEA, a través de su Comisión de Seguridad Hemisférica, analizar el significado, el alcance y la proyección de los conceptos de seguridad internacional en el hemisferio. En 2001, durante la Tercera Cumbre de las Américas, los países del hemisferio adoptaron el Plan de Acción de Québec, que incluyó entre sus mandatos la convocatoria de la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica en México. Ver Derbez, Luis Ernesto (2006) *La perspectiva mexicana frente a la seguridad multidimensional*, Cuadernos de América del Norte, México D.F.: Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAM), UNAM, p. 11.
72. Serbin (2009) op. cit., Ver *Declaration on the Security in the Americas*, Organization of American States, Special Conference on Security, México D.F., 2003.
73. Inicialmente, en 2004 la OEA creó el Departamento de Seguridad Multidimensional que, con la reorganización más reciente del organismo, pasó a conformar la Secretaría de Seguridad Multidimensional. Esta Secretaría coordina y supervisa “las amenazas a la sociedad civil”, las actividades del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) y de la Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD).
74. Tulchin, Joseph; Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint (eds.) (2006) *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Buenos Aires: Prometeo Libros/Bononiae Libris, p. 19.
75. *Ibidem*, p. 19.
76. Rojas Aravena, Francisco (1998). “Introducción: diálogo hemisférico en pro de la seguridad en las Américas”, en Domínguez, Jorge (editor)

- Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur*, Santiago de Chile: FLACSO/Interamerican Dialogue/Woodrow Wilson Center, pp. 9-10.
77. Daly Hayes, Margaret (2003). “La nueva agenda de seguridad para las Américas: la atención a la “inseguridad”, en Paz, Guadalupe y Riordan Roett (comps.) (2003) *América Latina en un entorno global en proceso de cambio*, Buenos Aires: GEL, pp. 66-67.
78. Saint Pierre, por otra parte, señala, desde una perspectiva latinoamericana, como “nuevas amenazas” la pobreza y la migración; el combate contra el narcotráfico; la protección del medio ambiente; el control y la producción de armamento nuclear, pero también la “amenaza” de la militarización de la política que amenaza a las democracias latinoamericanas, y la amenaza de la guerra contra el terrorismo que, en la percepción de EE.UU. representa la mayor amenaza a su seguridad, y en la visión latinoamericana, constituye “la más grave amenaza que se cierne con malos presagios sobre los sueños de seguridad regional”, en Saint-Pierre, Héctor Luis (2003). “Una reconceptualización de las “nuevas amenazas”: de la subjetividad de la percepción a la seguridad cooperativa”, en López, Ernesto y Marcelo Fabián Saín (comps.) (2003) “*Nuevas amenazas*”. *Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y Brasil*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Editorial, pp. 40-48. En una colaboración el mismo volumen, Ernesto López va más allá al señalar que, salvo el crimen organizado internacional, las restantes “amenazas” no son nuevas, sino que son amenazas que persisten desde larga data, en López, Ernesto (2003). “Nuevas problemáticas de seguridad y “nuevas amenazas”, en López, Ernesto y Marcelo Fabián Saín (comps.) (2003) “*Nuevas amenazas*”. *Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y Brasil*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Editorial, p. 79. En todo caso, las definiciones respectivas con respecto a las “nuevas amenazas” emergentes se vinculan, por un lado, con un nuevo entorno de seguridad global y hemisférica que surge luego del fin de la Guerra Fría y en el marco del desarrollo de los procesos de globalización, y por otro, con el énfasis diferencial que ponen en distintas amenazas los gobiernos de la región, tanto en términos individuales como en el marco de las prioridades de la seguridad a nivel sub- regional.
79. Hirst, Mónica (2003). “Seguridad regional en las Américas” en Grabendorff, Wolf (editor) (2003) *La seguridad regional en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos*, Bogotá: FESCOL/CEREC, p. 32.

80. Ver al respecto, entre otros trabajos Serbin, Andrés (2002) “Globalización, integración regional y sociedad civil”, en Oliva, Carlos y Andrés Serbin (comps.) *América Latina, el Caribe y Cuba en el contexto global*, Araquara: Laboratorio Editorial da FSL; (2003) “Entre la confrontación y el diálogo: diplomacia ciudadana, sociedad civil e integración regional”, en Serbin, Andrés (comp.): *Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana*, Buenos Aires: Editorial Siglo XXI; (2004) “Entre la globalofobia y el globalitarismo: sociedad civil, movimientos sociales y globalización en América Latina y el Caribe”, en Gómez, José María (comp.) *América Latina y el (des)orden global neoliberal*, Buenos Aires: CLACSO; Serbin, Andrés (2006a) “El difícil tránsito hacia una ciudadanía regional”, en *Revista del Sur* (Montevideo), No. 164, Marzo-Abril 2006; Serbin, Andrés (2006b) “Regionalidad y ciudadanía: retos y dilemas de la sociedad civil en América Latina y el Caribe”, en Dello Buono, R.A. and Diana Avila (eds.) *Diálogo Sudamericano: otra integración es posible*, Lima: Consejería en Proyectos; Serbin, Andrés (2007b) (coord.) *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: Icaria / CRIES / IDRC; Serbin, Andrés (2007c) “El Índice de Sociedad Civil (CSI) de CIVICUS: Un balance de los resultados para América Latina”, en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), año 12, No. 26, julio-diciembre 2007, pp. 177-198, y Serbin, Andrés y Lorenzo Fioramonti (2007) “Civil Society in Latin America: Between Contentious Politics and Participatory Democracy”, en Heinrich, Volkhart Finn and Lorenzo Fioramonti (eds.) (2007) *CIVICUS Global Survey of the State of Civil Society. Comparative Perspectives. Volume 2*, Bloomfield: Kumarian Press, Chapter 8.
81. Spurk, Christoph (2010) “Understanding Civil Society”, en Paffenholz, Tania (ed.) *Civil Society and Peacebuilding. A Critical Assessment*, Boulder-London: Lynne Rienner, p. 3.
82. El proyecto CSI de Civicus define como la sociedad civil “*as the arena, outside of the family, the state and the market where people associate to advance common interests*”, en *CIVICUS Civil Society Index – Framework and Research Methodology*, ms., 2006.
83. Edwards, Michael (2001) “Introduction”, en Edwards, Michael and John Gaventa (eds.) *Global Citizen Action*, Boulder: Lynne Rienner Publ., p. 5.
84. Ver al respecto Davies, John and Edward Kaufman (eds.) (2002) *Second Track/Citizens’ Diplomacy*, Lanham: Rowman and Littlefield Publ.

85. Como añade el mismo autor “*It is not that these commentators question the principle of civic engagement; they worry, rather, that the practice of civic engagement may be distorted in favor of organizations with greater resources and more access to decision makers in capital cities*” (Edwards 2001:5), lo que de hecho marca una diferencia sustancial entre las ONGs del Norte y las del Sur.
86. Goodhand, Jonathan (2006) *Aiding Peace? The Role of NGOs in Armed Conflict*, Boulder-London: Lynne Rienner, p. 1.
87. Kaldor, Mary (2001) *New and Old Wars: organized Violence in a Global Era*, Stanford: Stanford University Press.
88. Goodahand (2006), op. cit., p.2.
89. Ver Martins, Jens (2006) *The Future of NGO Participation at the United Nations after the 2005 World Summit*, FES Berlin: *Briefing Papers, Dialogue on Globalization*, quien señala que los intentos de reformar las oportunidades formales de las ONGs para participar mas activamente, no han sido exitosas y que pese a las recomendaciones del informe del Panel Cardoso, éstas no incidieron sobre una mayor participación de la sociedad civil en la Cumbre Mundial de 2005, en donde, por el contrario las ONGs fueron predominantemente excluidas tanto de los preparativos de la Cumbre como de la participación en esta.
90. Ver Newman, Edward and ramesh Thakur (2006) “Conclusions: Multilateralism under challenge or in crisis?”, en Newman, Edward; Ramesh Thakur and John Tirman (eds.) *Multilateralism Under Challenge? Power, International Order and Structural Change*, Tokyo-New York-Paris: United Nations University Press, pp. 531-540.
91. Como señala Smith en más detalle en relación a la crisis del multilateralismo: “*Third generation activists seem to be devoting less energy and attention to the United Nations (...) The most recent generation has pounded down the doors to demand a seat at – if not to overturn – the table. As governments have moved away from the UN conference process, and as activists have come to question the effectiveness of those mechanisms, some are now looking outside of formal institutional processes to affect change. Little of the expanding energy of third generation activists seems to be devoted to thinking how to improve multilateralism*” en Smith, Jackie (2006) “*Social movements and multilateralism*”, en Newman, Edward and alt., op. cit., pp. 402-404.
92. Como señala un analista, inclusive en la undécima edición del FSM reunido en Dakar, “los movimientos (sociales) han pasado a un tercer

lugar, detrás de los gobiernos y las ONGs. Estas son protagonistas desde la primera edición y los gobiernos han ido ganando espacio en la misma proporción que se fue vaciando la participación (...) La impresión es que los foros sociales han cumplido su ciclo y han dejado de ser espacios de intercambio e interconocimiento entre movimientos de base y activistas”, en Zibechi, Raúl (2010) ¿Es necesario un foro social en América Latina?, en http://www.forumdesalternatives.org/ES/readarticle.php?article_id=24049

93. *“The early years of the new century may represent a reversal of many of these trends. International funding agencies currently face growing fiscal constraints due to stock market losses and the broader economic slowdown experienced in many of the wealthier countries, and their priorities have shifted elsewhere in the world as a result of the end of the Cold war and the new national security concerns following September 11 2001. Concomitantly, the economic crisis in Latin America has undermined the “Washington Consensus” and altered the political agendas of multilateral agencies and national governments. Furthermore, new forms of social and political mobilization in the region might challenge the ability of alternative civil society organizations to provide effective channels of mediation in the region. In sum, although it is too early for a definitive judgment, these recent trends represent a significant challenge to regional networks in Latin America”*, en Korzeniewicz, Patricio y William C. Smith (2003a) *Mapping Regional Civil Society Networks in Latin America*, Report to the Ford Foundation, February 2003. Ver también de los mismos autores (2003b) “Redes transnacionales, diplomacia ciudadana y proyectos de integración económica en América Latina”, en Serbin, Andrés (comp.) *Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina. Korzeniewicz and Smith, 2003, op. cit.
94. Como señala el documento: “Las OSC son toleradas y apoyadas por los gobiernos, siempre y cuando no emitan opiniones o expresen críticas de los poderes de turno. Las tendencias progresistas de que son voceros algunos gobiernos, no se reflejan en relaciones más fluidas con las OSC”, en ALOP (2010) *Consultas nacionales a organizaciones de la sociedad civil América Latina y el Caribe. Síntesis de conclusiones y debates*, México D.F.: ALOP/Mesa de Articulación/Coordinadora Civil/Unitas, p. 11.
95. *Ibidem*, p. 14.
96. Ver al respecto Serbin, Andrés (2007) “Entre UNASUR y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible?”, en Mesa, Manuela (coord.) Paz

- y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales*, Madrid: CEIPAZ/ Fundación Carolina/Editorial Icaria, y (2011) “Regionalization in New Scenarios: Is Civil Society Participation Closing the Democratic Deficit in South American Regionalism?”, en preparación en Tussie, Diana and Pia Riggiozoi (eds.) *The Rise of Post-Hegemonic regionalism in Latin America*, Tokyo: United Nations University Press.
97. Karns, Margaret and Karen Mingst (2010) *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*, Boulder-London: Lynne Rienner, p.245.
 98. En el campo de las relaciones internacionales se presume una jerarquía entre diferentes tipos de poder –en primer lugar el poder militar, en segundo el poder económico, y en tercero el “*soft power*”, entendido en términos de autoridad moral y del poder persuasivo. Ver al respecto Florini, Ann and P.J. Simmons (2000) “What the World needs Now?”, en Florini, Ann (ed.) *The Third Force. The Rise of Transnational Civil Society*, Tokyo: Japan Center for International Exchange y Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, p. 10.
 99. Karns, Margaret and Karen Mingst (2010) *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*, Boulder-London: Lynne Rienner, p. 247.
 100. *Ibidem*, pp. 250-251.
 101. Un aspecto importante a considerar en este sentido, son los marcos legales que impulsan los gobiernos para favorecer o limitar las actividades de las OSC, particularmente cuando no son percibidas como favorables al gobierno.
 102. Sorj, Bernardo (2010) “Introducción: (de) construyendo la sociedad civil en América Latina”, en Sorj, Bernardo (comp.) *Usos, abusos, y desafíos de la sociedad civil en América Latina*, Buenos Aires: Editorial Siglo XXI/ Plataforma Democrática, p. 6.
 103. Tema que requiere de un extenso análisis adicional que no podemos incorporar en estas páginas, pero que apunta básicamente al condicionamiento de las capacidades ya agendas de las OSC por las agendas de los donantes, tanto externos como internos, particularmente en una región en donde la mayoría de estas organizaciones dependen del respaldo financiero de agencias de cooperación y fundaciones extranjeras.

104. Barnes, Catherine (2006) *Agents for Change: civil Society Roles in Preventing War and Building Peace*, The Hague: European Center for Conflict Prevention. Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict, Issue Paper 2, p. 15.
105. Ibidem, p. 18.
106. Ibidem, pp. 25-26.
107. Van Tongeren, Paul (2001) “The Challenge of Coordination and Networking”, en Reychler, Luc and Thania Paffenholz (eds.) *Peace-Building. A Field Guide*, Boulder-London: Lynne Rienner Publ., p. 513.
108. Ibidem, p. 514.
109. Thakur (2006), op. cit., p. 98.
110. Smith (2006), op. cit.

Naciones Unidas y la construcción de la paz en América Latina: La participación de la sociedad civil

Manuela Mesa

1. Introducción

En este artículo se abordan cuáles han sido los elementos y aspectos más relevantes de la acción de Naciones Unidas en la prevención de conflictos y construcción de la paz y el papel de las organizaciones de la sociedad civil en este ámbito. Nos centramos en América Latina y el Caribe y en el papel que Naciones Unidas podría jugar en la región en un marco de un nuevo multilateralismo.

En primer lugar se analizará el creciente papel que han ido adquiriendo las ONG y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en el sistema de Naciones Unidas y cuáles son las vías que se han utilizado para avanzar en la conformación del llamado nuevo multilateralismo. En segundo lugar se abordará cuáles son los mecanismos que tiene el Sistema de las Naciones Unidas para la participación de la sociedad civil, así como algunas de las propuestas que están planteadas para incrementar esta participación. Nos centraremos particularmente en el grado de participación de las organizaciones de la sociedad civil de América Latina y el Caribe. En tercer lugar se analizarán los avances logrados en el ámbito de la prevención de conflictos y de la construcción de la paz en el marco de Naciones Unidas. Y para terminar se abordará el papel que ha jugado Naciones Unidas en América Latina en el marco de la construcción de la paz y se plantearán algunos retos pendientes en el que la institución podría jugar un papel más relevante de lo que ha hecho hasta el momento.

2. El nuevo multilateralismo y el creciente papel de la sociedad civil

La creciente participación e influencia de los actores no estatales en el sistema internacional es uno de los fenómenos característicos de la época actual, marcada por la intensificación de los procesos globalización. Las ONG y las OSC están contribuyendo a conformar lo que se ha llamado el nuevo multilateralismo que responde a la necesidad de la gestión colectiva de problemas comunes de carácter global. La mayor permeabilidad de las fronteras nacionales, las nuevas tecnologías de la comunicación, las cuestiones relacionadas con el medio ambiente, las finanzas, el desarrollo, las migraciones, las guerras entre otros factores tienen importantes repercusiones en la gobernanza global. Sin embargo, no existen instituciones globales que puedan abordar de una manera eficaz estas problemáticas¹ y por lo tanto, tratan de abordarse en el marco del Estado-nación, aunque se carecen de los mecanismos para hacerles frente.

Aunque los gobiernos son las máximas autoridades en el plano local, su poder se ha reducido significativamente. Muchas de las decisiones que afectan a su población se adoptan en foros internacionales sobre los que los gobiernos no tienen un control directo. El sistema mundial está cada vez más globalizado y regionalizado, pero aún responde a un modelo “westfaliano” basado en Estados soberanos. No hay instituciones que aseguren una cooperación eficaz en torno a metas comunes o a la provisión de bienes públicos globales.

La globalización plantea nuevos requerimientos de regulación y gestión que precisan de una reubicación de la acción de gobierno más allá de los marcos estatales clásicos. También supone demandas de provisión de bienes públicos que se redefinen como bienes públicos globales, al trascender el marco nacional en el que tradicionalmente se generaban dichos bienes. Para responder a estas nuevas demandas de regulación y de provisión de bienes públicos globales² es necesario promover la gobernanza democrática de la globalización. En este proceso las organizaciones de la sociedad civil y otros actores no estatales están jugando un papel muy activo. Se trata de promover un sistema de múltiples niveles (gobernanza multinivel o *multilevel governance*).

Este nuevo multilateralismo estaría caracterizado por un poder político crecientemente descentralizado, en el que la acción pública se canalizaría tanto a través de los marcos estatales, como subestatales y supraestatales, en este último caso a través de un multilateralismo

más fuerte y renovado.³ Es decir se desarrollaría en distintos niveles, como el local, estatal y supraestatal y por lo tanto sería más representativo, legítimo y democrático. El llamado "viejo multilateralismo" actualmente vigente, adolece de un fuerte déficit democrático, con desiguales mecanismos de representación, escasa transparencia, e inexistencia de instrumentos de rendición de cuentas. Además no incluye a los nuevos actores en el escenario internacional, como las ONG y las organizaciones de la sociedad civil, que como hemos mencionando tienen cada vez más una mayor influencia en la formulación de propuestas para abordar los problemas globales.

Esto resulta problemático dado que la sociedad civil ha ido adquiriendo cada vez más un papel relevante y un mayor protagonismo en el ámbito internacional. Bajo el concepto de sociedad civil se incluye un conjunto de organizaciones, entidades, grupos que trabajan a nivel local y global y cuya composición varía de un país a otro, con estructuras, presupuestos, formas organizativas y misiones distintas. Su característica principal es que actúan de forma independiente al Estado. Pueden ser grupos religiosos, de estudiantes, sindicatos, ONG, grupos de mujeres, organizaciones vecinales, entre otros. La diversidad de situaciones y de grupos que se incluyen bajo el concepto de sociedad civil hace necesario que se defina con claridad, qué papel puede jugar la sociedad civil en cada contexto, en particular en Naciones Unidas. La propia noción de la sociedad civil, siguiendo a Mary Kaldor, tiene que ver con la forma cambiante en la que en cada momento se han negociado los contratos o acuerdos entre el individuo y los centros de autoridad política y económica. Se trata de un proceso de gestión de la sociedad "de abajo arriba" en lugar "de arriba abajo" cuyas características se han ido modificando a lo largo de la historia⁴. El concepto de sociedad civil siempre ha estado ligado a la idea de reducir la violencia en las relaciones sociales, al uso público de la razón como manera de gestionar los asuntos humanos, en lugar de la sumisión basada en el temor y la inseguridad, o la ideología y la superstición⁵. La sociedad civil, en palabras de Mary Kaldor se refiere a:

(..) la ciudadanía activa, a la organización que crece fuera de los círculos políticos formales, así como al espacio ampliado en el que los ciudadanos individuales pueden influir en las condiciones en que viven, tanto directamente, mediante la autoorganización, como ejerciendo presión política⁶.

En los últimos años, las organizaciones de la sociedad civil están pasando de un modelo de organización, que aglutina a los ciudada-

nos en base al territorio y a los problemas que se producen en ese territorio, a un modelo de organización, en el que los ciudadanos se agrupan en torno a una comunidad de intereses (que va más allá del territorio) y por lo tanto pueden tener carácter global y local o ambos al mismo tiempo. Se está avanzando hacia la conformación de una sociedad civil global, capaz de definir una agenda global, que tiene también incidencia en lo local. Es un proceso incompleto con muchos matices, pero está abriendo líneas de acción, por ejemplo en el marco de Naciones Unidas que hasta la fecha eran impensables.

Ha sido precisamente las organizaciones de la sociedad civil, entre otros actores, las que han impulsado en distintos momentos propuestas para una reforma de las Naciones Unidas. La necesidad de una reforma resulta cada vez más acuciante, dado que la institución carece de los mecanismos, las competencias, la financiación y de una estructura que sea acorde a las necesidades del mundo actual. Sin embargo, hasta la fecha los resultados han sido escasos y los obstáculos numerosos. Algunos de ellos han sido:

1. El carácter intergubernamental de Naciones Unidas, formada por Estados lo que ha marcado su funcionamiento desde su creación.
2. En relación a sus competencias, Naciones Unidas cuenta con escasas competencias para abordar los problemas globales de forma adecuada. Se caracteriza porque reproduce en su seno enfoques nacionales que se llevan a cabo a partir de organismos gubernamentales. Esto hace que primen enfoques restringidos, y en ocasiones divergentes, que no responden a las necesidades actuales para afrontar problemáticas de carácter global.
3. En lo que se refiere a la coordinación, existe un importante déficit en esta materia entre los diferentes organismos multilaterales y regionales. Se observa una carencia de instrumentos que permitan efectuar acciones coordinadas. Esto tiene como consecuencia la proliferación de organismos con mandatos superpuestos y limitados, con otras áreas de actividad en la que coinciden varias agencias y otros en los que hay un vacío. Aunque los aportes de cada una de las Agencias es muy importante y en relación a la prevención de la violencia han hecho contribuciones muy interesantes desde distintas perspectivas, se requiere de un enfoque in-

tegral, que permita una mayor efectividad en las cuestiones que se abordan para dar respuestas globales a los problemas que afectan a la región.

Se ha hecho un esfuerzo importante en mejorar la coordinación entre las agencias de Naciones Unidas. El Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia, reconoce la necesidad de superar la fragmentación entre las agencias y de funcionar como una unidad. Y ha habido diversos llamamientos a Naciones Unidas para aumentar la efectividad, eficiencia y coherencia (Resolución de la Asamblea General 62/208). El PNUD ha asumido un papel de coordinación de las diferentes agencias, a partir de un plan estratégico que se apoya en los coordinadores residentes de Naciones Unidas y de la creación de equipos de trabajo en torno a problemas concretos, que obligan a trabajar desde un enfoque integral y coordinado a las distintas agencias. Esto resulta muy positivo, pero sigue siendo de una gran complejidad.

El PNUD es miembro activo de *Interagency Framework Team for Coordination on Preventing Action* y acoge la secretaría. Se trata de un foro de 22 agencias y departamentos que ayuda a los coordinadores residentes de Naciones Unidas y a los equipos-país a desarrollar estrategias integradas de prevención y a identificar los recursos políticos y técnicos necesitados para aplicarlos. Asimismo el PNUD ha coordinado el *Task-Team on Security and Development* de la OCDE para elaborar un informe sobre la reducción de la violencia armada, con una guía para la planificación por país.

Además se han realizando consultas regionales sobre la coherencia del Sistema de Naciones Unidas en el contexto del desarrollo, por ejemplo para todos los países de Latinoamérica, Centroamérica y la Región del Caribe durante 2007.⁷ También se ha intentado la armonización de programas en diversos países. Un ejemplo de esto es el PNUD en Centroamérica que articula su trabajo alrededor del proceso de UNDAF⁸ (Marco de Cooperación al Desarrollo de Naciones Unidas); se trabaja conjuntamente con el gobierno de cada país y se busca la armonización de los ciclos de programación de las agencias y programas del sistema de Naciones Unidas. Se están realizando avances en los procesos de coordinación aunque el proceso todavía es incipiente y será necesario más tiempo para ver resultados. Esta situación se extiende a otras regiones.

Por último en el ámbito de género se ha hecho un importante esfuerzo, unificando las cuatro agencias existentes, en una sola que lleva el

nombre de “ONU mujer” y en la que la prevención de la violencia y una mayor participación de las mujeres en la construcción de la paz es uno de los ejes centrales de esta nueva agencia.

La financiación de Naciones Unidas es una cuestión esencial para su funcionamiento, pero hasta el momento no se ha logrado un compromiso por parte de los países que la integran que garanticen unos fondos estables y permanentes para llevar a cabo sus programas. La necesidad de una reforma de la institución es acuciante, pero muchas de las deficiencias que se observan en su funcionamiento tienen relación con unos fondos escasos, volátiles y poco predecibles y que no se relacionan con los grandes objetivos y misiones que se le plantean a la institución. Aunque existen unas contribuciones fijas, que es proporcional al PIB del país, estas no son suficientes y en ocasiones los países no han aportado la cuota, como un mecanismo de presión.

En el sistema de Naciones Unidas funcionan tres tipos de financiación:

1. Un presupuesto regular basado en las cuotas asignadas en función de su PIB.
2. Las operaciones de mantenimiento de la paz se financian mediante aportaciones de los Estados en función de unos baremos que permiten que las aportaciones de los países más pobres sean más reducidas.
3. La ayuda humanitaria y los gastos de operaciones de las agencias de desarrollo que se financian mediante las aportaciones voluntarias de los países miembros.

La Asamblea General establece en el presupuesto ordinario las contribuciones obligatorias durante dos años y determina la aportación de cada miembro basándose en la capacidad de pago de los países, calculado del ingreso nacional por habitante; no obstante, para mantener un nivel de independencia, el nivel máximo de contribución está fijado en el 22% (el nivel mínimo es un 0.01% del total). Es importante señalar que las contribuciones obligatorias no siempre son satisfechas por los países y conforme al artículo 19 de la Carta de las Naciones Unidas se le puede quitar el derecho al voto en la Asamblea General al Estado Miembro cuyos atrasos de pago igualen o superen la cantidad que debiera haber contribuido en los dos años anteriores. Estos fondos son los que permiten el funcionamiento general de la institución y de algunos programas.

Sin embargo, una parte importante de las agencias de desarrollo se financian con las aportaciones voluntarias de los países miembros. La puesta en marcha de programas debe contar con la participación activa del Estado afectado y depende de la financiación obtenida por los Estados que quieren contribuir al programa. Esto hace que el papel multilateral quede diluido entre los objetivos del donante y las condiciones del Estado receptor. Los Estados prefieren determinar el destino de sus aportaciones, diversificando. Además los temas relacionados con la prevención de conflictos y la construcción de la paz, dada su amplitud abarcan a diferentes organizaciones de Naciones Unidas.

Esta forma de funcionamiento limita los enfoques regionales y globales. En ocasiones, las actuaciones de las Agencias de Naciones Unidas vienen marcadas por la voluntad de los donantes que deciden a quién, para qué y bajo qué requisitos ofrecen su cooperación. Esta situación impide una planificación a largo plazo o elaborar un plan de acción global y equilibrado en función de los las Agencias de Naciones Unidas y no lo que la comunidad de donantes consideren prioritario. La situación para las Agencias de Naciones Unidas es difícil porque no disponen de los fondos necesarios para su funcionamiento y tiene como consecuencia programas aislados y de carácter local.

Existen posibles elementos de cambio con la denominada “Declaración de París sobre “eficacia de al ayuda”, adoptada en 2005, que pretende afrontar los problemas derivados de la proliferación de donantes y la fragmentación de la ayuda, afirmando los principios de apropiación, alineamiento, armonización, corresponsabilidad y gestión por resultados. La apropiación supone que los países socios definen la agenda; alineamiento, que los donantes se alinean con la agenda de los socios y se basan en los sistemas de los socios; y armonización, por el que se establecen acuerdos comunes, se simplifican los procedimientos y se comparte información. Estos principios pueden suponer importantes mejoras en relación a algunos de los problemas reseñados.

Todos estos elementos mencionados (competencias, coordinación y financiación) han sido un obstáculo para que Naciones Unidas sea una organización proyectada hacia el exterior, que aborde los principales problemas globales y supere el marco intergubernamental. Son necesarios cambios importantes en la institución pero hace falta voluntad política por parte de los gobiernos para que

estos se produzcan. Hasta el momento han sido principalmente las organizaciones de la sociedad civil las que han tratado de avanzar en este sentido.

3. Mecanismos de participación de las organizaciones de la sociedad civil en Naciones Unidas

Las ONG y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) tienen una larga tradición de respaldo a las acciones llevadas a cabo por Naciones Unidas en el ámbito de la construcción de la paz. Se trata de redes de organizaciones que actúan en lo local y en lo global simultáneamente.

Han influido en la puesta en marcha de diversos enfoques y programas de la institución, facilitando información, elaborando propuestas y movilizándolo a la sociedad en su conjunto. El trabajo de las ONG y de las organizaciones de la sociedad civil se ha internacionalizado y su presencia ha ido adquiriendo más importancia y se ha influido cada vez más en las grandes conferencias de Naciones Unidas realizadas en la década de los noventa: Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992), Conferencia sobre Derechos Humanos (1993), Conferencia sobre Población (1994), Conferencia sobre Mujer y Desarrollo y sobre Desarrollo Social (1995), entre otras. En algunas de estas conferencias paralelas se logró reunir a más de 40.000 personas, lo que muestra el extraordinario peso que han adquirido estos encuentros. Otras organizaciones han tratado de influir y de hacer escuchar su voz, en los procesos de la formulación de Tratados, para prohibir las minas antipersona, o para abordar la problemática de los niños soldados, o para abordar el SIDA.

Más recientemente, los movimientos de la sociedad civil han movilizó a miles de personas en la campaña “Haz que la pobreza sea historia” que fue lanzada en 2005 y que ha sido considerada como una campaña global. También ha sido muy importante el trabajo en red de las organizaciones que están participando en la elaboración de un Tratado Internacional de Armas, para lograr un mayor control y regulación en el comercio de armas. Estos son algunos de los ámbitos en el que las ONG y las organizaciones de la sociedad civil están desarrollando una labor muy destacada.

Este papel más activo de las organizaciones de la sociedad civil se manifiesta de diversas maneras en el marco de Naciones Unidas.

Con frecuencia participan en las reuniones de la Asamblea General, contribuyen con informes alternativos y con información estratégica sobre los temas que se tratan. También están participando en el Consejo de Seguridad, utilizando la “Fórmula Arria”, por el que un país que forma parte del Consejo puede solicitar la participación de una organización o de una persona para dar testimonio y ofrecer información complementaria al asunto que se está tratando. Este procedimiento se ha utilizado en el ámbito de Mujer, Paz y Seguridad, con la Resolución 1325 y 1820 y en la discusión sobre situaciones posbélicas, entre otros temas.

Esto ha sido particularmente relevante a partir de la década de los noventa y como resultado de las oportunidades que ofrecían las nuevas tecnologías y los avances en las comunicaciones. Los movimientos sociales y las redes cívicas han sido capaces de diseñar una agenda de acción, en torno a temas específicos, ya mencionados anteriormente. Una parte de este movimiento se ha definido como anticapitalista, como movimiento contra la globalización neoliberal, o por la justicia global⁹ y ha situado su acción en un marco de transformación radical de las estructuras existentes. Otra parte ha seguido trabajando dentro de las estructuras existentes, aprovechando las oportunidades que se plantean en el ámbito de la construcción de la paz y del desarrollo, pero con una agenda cada vez más global, que articula a organizaciones sociales del Norte y del Sur y con un ámbito de acción local y global al mismo tiempo.

En los últimos años, gracias al impulso de la sociedad civil, se han producido avances importantes en el ámbito de la construcción de la paz, relacionados con la aplicación de principios como la Responsabilidad de Proteger, o la Justicia Universal, con el papel de las mujeres en la construcción de la paz, entre otros muchos asuntos.¹⁰ En este último caso, se logró la aprobación de la Resolución 1325 sobre el papel de las mujeres en la construcción de la paz. La aprobación de esta Resolución fue el resultado de muchos años de trabajo por parte de las organizaciones de la sociedad civil, en torno al impacto de los conflictos armados en las mujeres, y sobre el papel activo que ellas jugaban en los procesos de negociación y de rehabilitación posbélica¹¹. La coordinación, tras la Conferencia sobre Mujer y Desarrollo realizada en Pekín en 1995 de diversas organizaciones sociales, de desarrollo, y de mujeres permitió la definición de una agenda para hacer incidencia política sobre este asunto en el ámbito internacional. Todos estos elementos contribuyeron a que en el año 2000, el Consejo de Seguri-

dad, en aquel momento bajo la presidencia del ministro de Asuntos Exteriores de Namibia, aprobase por unanimidad la Resolución 1325 sobre el papel de las mujeres en la construcción de la paz.

Esto fue considerado un triunfo por las organizaciones de la sociedad civil, que han convertido la Resolución 1325 en un documento de referencia para exigir a sus Gobiernos y a los actores de la comunidad internacional, que sean tenidas en cuenta las necesidades de las mujeres en los conflictos armados y que se favorezca la participación de las mujeres en los procesos de paz¹².

Todos estos avances logrados y a pesar de la gran apertura que se ha experimentado en Naciones Unidas, esta sigue siendo una institución gobernada por los Estados Miembros y está estructurada principalmente para que los gobiernos debatan y tomen decisiones. Y no todos los gobiernos son partidarios de una mayor participación de la sociedad civil en la institución. Además, los mecanismos de acceso de las ONG y de las OSC puede estar sujeto a diversas interpretaciones, lo que en ocasiones representa un verdadero obstáculo. Vamos a ver con más detalle cómo es este proceso.

La participación de la sociedad civil en Naciones Unidas ha sido una cuestión que ha estado planteada desde los inicios de la creación de la institución, con el establecimiento del Consejo Económico y Social (ECOSOC).

Las ONG participaron por primera vez en los debates de Naciones Unidas en 1946 a partir del ECOSOC y del Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, que son las entidades facultadas para celebrar consultas con las ONG que se interesan en los asuntos de interés para la ONU. En la actualidad existen 2300 organizaciones que tienen estatus consultivo en Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2009).

La resolución 1296 (XLIV) del 23 de mayo de 1968 de ECOSOC establece medidas para que las ONG sean reconocidas como entidades consultivas por el ECOSOC. Posteriormente la resolución 1996/31 establece los procedimientos, derechos y obligaciones de las ONG; también estandarizó las medidas de acreditación de las ONG para las conferencias de la ONU. Esta resolución fue muy importante y cambió profundamente las relaciones entre la OSC y las Naciones Unidas y permitió ampliar significativamente el número de ONG, redes, coaliciones nacionales, regionales e internacionales que participan en diversas cuestiones en el seno de Naciones Unidas, dado

que permite la acreditación de ONG subregionales, regionales y nacionales. Hasta esa fecha, sólo las ONG internacionales podían solicitar la condición de entidad consultiva.

Existen tres categorías de estatus para las ONG:

- *Estatus consultivo general*: se reserva para grandes ONG internacionales cuya área de trabajo cubre la mayor parte de la agenda del ECOSOC y sus órganos subsidiarios. Generalmente son ONG grandes, establecidas como ONG internacionales y con amplio alcance geográfico.
- *Estatus consultivo especial*: se reserva para las ONG con competencia e interés especiales en solo algunos campos de actividad cubiertos por el ECOSOC. Estas ONG generalmente son más pequeñas y de creación más reciente.
- *Lista especial*: se trata de las organizaciones que solicitan un estatus consultivo pero no entran en ninguna de las categorías anteriores y son usualmente incluidas en una “lista” especial. Estas ONG por lo general se centran en especialidades técnicas. Las ONG que tienen estatus formal con otros órganos de las Naciones Unidas o sus agencias especializadas (FAO, OIT, UNCTAD, UNESCO, ONUDI, OMS y otras), pueden ser incluidas en la “lista”. En esta lista se encuentran las ONG que ECOSOC o el Secretario General de las Naciones Unidas considera pueden hacer ocasionalmente contribuciones útiles al trabajo del ECOSOC o sus órganos subsidiarios.

En el año 2000, con la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los Estados miembros acordaron dar más oportunidades para que hubiera contribuciones de las OSC y del sector privado.

Dos años después, en 2002, en el informe del entonces Secretario General, Kofin Annan, *El Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio* (A/57/387 y Corr1) se acordó crear un grupo de Personas Eminentes para examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil, que estudiaría las prácticas de acceso de las organizaciones de la sociedad civil a las Naciones Unidas e identificaría las mejores prácticas y buscaría nuevos modos de interactuar y de avanzar en este ámbito. Este grupo, estuvo dirigido por Fernando Henrique Cardoso, ex presidente de Brasil, e integrado por personalidades de Asia, África, y Europa.

Durante más de un año realizaron múltiples consultas a ONG, se celebraron varias reuniones y encuentros y como resultado en 2004 presentaron el llamado “Informe Cardoso”, cuyo título era: *Nosotros los pueblos: la sociedad civil, las Naciones Unidas y la gobernanza global* que hace una profunda reflexión sobre el papel de las Organizaciones de la Sociedad Civil y de las ONG en Naciones Unidas y ofrece múltiples propuestas para avanzar en este ámbito.

Este informe plantea que las Naciones Unidas necesitan establecer relaciones constructivas con la sociedad civil, lo que ha dejado de ser una opción para convertirse en una necesidad. “Estas relaciones son esenciales a fin de que la Organización pueda identificar mejor las prioridades globales y movilizar todos los recursos para cumplir su cometido (...)”.

Como se ha mencionado anteriormente, el marco institucional para la participación de las organizaciones de la sociedad civil es muy limitado, debido al carácter eminentemente intergubernamental de la organización y esta situación se ha mantenido a lo largo de los años. El informe Cardoso plantea propuestas muy concretas. Algunas de ellas son:

- La Asamblea General debería permitir que las organizaciones de la sociedad civil participaran con mayor frecuencia en sus asuntos. En un contexto de gobernanza global cada vez tiene menos sentido restringir su participación al ámbito del Consejo Económico y Social. La celebración de audiencias públicas, en que participarían diversos grupos, sería un buen instrumento para examinar los avances de los objetivos establecidos. También podría promover reuniones con grupos diversos para discutir las prioridades de las Naciones Unidas y se podría invitar periódicamente a expertos independientes para que ofrezcan insumos sobre los temas.
- El Informe también propone una mayor apuesta por las alianzas entre distintos actores, que ponen en juego sus capacidades para conseguir objetivos globales. Naciones Unidas podría impulsar estas alianzas poniendo recursos en el plano nacional y global y promoviendo grupos consultivos de la sociedad civil.
- Asimismo, se plantea una mayor implicación de las OSC en la fase de planificación y de ejecución de los programas o campañas, promoviendo que éstas colaboren en las estrategias nacionales, para facilitar que se cumplan los objetivos globales de la acción.

Un buen ejemplo de esto sería las campañas por los ODM y el papel que han jugado las ONG en su promoción en el ámbito local, desde una perspectiva global.

- Se propone también el fortalecimiento de las funciones del Consejo de Seguridad en relación con la sociedad civil. La mayor parte de la interacción se ha producido con las organizaciones no gubernamentales internacionales y en el ámbito de los conflictos. Se debería profundizar en este ámbito, en particular con los interlocutores de los países afectados por los conflictos, y considerar este diálogo como parte de sus misiones sobre el terreno. Se podrían establecer comisiones de investigación para aprovechar la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil y evaluar las operaciones de paz.
- Facilitar una mayor participación de los parlamentarios y de las autoridades locales, vinculándolos cada vez más a los debates internacionales. Es importante que Naciones Unidas encuentre una forma de entablar relaciones más profundas y sistemáticas con las autoridades locales, identificando las prioridades locales y creando vínculos más estrechos con los ciudadanos.
- Simplificar el proceso de acreditación, que es especialmente costoso para las organizaciones de la sociedad civil, estableciendo un mecanismo único bajo la autoridad de la Asamblea General.
- También se plantea la creación de un fondo, destinado a fomentar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil del Sur para que puedan participar en los procesos deliberativos, en las operaciones y en las alianzas de las Naciones Unidas. Podría ser un 1% del presupuesto operativo de la institución. Se podría solventar así el hecho de que la mayoría de las organizaciones con estatus consultivo proceden de países de Europa y América del Norte y esto hace que estén en mejores condiciones para influir en las agendas.

Desde la publicación del *Informe Cardoso* se han registrado algunos avances. Por ejemplo, la Asamblea General ha comenzado a celebrar algunas reuniones informales con organizaciones de la sociedad civil. En el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, los Estados miembros se comprometieron a ampliar la participación de las ONG. A pesar de los obstáculos existentes, entre las propuestas que hay sobre la mesa, está la del reconocimiento de nuevas funciones a las ONG para pasar del estatus consultivo a un estatus en el que

puedan participar en la toma de decisiones. En definitiva se trata de avanzar hacia un nuevo multilateralismo, que incorpore el papel de los actores no estatales en el sistema internacional.

El Consejo Económico y Social (ECOSOC)

El ECOSOC tiene la función de actuar como intermediario entre las ONG y las organizaciones de la sociedad civil que son independientes, benéficas y voluntarias con la Asamblea General y que se ocupan de cuestiones como los derechos humanos o la protección del medio ambiente. Estas organizaciones juegan cada vez más un papel relevante en la consolidación de la democracia y en el respeto de los derechos humanos y por esto deben ser tenidas en cuenta. Durante su mandato, Kofi Annan propuso la creación de un partenariado entre las Naciones Unidas y las distintas iniciativas de la sociedad civil con el objetivo de definir enfoques que tengan en cuenta la responsabilidad social y ambiental y la importancia de trabajar por la prevención de conflictos. En este marco, la iniciativa del Partenariado Global para la Prevención de Conflictos (GPPAC) ha sido una de las más relevantes¹³.

El ECOSOC es un órgano que fue creado con funciones principalmente deliberativas, mas que ejecutivas, con el fin de ayudar a los diferentes órganos de la institución a definir sus programas. Es un foro de discusión internacional de los asuntos sociales, económicos y humanitarios, y coordina el trabajo de prácticamente todas las agencias y programas de Naciones Unidas en relación a estos temas. Como parte de su función coordinadora, el ECOSOC elabora informes y realiza recomendaciones a la Asamblea General y otras organizaciones de Naciones Unidas. Tal vez, porque su función es tan amplia y principalmente de coordinación, esta institución carece de un perfil público y sufre de una falta de enfoque conceptual y administrativo (Fasulo, 2004: 154-155). Esto ha hecho que existan diferentes propuestas para modificar el ECOSOC. Una de ellas ha sido la propuesta de que el ECOSOC trabaje mas cerca del Consejo de Seguridad en un tema crucial como es la construcción de la paz, adoptando un rol de liderazgo en estas cuestiones que son asumidas por las diferentes agencias de Naciones Unidas. Sin embargo, con la aprobación de la Comisión de Consolidación de la Paz esta propuesta pierde relevancia. Para concluir el ECOSOC debería redefinir sus funciones actuales en un marco de una reforma general de las Naciones Unidas, que es cada vez más urgente.

El Servicio de Enlace con las Organizaciones no Gubernamentales (SENG)¹⁴

Se trata de un programa interinstitucional del Sistema de las Naciones Unidas con el mandato de promover y desarrollar relaciones entre las Naciones Unidas y las organizaciones de la sociedad civil.

Las actividades del SENEG se concentran en tres áreas clave:

1. Proporciona información y asesoría estratégica a los organismos de la ONU y de la sociedad civil para propiciar el entendimiento y apoyo mutuos. El SENEG difunde información sobre las actividades de Naciones Unidas entre los actores de la sociedad civil, y círculos diplomáticos a partir de una base de datos de más de 30.000 entradas. Se realizan una serie de boletines informativos y manuales sobre el Sistema de la ONU *Go Between*, *Roundups*, así como el *Civil Society Observer* publicado bimensualmente, el *NGLS Update* bisemanal y el boletín francés *Infolettre*.

2. Ayuda a la construcción y al fortalecimiento de una estructura de apoyo que facilite la interacción entre las Naciones Unidas y la sociedad civil. El SENEG ofrece su experiencia y apoyo a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en su trabajo con la ONU. El SENEG aconseja a las organizaciones sobre las oportunidades de colaborar con la ONU y facilita su participación en diversos procesos y eventos de la ONU (conferencias, audiencias, cursos, etc.) El SENEG tiene un compromiso específico de aumentar la participación de actores de la sociedad civil del Sur y de aquellos que están subrepresentados.

3. Ofrece asesoramiento a las agencias y organismos de la ONU en la aplicación de sus estrategias de la sociedad civil y facilita la participación de la sociedad civil en proyectos e iniciativas interinstitucionales. También organiza una reunión anual de coordinadores de las organizaciones de la sociedad civil, reuniendo a todo el personal responsable de las relaciones exteriores en las organizaciones del sistema multilateral. Estas reuniones ofrecen una oportunidad para construir una fuerte comunidad de práctica para la participación para la participación de los múltiples interesados en los asuntos mundiales mediante el intercambio de mejores prácticas y lecciones aprendidas.

A lo largo de los años, el SENEG ha sido pionero en facilitar el proceso de selección de representantes de la sociedad civil. Por ejemplo en la Cumbre Mundial de 2005, en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la participación de la sociedad civil. El SENEG también ha sido fundamental en procesos de consultas de la sociedad civil en torno al Grupo de Personas Eminentes sobre la coherencia en todo el Sistema de las Naciones Unidas en 2006 y la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la Conferencia de Revisión sobre la Financiación para el Desarrollo en 2008, entre otras cuestiones. Durante el 2010 hay un proceso de consultas a la sociedad civil sobre los ODM, en su décimo aniversario de su aprobación.

4. La participación de las ONG y de las organizaciones de la sociedad civil latinoamericanas en Naciones Unidas

La participación de las ONG latinoamericanas en el ámbito de las Naciones Unidas es bastante reducida si se compara con otras regiones del mundo. El número de ONG con estatus consultivo es muy bajo. Según los datos del ECOSOC representa un 6% del total de las organizaciones, mientras el 36% son europeas, el 28% norteamericanas, el 12% africanas y el 16% asiáticas. Los países más representados son Argentina (23), Brasil y México (19), Cuba (15), Chile y Perú (12)¹⁵.

En los temas en los que las organizaciones latinoamericanas han participado han sido aquellos relacionados con las cuestiones de género y con el desarrollo sostenible.

En general podemos decir, que hay un número muy reducido de ONG latinoamericanas que se implican en las cuestiones que se discuten en el ECOSOC. En relación con las contribuciones escritas que se hacen a Naciones Unidas, Latinoamérica está en los últimos puestos, por delante tan sólo de Oceanía¹⁶.

¿Cómo se explica esta situación? Aunque el número de organizaciones que ha surgido en América Latina se ha incrementado considerablemente en las últimas décadas, su enfoque es principalmente local o regional, y por lo tanto en escasas ocasiones se participan en ámbitos más globales. Las OSC son actores muy visibles con un rol muy activo en diferentes ámbitos como el desarrollo, la seguridad y la paz, cuestiones indígenas o el medio ambiente y con frecuencia son organizaciones muy saturadas, con una elevada carga de trabajo y carecen de tiempo para ese enfoque más internacional. Prioriza por lo tanto el enfoque local y en ocasiones regional.

Otro factor que explica esta escasa participación en Naciones Unidas, se relaciona con las capacidades que tienen las propias organizaciones, que no cuentan con los recursos financieros ni las capacidades en términos de dominio de idiomas y con la experiencia suficiente para participar en estos foros internacionales. Aunque el español es una de las lenguas de Naciones Unidas, en muchos ámbitos tan sólo se utiliza el inglés y el francés y hay pocas organizaciones latinoamericanas que disponen de personal que manejen bien la lengua, a lo que se suma la dificultad de hacer las contribuciones escritas también en inglés.

Además, la participación de las ONG en el ECOSOC exige una cantidad importante de recursos financieros y humanos, que no todas las organizaciones pueden asumir. Aunque esto se ha logrado solventar en parte, a partir del trabajo en red que ofrece más posibilidades para la participación, esta sigue siendo muy compleja.

En definitiva se considera que la participación en Naciones Unidas es muy costosa y que logra pocos beneficios de vuelta.

5. Naciones Unidas y la construcción de la paz

Naciones Unidas cuenta con un marco conceptual en torno a la prevención de conflictos y la construcción de la paz. Desde que Boutros Ghali con *la Agenda para la Paz*, lanzase el concepto en 1992, ha habido posteriormente diversas iniciativas que han permitido consolidar desde el punto de vista teórico este marco de acción.

Este informe introdujo una taxonomía de conceptos y enfoques, como la diplomacia preventiva, las operaciones de mantenimiento de la paz, las operaciones de imposición de la paz, y la construcción de la paz y la prevención de conflictos, que incluye los anteriores conceptos y ha marcado desde entonces este ámbito de actuación.

La Agenda para la Paz fue complementada en 1994 con *la Agenda de Desarrollo (A/48/935)* y proporcionó un importante impulso a los argumentos a favor de la adopción de una política global de prevención de conflictos por parte de la comunidad internacional. En el marco más amplio de la construcción de la paz, la prevención de conflictos pretende identificar procesos y situaciones de crisis latente o potencial, o en proceso de agravamiento, y responder con antelación suficiente para evitar el estallido de la violencia o, en todo caso, lograr su pronta resolución, sin olvidar los esfuerzos para evitar su posible reaparición si no se logra consolidar el proceso de paz. Dado que la prevención consiste en detectar el conflicto a tiempo, los mecanismos de alerta temprana son esenciales y para que sean efectivos deben funcionar en varios niveles a la vez (local, nacional e internacional) y ser capaces de formular propuestas concretas para su tratamiento y resolución

La construcción de la paz implica el fortalecimiento de las instituciones y el cumplimiento de la ley, la promoción de los derechos humanos y la reconstrucción de la infraestructura económica y administrativa que permite al país volver a funcionar después de la guerra.

Desde diferentes ámbitos se ha venido desarrollando un considerable pensamiento y doctrina sobre las actuaciones y enfoques que se deben asumir en la prevención de conflictos y la construcción de la paz en las diferentes etapas del ciclo de los conflictos, antes de su aparición, una vez que se ha desencadenado, y en la posterior fase de rehabilitación y reconstrucción.

Naciones Unidas en su objetivo general de garantizar la paz y la seguridad, ha tenido un cierto liderazgo en la definición de enfoques, instrumentos y medidas en torno a la prevención de conflictos. Después de los informes publicados durante el mandato de Boutros Ghali, se han llevado a cabo diversas iniciativas y se han publicado diversos informes que han generado debates y han permitido consolidar el concepto. Algunas de ellas han sido: *La Comisión Carnegie para la Prevención de Conflictos Letales* (1994), el *Informe Brahimi sobre las operaciones de paz* (2000), *la Comisión Internacional para la Intervención y la Soberanía del Estado* (2001), el *Informe del Secretario General de la ONU, sobre prevención de conflictos armados* (2001), el informe *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos* (2004) y el documento *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos* (A/59/2005). La Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) en el marco de la Plataforma Latinoamericana y Caribeña de Prevención de Conflictos Armados y/o Violentos y de Construcción de la Paz ha realizado un trabajo exhaustivo de análisis en relación a estas iniciativas (Serbin, 2003 y 2008; Bourse, 2008; Milet, 2008).

Por último, el establecimiento de la Comisión de Consolidación de la Paz (2005) (A/RES/60/180), que es responsable de ofrecer un enfoque coordinado, coherente e integrado de los procesos de construcción de la paz y de facilitar el diálogo entre los principales actores.

La Comisión de Consolidación de la Paz (Peace Building Commission) (PBC)

Esta Comisión se estableció el 20 de diciembre de 2005 a partir de la resolución 60/180 y la resolución 1645 (2005). Su principal mandato es:

- Coordinar a los actores más relevantes en el ámbito nacional e internacional para la rehabilitación posbélica y la construcción de la paz, con el fin de definir una estrategia integral y de medio plazo.

- Asegurar la financiación necesaria para las actividades de reconstrucción y una inversión financiera sostenible en el medio y largo plazo.
- Desarrollar buenas prácticas de rehabilitación posbélica en el ámbito político, humanitario, de seguridad y desarrollo en colaboración con los distintos actores que intervienen en el proceso. Se enfatiza la necesidad de ampliar el periodo de rehabilitación posbélica, para evitar la vuelta a las armas.

La Comisión está compuesta por 31 Estados miembros distribuidos del siguiente modo:

- Siete países miembros del Consejo de Seguridad: China, Francia, Gabón, México, Federación Rusa, Reino Unido y Estados Unidos.
- Siete países miembros elegidos por el ECOSOC: Australia, Benin, Brasil, Guinea Bissau, Marruecos, Polonia y República de Corea.
- Los cinco principales donantes a Naciones Unidas y a la Comisión: Canadá, Alemania, Japón, Holanda y Suecia.
- Los cinco principales proveedores de personal civil y militar a las misiones de paz: Bangladesh, India, Nepal, Nigeria y Pakistán
- Los siete países miembros elegidos por la Asamblea General: Chile, República Checa, Egipto, Perú, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay.

La sociedad civil puede participar con PBC de varias maneras, participando en las reuniones de manera formal.¹⁷ Pueden contribuir al trabajo de la Comisión proporcionando comunicaciones escritas a los miembros de PBC y a la Oficina de Apoyo. Los representantes de la sociedad civil también podrán participar periódicamente en las reuniones del PBC y ser miembros del comité que supervisa el Fondo de Consolidación de la Paz.

En los países que reciben asesoramiento de la Comisión, las organizaciones de la sociedad civil local y nacional podrán participar en las consultas nacionales sobre los marcos para la construcción de la paz.

6. El papel de Naciones Unidas en América Latina y el Caribe

América Latina tiene un contexto muy particular especialmente en el ámbito de la prevención de conflictos y de la construcción de la paz. El papel de Naciones Unidas en la región ha sido muy distinto al que ha tenido en otras zonas del planeta. Una de las razones ha sido el avanzado regionalismo en América Latina y el papel que éste ha jugado en la resolución de los conflictos. América Latina cuenta con un número importante de organizaciones regionales. Por una parte está el sistema interamericano heredado del panamericanismo, constituido por la Organización de Estados Americanos (OEA), la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), o la Organización Panamericana de Salud (OPS). La OEA fundada en 1948 cuenta con un marco legal basado en tres tratados principales y un fondo que permite la resolución de las disputas entre sus miembros. Estos son La Carta de la OEA, denominada Carta de Bogotá que fija los principios de no intervención, la autodeterminación, el Derecho Internacional Público como norma de conducta y la resolución pacífica de controversias. En segundo lugar, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) que ofrece la posibilidad de tomar medidas para mantener la paz regional. En tercer lugar, el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá), en el que se explicitan los mecanismos que habrán de operar para resolver las disputas (mediación, buenos oficios, conciliación, arbitraje judicial, entre otros). En 2000, se creó el Fondo de Paz, cuya misión es suministrar recursos y asistencia para ayudar a los países a resolver de manera pacífica las disputas. Por lo tanto, existe un marco interamericano para solucionar las disputas entre los países.

Por otra parte, estaría el regionalismo centrado en los procesos de integración regional latinoamericana, con una difusa referencia histórica bolivariana y en el caso centroamericano con una breve experiencia federal en los inicios del siglo XX. Las experiencias de integración económica que se ponen en marcha en la década de los sesenta, con la influencia e impulso de CEPAL y el nuevo regionalismo que emerge a finales de los ochenta, expresa la voluntad de una mayor autonomía regional frente a los Estados Unidos. Es precisamente UNASUR, la referencia más cercana que incorpora el acervo anterior de los sesenta.

Ambos modelos de regionalismo explican una mayor tradición en abordar los conflictos en estos marcos ya existentes, renunciando al

uso violento de la fuerza militar. Los países latinoamericanos ante una disputa, cuentan con una variedad de opciones disponibles como la negociación, la conciliación, el arbitraje, los procedimientos judiciales y el recurso a los organismos regionales o a Naciones Unidas. La preferencia latinoamericana por los enfoques jurídicos y legales está enraizada en una cultura diplomática profundamente normativa y basada en principios, que tiene su origen en la independencia, en el que hubo una preferencia a guiarse por normas basadas en el Derecho Internacional Público y en los principios de comportamiento de “*uti possidetis*”. Este principio autorizaba a la parte beligerante a reclamar el territorio que había adquirido tras una guerra y fue aplicado en América Latina, por el cual los Estados ganaron el derecho a conservar todo aquello que hubiese poseído la colonia. Así las divisiones administrativas heredadas del imperio español y portugués se convirtieron en las fronteras internacionales. Aún así, quedaron territorios que hubo que negociar y esto explica que entre 1851 y 1922 hubo al menos 14 secesiones e intercambios de territorios pacíficos en Sudamérica¹⁸. Según el tipo de conflictividad se tenderá a utilizar una vía u otra, según sean percibidos más o menos favorables por los países en conflicto. Esto ha sido particularmente relevante en aquellos conflictos de carácter fronterizo, en el cual se han ignorado los organismos regionales, prefiriendo los acuerdos *ad hoc* y que sean dirimidos en la Corte Internacional de Justicia en el marco de Naciones Unidas¹⁹. Esto se explica por distintas razones. Una de ellas es el cuestionable papel que ha jugado la OEA en la región, particularmente a partir de las crisis de los misiles soviéticos en la isla y la intervención militar estadounidense en República Dominicana en 1965, que fue respaldada por la OEA, lo que erosionó su legitimidad como institución. Aunque han pasado más de 40 años desde entonces, la OEA sigue teniendo un déficit de imparcialidad, no sólo por la influencia de Estados Unidos, sino también por los múltiples intereses de los miembros más fuertes que la integran que hacen que su misión sea poco objetiva. Además, sus procedimientos son constantemente ignorados y carece de legitimidad en la resolución de los conflictos²⁰.

Por el contrario, la Corte Internacional de Justicia de Naciones Unidas es percibida como un actor más imparcial, al ser global y sin intereses en la región, las decisiones son vinculantes para las partes que se han sometido voluntariamente a la Corte y su legitimidad está respaldada por un grado de autoridad, en el que una decisión puede llamar la atención del Consejo de Seguridad y además afecta al prestigio de los países.

Por otra parte, la existencia de un sistema interamericano que es eficaz ha conseguido que las guerras que se han producido hayan sido esporádicas y breves, y se han generado redes de solidaridad basadas en las comunidades de pertenencia, en la identidad latinoamericana, que han impedido que la conflictividad se extienda. Además, cuando se ha logrado abordar los conflictos a partir de la negociación, las organizaciones subregionales se han mostrado muy eficaces, dada su mayor proximidad, el número más reducido de miembros y la mayor facilidad para adoptar decisiones de forma rápida. En este sentido, UNASUR podría jugar un papel muy importante en este ámbito. Como explican Bourse y Serbin (2008)²¹, los organismos subregionales pueden crear políticas y mecanismos específicos de acción preventiva para las dinámicas de los conflictos que afectan a sus Estados Miembros y tienen más facilidad de establecer espacios institucionales de diálogo y colaboración con una diversidad de actores estatales y no estatales, así como con las organizaciones de la sociedad civil²².

Si a esto se añade, el avanzado sistema de protección de los derechos humanos con el cuenta América Latina, con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, podríamos afirmar que la región dispone de los instrumentos necesarios para resolver las disputas de forma pacífica en el ámbito regional. Esta situación explica que en el ámbito de la construcción de la paz, las organizaciones de la sociedad civil hayan orientado más su acción hacia estos organismos regionales.

En este marco, el papel que ha jugado Naciones Unidas en la gestión de crisis ha sido parcial y salvo con algunas excepciones, —en la década de los ochenta en Centroamérica, con la firma de los Acuerdos de Paz en Guatemala y El Salvador— y en los años recientes en el conflicto en Colombia (Alto Comisionado de las Naciones Unidas, en Guatemala (con la CICIG) y en Haití (con la MINUSTAH).

Es preciso avanzar hacia una mayor complementaridad y consolidación de los instrumentos ya existentes en el ámbito regional y global, de tal manera que cada institución juegue su papel, sumando esfuerzos en la prevención de conflictos y en la construcción de la paz.

7. Consideraciones finales

Naciones Unidas puede jugar un papel relevante en aquellas cuestiones de carácter global relacionadas con la seguridad, el medio ambiente, el desarrollo, que requieren de soluciones globales. Algunas de las principales amenazas, ya fueron señaladas en el informe encargado

por Kofi Annan en 2004, *Un mundo más seguro, la responsabilidad que compartimos*, que define una nueva agenda de seguridad. Los programas de Naciones Unidas deben incorporar en sus prácticas la noción de seguridad humana, que reconoce los vínculos entre seguridad y desarrollo y va más allá del concepto de seguridad nacional basado en la seguridad y defensa del Estado. La seguridad humana centrada en la seguridad de las personas incorpora nuevas amenazas relacionadas con el medio ambiente, la economía, o la salud. Entre ellas, la violencia social con vínculos transnacionales como el crimen organizado, el narcotráfico, o el tráfico de personas²³ son amenazas que deben ser tenidas en cuenta. Esto es particularmente relevante para el caso de América Latina, en donde la magnitud que alcanza la violencia y su carácter transnacional suponen un gran desafío para los gobiernos de la región.

Naciones Unidas puede jugar un papel clave en el plano global y regional; son necesarias políticas globales que refuercen, y no debiliten, las políticas nacionales de seguridad pública. Esos marcos reguladores podrían desarrollarse, en gran medida, en el marco de Naciones Unidas y a través del llamado “nuevo regionalismo” e integración regional. Ésta puede jugar un cierto papel en la provisión de seguridad, considerada un “bien público regional y global” que requiere mayores cuotas de cooperación entre gobiernos y otros actores regionales y globales. Las acciones globales y regionales y locales deberían complementarse mutuamente.

Asimismo, Naciones Unidas a partir de sus Agencias y programas, puede proporcionar reglas y recursos para mejorar la gestión de la seguridad como un bien público y en este marco, puede promover políticas de seguridad pública para hacer frente al crimen organizado, el narcotráfico, al tráfico de armas y de personas. Estas son algunas de las principales amenazas que afectan a la región y que deberían ser abordados desde un enfoque de prevención de conflictos y construcción de la paz. Una acción combinada de Naciones Unidas, en un contexto definido por el regionalismo y la integración regional puede resultar muy eficaz para abordar estas cuestiones.

Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil llevan muchos años trabajando en los diferentes ámbitos relacionados con el control de armas, narcotráfico y crimen organizado, tratando de paliar los efectos que tienen sobre la sociedad estos fenómenos y buscando formas de proteger a los sectores más vulnerables. Las iniciativas que se lleven a cabo tienen que contar con la implicación de las organizaciones de

la sociedad civil que conocen las particularidades de cada contexto y por lo tanto pueden adaptar los programas a las necesidades y características de las comunidades.

Se trata de tener en cuenta la pluralidad de actores que intervienen en el ámbito global, estableciendo mecanismos que favorezcan su participación. Es necesario establecer vínculos entre los ámbitos local y mundial de forma bidireccional. Se trata de que las actividades locales contribuyan a lograr los objetivos globales y que las decisiones de carácter global se basen en las realidades locales.

En definitiva, las Naciones Unidas debería contribuir de forma explícita a fortalecer la gobernanza global y subsanar los déficit democráticos que existen, promoviendo e incorporando a las organizaciones de la sociedad civil y a otros actores, como los poderes locales, entre otros. Es necesario que esos marcos institucionales y normativos multilaterales aseguren los principios de representación y equilibrio de poderes inherentes a la democracia, aunque se adapten a la particular naturaleza de las organizaciones internacionales. Ello supone revisar los mecanismos que aseguran su representatividad, transparencia y rendición de cuentas. En particular, habrá de otorgarse una adecuada representación de los países del Sur, así como canales de consulta y de participación adecuada para los actores no estatales y particularmente la sociedad civil. Asimismo sería preciso un fortalecimiento de las organizaciones de integración regional para que pudieran jugar un papel más relevante en la gobernanza global. Sólo así se logrará avanzar en la prevención de conflictos y en la construcción de la paz.

Notas

1. Sanahuja, Jose Antonio (2005). *La Realidad de la Ayuda 2005-2006*, Barcelona: Intermon-Oxfam.
2. Kaul, Inge et al (eds) (2003). *Bienes Públicos Globales. La cooperación internacional en el siglo XXI*, México: Oxford University Press.
3. Sanahuja, Jose Antonio (2005). opus cit.
4. Para profundizar sobre la noción de sociedad civil, consultar: Vidal Beneyto, José (2003). *Hacia una sociedad civil global*, Madrid, Taurus.
VV.AA. (2002). *Desarrollo, ONG y Sociedad Civil*, Barcelona, Interpón Oxfam.

- Díaz-Salazar, Rafael (2002). *Justicia Global: las alternativas de los movimientos del Foro de Porto Alegre*, Barcelona, Icaria.
- VV.AA. (2005). *La sociedad civil global: 2004-2005*, Barcelona, Icaria.
- VV.AA. (2007). *Lecturas de la sociedad civil. Un mapa contemporáneo de sus teorías*, Madrid, Editorial Trotta.
5. Kaldor, Mary (2005). *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra*, Barcelona, Tusquet p. 16-17.
 6. Kaldor, Mary (2005). *opus cit*, p.21
 7. Más información en: www.cancilleria.gob.ni/ongjunio07/htmldocs/antecedentes.html
 8. El concepto de UNDAF es la armonización de los ciclos de programación de las agencias y programas del Sistema de Naciones Unidas y la definición de complementaridad. UNDAF coordina las acciones específicas que lleva a cabo cada agencia de Naciones Unidas.
 9. Díaz-Salazar, Rafael (2002). *Justicia Global: las alternativas de los movimientos del Foro de Porto Alegre*, Barcelona, Icaria.
 10. All, Pamela R. (2004). "Non-governmental Organizations and Conflict Prevention: Roles, Capabilities, Limitations" en Carment, David y Schnabel, Albrecht (2004). *Conflict Prevention, from Rhetoric to Reality: Opportunities and Innovation*, Volumen 2, Maryland, Lexington Books.
 11. La página web Peace Women <http://www.peacewomen.org> recoge de manera exhaustiva las iniciativas y las organizaciones de mujeres de todo el mundo, tanto internacionales como locales que están trabajando para la promoción de la resolución 1325, además de proporcionar amplia documentación en torno a la resolución 1325 y su implementación y la traducción de la resolución a 100 idiomas, un gran número de ellos hablados en zonas afectadas por conflictos armados.
 12. Magallón, Carmen (2006). *Mujeres en pie de paz*, Madrid: Siglo XXI y Mesa, Manuela (dir.) y Laura Alonso (coord.) *1325 mujeres tejiendo la paz*, Barcelona, Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, Icaria.
 13. Consultar: www.gppac.net
 14. Mas información en: <http://www.un-ngls.org/spip.php?page=sommaire>
 15. Navas, Daniela (2009). *Latin America and Caribbean NGOs: Facing Challenges for Greater Participation at the United Nations Economic and Social Council*, Mimeo.

Zettler, Angela (2009). *NGO participation at the United Nations: Barrier and Solutions*, Mimeo

16. Navas, Daniela (2009)
17. Consultar: *Provisional guidelines for the participation of civil society in meetings of the Peacebuilding Commission, submitted by the Chairperson on the basis of informal consultations*. PBC/1/OC/12, 2007. Disponible en: http://www.un.org/peace/peacebuilding/PBC-1-OC-12_English.pdf
18. Dominguez et al (2003), *Boundary Disputes in Latin America*, United States Institute of Peace.
19. Sotomayor, Arturo (2009), "¿Foros a la carta o difusión de políticas?" en *Pensamiento Propio* 29.
20. Por ejemplo, conflictos como el de Ecuador y Perú (1994) no respetase los procedimientos, o el de Belice y Guatemala en 2005.
21. Serbin, Andrés (coord.) (2008). *Construcción de paz y diplomacia ciudadana en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: Icaria Editorial, CRIES, IDRC.
22. Bourse, Ana (2008), "*Si vis pacem, para pacem*. Actores en la prevención de conflictos violentos y armados en América Latina y el Caribe" en Serbin, Andrés (coord.) (2007). *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Icaria Editorial, CRIES, IDRC, p.106
23. Esta nueva agenda de la seguridad se relaciona con las nuevas amenazas definidas por Naciones Unidas en 2004 en su informe *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, Nueva York, Naciones Unidas.

Bibliografía

- BCPR (2008a). *Informe Anual para la Prevención de Crisis y la Recuperación 2008*, NY, PNUD
- BCPR (2008b). *Donor proposal for Conflict Prevention and Recovery 2008-2009*, UNDP, Julio.
- BCPR (2009). *El PNUD en Latinoamérica, Fast-facts*, UNDP, Agosto.
- BID (1998). *Análisis de la magnitud y costos de la violencia en ciudad de México*, Washington DC: BID.

- Bourse, Ana (2008). "Si vis pacem, para pacem. Actores en la prevención de conflictos violentos y armados en América Latina y el Caribe" en Serbin, Andrés (coord.) (2007). *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Icaria Editorial, CRIES, IDRC.
- Buvinic, Mayra y Morrison, Andrew (1999). *Violence as an obstacle to development*, Washington DC, BID.
- Ewing, W. (2004). "The Cost of Doing Nothing: The Need for Comprehensive Immigration Reform" en el Sitio web de *la American Immigration Law Foundation* disponible en: www.aifl.org/ipc/policy_reports_2004_CostOfDoingNothing.asp
- Fasulo, Linda (2004). *An insider's guide to the UN*. Estados Unidos: Yale University Press/ New Haven and London
- Fisas, Vicenc (1994). *El desafío de Naciones Unidas ante un mundo en crisis*, Barcelona: Icaria Editorial.
- FLACSO (2007). *Informe del sector de seguridad en América Latina y el Caribe*, FLACSO, 2007. Disponible en www.flacso.cl.
- GPPAC. Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict. <http://www.gppac.net/>
- Milet, Paz Verónica (2008). "La ONU y la OEA frente a la prevención de conflictos" en Serbin, Andrés (coord.) (2007). *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Icaria Editorial, CRIES, IDRC.
- Naciones Unidas-Centro de información. www.cinu.org.mx/nuevo/ecosoc.htm (consultado, 15 de septiembre 2009).
- NGLS (2005). *UN system engagement with NGOs, civil society, the private sector, and other actors*, UNTACD/NGLS/2, Nueva York.
- NGLS (2007). *Intergovernmental Negotiations and Decision Making at the United Nations: A Guide*, Ginebra/ Nueva York: Naciones Unidas.
- ONUDD (2006). *Trafficking in Persons: Global Patterns*, disponible en: <http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/HT-globalpatterns-en.pdf>
- ONUDD (2007a). *ONUDD Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada*, Naciones Unidas
- ONUDD (2007b). *ONUDD, 2007 World Drug Report*, Naciones Unidas.

ONUDD (2008). *World Drug Report*, Naciones Unidas.

ONUDD (2009). *Global Report on Trafficking in Persons*, disponible en: http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Global_Report_on_TIP.pdf

Organización Panamericana de la Salud (1996). *La Violencia en las Américas: La Pandemia Social del Siglo XX*, Washington: OPS, serie de publicaciones comunicación para la salud, n° 10.

Organización Panamericana de la Salud (2003). El informe mundial sobre la violencia y la salud. Naciones Unidas.

Serbin, Andrés (coord.) (2007). *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Icaria Editorial, CRIES, IDRC.

Serbin, Andrés (coord.) (2008). *Construcción de paz y diplomacia ciudadana en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: Icaria Editorial, CRIES, IDRC.

WOLA (2008). *Advocates against impunity. A case study on human Rights organizing in Guatemala*. Washington: WOLA.

El rol de la OEA en la prevención y resolución de conflictos. Nuevas estructuras y nuevos desafíos

Paz Verónica Milet

Uno de los propósitos esenciales de la Organización de Estados Americanos (OEA) es la prevención y resolución de conflictos, a través de afianzar la paz y la seguridad en el continente, promover la democracia representativa y organizar la acción solidaria en caso de agresión. De hecho la OEA desarrolló una institucionalidad para responder a este objetivo incluso antes que las Naciones Unidas.

No obstante, en la práctica la capacidad real de la Organización de Estados Americanos para cumplir con esta finalidad ha sido cuestionada en distintas oportunidades, lo que ha motivado —entre otras razones— que la institución haya generado en los últimos años un proceso de profundas transformaciones internas, que han repercutido especialmente en esta área.

En este capítulo se abordará esencialmente la institucionalidad de la OEA en el ámbito de la prevención y resolución de conflictos, cómo actúa en esta área —a través de qué mecanismos e instancias específicas— y se analizará el caso de la crisis del 2009 en Honduras para graficar esta actuación. Por último, se abordará cómo ha sido la participación de la sociedad civil en el tratamiento de los conflictos.

1. Introducción

Desde su creación, el año 1948, la OEA ha tenido dentro de sus finalidades principales la prevención y resolución de conflictos y así se puede constatar en la Carta de constitución de esta organización, en la que se plantean como fines esenciales:

- 1) Afianzar la paz y la seguridad del continente;
- 2) Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención;
- 3) Prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de controversias que surjan entre los Estados miembros,
- 4) Organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión;
- 5) Procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos;
- 6) Promover por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural;
- 7) Erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio, y
- 8) Alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembros¹.

Aunque estos principios siguen siendo atingentes y aplicables en las Américas, es importante considerar que el actual escenario es diametralmente distinto al del momento en que se estableció la OEA, en el período de posguerra, como parte de la construcción del sistema hegemónico y con esta institución como instrumento del poder blando de Estados Unidos. Actualmente existen una serie de nuevos desafíos y demandas para la Organización.

Primero, la etapa de guerra fría finalizó, dando paso a un período de clara hegemonía de Estados Unidos tanto en la región como a nivel mundial. Esto se ha expresado especialmente desde la perspectiva de la seguridad, pues después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 este país ha buscado imponer los parámetros de su guerra antiterrorista y resucitar institucionalidad de la OEA que hasta ese momento se consideraba obsoleta, como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).

Esto ha repercutido en que hayan aumentado las críticas por el posible nivel de injerencia de Estados Unidos en la organización, de la que es el principal donante.

Segundo, el multilateralismo de carácter más tradicional, ha sido y es objeto de profundos cuestionamientos. Tanto la ONU como

la OEA deben hacer frente a una serie de cuestionamientos por la efectividad de sus acciones en relación con los costos que supone su funcionamiento.

El nuevo multilateralismo y la diplomacia de cumbres, quitan peso político a la OEA y se hace necesario repensarla y reactivarla.

Tercero, América Latina muestra hoy un escenario de fragmentación y dispersión, después de una etapa en la que en general existían una serie de elementos comunes que favorecían el acercamiento y el intercambio, fundamentalmente a nivel ideológico. Hoy, grosso modo, la región está dividida entre un sector más populista y que tiene una relación más distante con Estados Unidos, una izquierda más liberal, que ha optado por sostener una relación más cercana con este país, que incluso se ha expresado en la suscripción de tratados de libre comercio y por último, gobiernos de centro derecha, minoritarios en el entorno regional, que han establecido relaciones bastante estrechas con Estados Unidos. Es el caso de Colombia y de Perú; pues aunque el partido gobernante peruano, el APRA, no se circunscribe a la centroderecha, la conducción desarrollada por Alan García si se adscribe a los lineamientos de este sector político.

Cuarto, desde la perspectiva de la seguridad se han producido profundas transformaciones desde la creación de la OEA. América Latina es hoy una de las regiones con menor nivel de conflictividad a nivel mundial. No existe riesgo inminente de un conflicto de alcance interestatal, pero si han surgido nuevas y variadas amenazas de carácter más interno, que han motivado una re conceptualización de la seguridad, en la que la Organización de Estados Americanos ha tenido un rol central.²

Estos cambios en el escenario regional e internacional han debido ser incorporados desde distintas perspectivas por la Organización y de una forma más destacada en el ámbito de la prevención y resolución de conflictos.³

2. La prevención y resolución de conflictos

Tradicionalmente para trabajar en este ámbito la OEA ha optado por dos vías de acción: el apoyo y fortalecimiento de la democracia y el trabajo en el área de la seguridad hemisférica. Su institucionalidad, más allá de los procesos de reestructuración, responde fundamentalmente a esa perspectiva de trabajo.

Específicamente en el área de fortalecimiento democrático, la Organización de Estados Americanos tiene una serie de mecanismos para actuar, dependiendo del objetivo propuesto, como por ejemplo restablecer la situación previa en países que han sufrido golpes de Estado o algún quebrantamiento institucional; apoyar procesos de consolidación democrática o consolidar la paz en Estados miembros que han sufrido confrontaciones internas.

De acuerdo con los fines establecidos es que se opta por la aplicación de diferentes mecanismos, a) mecanismos *ad hoc* como los buenos oficios del Secretario general o un representante de éste, que generalmente es el Secretario general Adjunto; b) la intervención de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; c) diversas iniciativas promovidas por la Unidad para la Democracia —antes de la reforma iniciada el 2006; d) la aplicación de la resolución 1080 y e) del Protocolo de Washington relativos a la ruptura de procesos democráticos y por último, f) la aplicación de la Carta Democrática, que fue ratificada el 11 de septiembre de 2001, después del ataque a las Torres Gemelas y el Pentágono, como una señal de la concertación hemisférica.

Los mecanismos *ad hoc* se basan fundamentalmente en el accionar del Secretario general o del Secretario general adjunto, quién debe —como representante del primero— apoyar las solicitudes de los Estados, en materia de prevención o atención de conflictos.⁴

Estos mecanismos son los usados más asiduamente, pues posibilitan mayor flexibilidad y rapidez de acción, así como la participación de personalidades de reconocido prestigio como enviados o representantes del Secretario general.

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

b) La Unidad para la Democracia (UPD), que ha sido objeto de reestructuraciones, tuvo desde se creación en 1990 un trabajo amplio en el ámbito del fortalecimiento de la democracia. A través del desarrollo de programas de resolución de conflictos; la participación en misiones especiales; el apoyo legislativo y la implementación de programas de educación. Asimismo, desde 1995 la UDP se responsabilizó del programa de desminado en coordinación técnica con la Junta Interamericana de Defensa (JID).

No obstante, el rol en que la UPD tuvo mayor visibilidad es en la observación electoral, donde su trabajo abarcaba desde el análisis de las campañas electorales y la capacitación de los encargados de las elecciones, hasta la observación del proceso electoral. Esta labor favoreció la imagen de la OEA como organismo garantizador de la gobernabilidad democrática.

La reestructuración de la UPD dio paso a la creación del Departamento de Asuntos Políticos, que abordaremos más adelante en este trabajo.

c) La aplicación de la resolución 1080

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

Frente a una interrupción de este tipo, se determina:

1. Instruir al Secretario General que solicite la convocación inmediata del Consejo Permanente en caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros de la Organización para, en el marco de la Carta, examinar la situación, decidir y convocar a una reunión *ad hoc* de ministros de relaciones exteriores, o un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, todo ello dentro de un plazo de 10 días.
2. Expresar que la reunión *ad hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores o el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General tenga por objeto analizar colectivamente los hechos y adoptar las decisiones que se estime apropiadas, conforme a la Carta y el derecho internacional.
3. Encomendar al Consejo Permanente que elabore un conjunto de propuestas de incentivo a la preservación y fortalecimiento de los sistemas democráticos, sobre la base de la solidaridad y la cooperación internacional, y que informe a la Asamblea General en su vigésimo segundo período ordinario de sesiones.⁵

La resolución 1080 ha sido invocada en diversas oportunidades, pero sin duda la más emblemática fue el caso de Haití en 1991, ya que era

la primera vez que se hacía después de su aprobación. El ex Secretario General, César Gaviria rescató la importancia de este caso al hacer una evaluación de su trabajo en la OEA. “Es bueno señalar que el caso de Haití fue muy significativo en tres sentidos. En primer lugar, porque era la primera vez en toda su historia que la OEA reaccionaba en la defensa de la democracia y el orden constitucional de un Estado miembro respondiendo a criterios objetivos, acordados por todos sus países miembros y sin la distorsión de la confrontación ideológica del período de la Guerra Fría.

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

Y en tercer término, porque demostró que se pueden alcanzar niveles adecuados de cooperación entre la Organización de Naciones Unidas y la OEA. Hasta el momento en el cual el Consejo de Seguridad aceptó la creación de una fuerza multilateral, ese organismo actuó con respaldo a las acciones diplomáticas y políticas emprendidas en la OEA”.⁶

No obstante, la situación generada en Perú en abril de 1992, con el autogolpe de Alberto Fujimori hizo que se cuestionara la efectividad de la resolución 1080 en ocasiones en que no ha existido una interrupción abrupta del proceso democrático, pero éste ha sido evidentemente afectado.

Es por esto que el 14 de diciembre de 1992 se adopta el Protocolo de Washington que incorpora modificaciones a la Carta de la OEA y que de alguna manera compensa las debilidades evidenciadas en esta resolución.

Este avance se evidencia en el artículo 9 del Protocolo que considera que:

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

1. La facultad de suspensión solamente será ejercida cuando hayan sido infructuosas las gestiones diplomáticas que la Organización hubiera emprendido con el objeto de propiciar el restablecimiento de la democracia representativa en el Estado miembro afectado.
2. La decisión sobre la suspensión deberá ser adoptada en un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, por el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados miembros.
3. La suspensión entrará en vigor inmediatamente después de su aprobación por la Asamblea General.
4. La Organización procurará, no obstante la medida de suspensión, emprender nuevamente gestiones diplomáticas tendientes a coadyuvar al restablecimiento de la democracia representativa en el Estado miembro afectado.
5. El miembro que hubiere sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones con la Organización.
6. La Asamblea General podrá levantar la suspensión por decisión adoptada con la aprobación de dos tercios de los Estados miembros.
7. Las atribuciones a que se refiere este artículo se ejercerán de conformidad con la presente Carta.⁷

Aunque el Protocolo de Washington significa un salto cualitativo desde la perspectiva de la defensa del régimen democrático, todavía evidencia una limitación sustancial, que es que se aplica sólo cuando ya se han probado todas las alternativas diplomáticas.

e) La Carta Democrática Interamericana

Este texto adoptado el 11 de septiembre de 2001 es el que mayores alternativas ofrece para la protección de la institucionalidad democrática. “Este importante documento concierne no solamente a la defensa de los gobiernos elegidos, sino que va mucho más allá en procura del mejoramiento derechos humanos, el desarrollo integral y el combate a la pobreza. En lo esencial complementa el concepto de ‘ruptura’ del orden democrático con el de ‘alteración que afecte gravemente el orden democrático, avance notable en la medida en

que la experiencia latinoamericana muestra que gobiernos elegidos pueden actuar contra la democracia”.⁸

Los lineamientos fundamentales de esta Carta se aprecian en su artículo 17, en que se establece la opción de que un gobierno democráticamente elegido, cuando tenga problemas de gobernabilidad, recurra a la OEA con la finalidad de que la acción internacional le permita preservar la gobernabilidad democrática y encontrar salidas democráticas a problemas de gobernabilidad.

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

Esto facilita la actuación de la OEA cuando se ha producido un debilitamiento importante a nivel institucional, aunque no se haya realizado un golpe de Estado.

Este documento sin duda es un avance cualitativo para la región, pero aún subsisten ciertas falencias para dar solución efectiva a las crisis democráticas. En esencia, se depende finalmente de la voluntad de los países para cumplir los compromisos de la Carta —no hay posibilidad de obligarlos a hacerlo— y además subsisten ciertas restricciones para nutrir a la OEA de mayor capacidad institucional en la labor de fortalecimiento de la democracia.

Las carencias de la Carta Democrática Interamericana se pudieron evidenciar en la crisis de Honduras de junio de 2009, en que la Organización de Estados Americanos fue incapaz de propiciar una solución al problema dentro de los parámetros de dicha Carta y restablecer el régimen democrático.

Consideramos importante dar cuenta en este trabajo de la evolución de este caso, para entender en la práctica cuáles son los desafíos y las limitantes actuales de la OEA frente a situaciones en que se ha visto afectada la democracia:

Crisis del golpe de Estado de Honduras 2009

- El 26 de junio de 2009, después de una reunión extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA, convocada a petición de Honduras la OEA aprobó una declaración que “apoya a las instituciones del país, llama a los actores políticos a respetar el Estado de Derecho y solicita al Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, que constituya urgentemente una comisión que analice lo ocurrido en Honduras”.⁹
- Solo dos días después, el 28 de junio de 2009 se produce un golpe de Estado. Se destituye al Presidente Manuel Zelaya y la OEA emite una declaración en la que condena enérgicamente el golpe; exige el inmediato e incondicional retorno del Presidente a sus funciones constitucionales; declara que no se reconocerá ningún gobierno que surja de esta ruptura inconstitucional; encomienda al Secretario que hiciera presente en la reunión de SICA que se realizaría al día siguiente y que de acuerdo al artículo 20 de la Carta Democrática Interamericana haga las consultas necesarias entre los Estados miembros de la Organización; condena enérgicamente todo acto de violencia y convoca a un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA para el 30 de junio de 2009, para que ésta adopte las decisiones que estime apropiadas, conforme a la Carta de la OEA, el derecho internacional y la Carta Democrática Interamericana.
- En ese período extraordinario es que se decidió suspender a Honduras del ejercicio de su derecho de participación en la OEA – de acuerdo con el artículo 21 de la Carta Democrática Interamericana y de manera inmediata-. No obstante se precisó que este país debería seguir cumpliendo con sus obligaciones como miembro de la OEA, especialmente en materia de derechos humanos. Además se encomendó al Secretario General que intensifique las gestiones diplomáticas para la restitución de la democracia y el Estado de Derecho y la restitución del Presidente Zelaya. Por último pide a los países miembros que reconsideren su relación con Honduras durante el período de estas gestiones.
- Es desde este momento que la situación se complica, pues la OEA como institución no tiene capacidad real para obligar a los países a acatar sus decisiones y en este caso entró en una dinámica en que el gobierno de facto de Honduras deslegitimó al Secretario General y se debió buscar un opción alternativa, como la mediación de Oscar Arias, Presidente de Costa Rica.¹⁰

- No obstante, la suscripción del Acuerdo de San José ¹¹ se dilató y ni la OEA ni la Comunidad internacional tuvieron la capacidad de hacer que las partes alcanzaran un acuerdo, que terminara con la crisis interna de Honduras. A pesar incluso de que la OEA envió una misión especial a dialogar con distintos actores hondureños.
- El 21 de septiembre Manuel Zelaya regresó a Honduras y se refugió en la Embajada de Brasil en ese país, lo que junto con aumentar la conflictividad interna, hizo que los organismos internacionales y los gobiernos de la región agilizarán sus tratativas en Honduras.
- No obstante, el gobierno de facto limitó los derechos ciudadanos e impidió el arribo de una nueva misión de la OEA que favorecería el diálogo. Sólo el 7 de octubre se abrió a esta posibilidad, pero la delegación de la Organización de Estados Americanos tuvo un éxito muy limitado, pues sólo consiguió dejar instalado el diálogo entre las distintas partes.
- Posteriormente en una sesión extraordinaria en la sede de la Institución, en Washington, se hizo evidente que existía una división interna respecto a la conducción del proceso de restitución de la democracia en Honduras.
- Esta posición interna persistió y la OEA no pudo hacer primar su postura en el conflicto hondureño. Es así como el 29 de noviembre de 2009 se efectuó la elección presidencial en ese país con el Presidente Zelaya aún refugiado en la Embajada brasileña y sin que se le hubieran repuesto sus derechos como Jefe de Estado legítimamente electo.
- El 27 de enero del 2010 Porfirio Lobo asumió como nuevo Presidente de Honduras y simultáneamente Zelaya llegaba como huésped a República Dominicana. Lobo al momento de llegar al poder dio curso a un decreto de amnistía política para los involucrados en el golpe de Estado, al tiempo que se comprometía a seguir con el Acuerdo de Tegucigalpa San José y a establecer una Comisión de la Verdad. Este último es el requisito fundamental que ha planteado la OEA para reconocer al gobierno hondureño.

La crisis democrática de Honduras evidencia que a pesar del avance que supone la suscripción de la Carta Democrática, persisten una

serie de limitantes para el accionar de la Organización de Estados Americanos. Esta, en la práctica depende de la voluntad política de las partes en conflicto y debe enfrentar un escenario regional con profundas divisiones, que dificulta el aunar posiciones.

3. La seguridad hemisférica

En el ámbito de la seguridad hemisférica también se ha desarrollado un trabajo intenso, tanto desde la perspectiva de la generación de nueva institucionalidad como de la reformulación de conceptos, con el objetivo de responder a los cambios suscitados a nivel regional e internacional.

En este marco, se ha trabajado en diferentes líneas de acción. Primero, a partir de la creación de la Comisión de Seguridad Hemisférica en 1991. Esta instancia ha sido vital en el desarrollo de los temas de seguridad en el seno de la Organización y en la promoción de iniciativas de alcance global.

Segundo, a través del desarrollo de medidas de confianza mutua (MCM) y verificación. La OEA organizó dos Conferencias Hemisféricas sobre esta materia (Santiago, 1995 y San Salvador, 1998) y propició la realización de un catastro sobre las medidas aplicadas a nivel regional, que fue entregado en la Conferencia Especial de Seguridad del 2003.¹²

Las MCM según la definición más aceptada, planteada entre otros por Francisco Rojas Aravena¹³, son definidas como un instrumento, una técnica para el mantenimiento de la paz. No resuelven el conflicto o la diferencia de intereses; pero posibilitan la comunicación y con ello hacen más transparentes y predecibles los cursos de acción de los diversos actores involucrados.

Las medidas que se han aplicado a nivel hemisferio son de primera, segunda y tercera generación. Las primeras se basan fundamentalmente en la transmisión voluntaria de información; mientras, las de segunda generación son vinculantes y de obligatorio cumplimiento y pueden incluir mecanismos de verificación y medición (como por ejemplo, la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales) y por último, las de tercera generación incluyen la prohibición de cierto tipo de armamento o de cierto tipo de ejercicios militares.¹⁴

Tercero, otra forma en que ha actuado la OEA es promoviendo la suscripción de tratados y convenciones internacionales en sus países miembros.

Cuarto, otra estrategia de la OEA ha sido apoyar institucionalmente las Reuniones Ministeriales de Defensa que se iniciaron en 1995, en el marco del proceso de las Cumbres de las Américas. Estas reuniones cubren una amplia agenda que abarca todos los temas de seguridad de interés para los gobiernos y sus Fuerzas Armadas, y permiten su tratamiento al más alto nivel político. Los trabajos que se desarrollan en el marco de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA y el proceso de las reuniones de Ministros de Defensa se complementan mutuamente. Sus agendas tienen puntos en común, por lo cual en el futuro deberían irse creando nuevos vasos comunicantes que enriquezcan la labor de ambas.¹⁵ Para facilitar esta comunión entre ambas estructuras es que se ha encargado a la Junta Interamericana de Defensa el seguimiento de las reuniones de Ministros de Defensa. Sin embargo aún falta por trabajar hacia una mayor coordinación de estas instancias.

Quinto, además la Comisión de Seguridad Hemisférica diseñó y puso en marcha un programa de educación para la paz y promovió el diálogo sobre el concepto de seguridad entre los países del hemisferio. El programa de educación para la paz está destinado a la población en general, pero con especial énfasis en jóvenes, mujeres y grupos desfavorecidos y se desarrolla sobre la base de tres áreas de trabajo: 1) la educación para la promoción de la paz entre los Estados; 2) la educación para la solución pacífica de los conflictos y 3) la educación para la promoción de los valores y prácticas democráticas.¹⁶ Actualmente, la temática de la educación en su conjunto es abordado por el Departamento de Educación y Cultura, dependiente de la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral.

Estas diferentes áreas de acción han respondido fundamentalmente a una visión de la OEA centrada en los conflictos entre Estados y es desde esta perspectiva que se ha privilegiado la aplicación de tres tipos de mecanismos: los instrumentos jurídicos hemisféricos, los instrumentos regionales y los mecanismos *ad hoc*.¹⁷

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

El primero, es el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que fue firmado el 2 de septiembre de 1947, como un

mecanismo de defensa o asistencia entre los miembros del Sistema Interamericano frente a agresiones de terceros.

No obstante, este tratado ha sido considerado como obsoleto y de escasa o nula aplicabilidad por parte de algunos de los países miembros de la OEA. Las críticas contra este mecanismo se incrementaron a partir de la guerra de las Malvinas, cuando Estados Unidos y otros países de la región apoyaron a Gran Bretaña y no se invocó este acuerdo.

Sólo días antes de los atentados del 11 de septiembre de 2001, México había anunciado su decisión de retirarse del TIAR, por considerar que reflejaba una lógica de guerra fría y que no era apropiado para las condiciones de la post guerra. No obstante, después de estos atentados, el 21 de septiembre, este tratado fue nuevamente invocado y aún sigue vigente.

El segundo instrumento hemisférico es el Pacto de Bogotá, suscrito el 30 de abril de 1948. En esencia, en éste los países firmantes se comprometen con la solución pacífica de sus controversias. Con este fin se establecen como los procedimientos a aplicar los buenos oficios, la mediación, investigación y conciliación, el arbitraje y el procedimiento judicial.

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

4. Los acuerdos regionales y subregionales

La labor desarrollada por la OEA a nivel hemisférico, es respaldada a nivel regional por las distintas iniciativas de integración y cooperación. Existen una serie de acuerdos establecidos entre los países que conforman determinadas regiones, con el objetivo de prevenir o resolver los posibles conflictos que surjan entre ellos y que actúan en concordancia con los principios establecidos por la Carta de la Organización de Estados Americanos.

Es así, como en el marco de UNASUR se ha creado el Consejo de Defensa Suramericano —constituido oficialmente como tal el 11 de diciembre de 2008, en Santiago de Chile¹⁸—, como una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa. Dentro

de los objetivos generales de este acuerdo, que se encuentran en su artículo n° 4 están: a) Consolidar Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial.

b) Construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya a la unidad de América Latina y el Caribe.

c) Generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa.¹⁹

El Mercado Común del Sur —conformado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay— más sus países asociados, Bolivia y Chile, suscribieron en julio de 1999 la “Declaración política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz”, que además de declarar a la subregión libre de armas nucleares, estipula, entre otros puntos, el fortalecimiento y la progresiva articulación de los mecanismos de consulta y cooperación en materia de seguridad y defensa entre los Estados miembros; la implementación de medidas que contribuyan a reforzar la confianza y la seguridad; providencias encaminadas a hacer del MERCOSUR, Bolivia y Chile una zona libre de minas terrestres antipersonal; la coordinación de acciones en los foros internacionales a los efectos del desarme nuclear y la no proliferación; el establecimiento de una metodología uniforme referente a los gastos militares, así como el apoyo a la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA.²⁰

Centroamérica suscribió el 15 de marzo de 1995 el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, que plantea una visión multidimensional de la seguridad, incorporando conceptos como seguridad democrática, seguridad ciudadana y seguridad regional. Los lineamientos centrales de este tratado, son según Aguilera²¹: la separación de los asuntos militares de los policiales; el control civil de los asuntos militares y policiales; las elecciones; las nuevas amenazas a la seguridad de las personas, y la aceptación del hecho de que el desarrollo social es un requisito necesario para la seguridad.²¹

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

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

5. El proceso de reestructuración de la OEA

Un hecho decisivo para el tratamiento de los temas de seguridad en la Organización de Estados Americanos, fue la realización de la Conferencia Especial sobre Seguridad, en México, el 2003. Esta reunión, además de generar todo un debate conceptual sobre estas materias emanó un concepto de multidimensional de la seguridad, que fue asumido por la OEA y determinó los lineamientos de su reestructuración interna en este ámbito.²²

En la declaración sobre Seguridad de las Américas del 28 de octubre de 2003, se expresa “Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional”.

Dentro de las nuevas amenazas se hace referencia por ejemplo a temas como terrorismo, delincuencia organizada internacional, el problema mundial de drogas, lavado de activos, tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos; además de la pobreza extrema y la exclusión social, los desastres naturales y el VIH/SIDA.²³

La amplitud temática que abarca esta nueva conceptualización ha sido criticada por algunos sectores, como lo rescata Hugo Palma, quién dice “por ejemplo WOLA estima que cuestiones antes consideradas como problemas sociales o económicos de responsabilidad de los sectores públicos concernidos, pasan ahora a la problemática de seguridad por un exceso de securitización sin precisar si estos temas trascienden hacia el ámbito de la seguridad nacional, pudiendo comprometer con ello la participación de las fuerzas armadas”.²⁴

En general, los críticos a este concepto plantean que se ha securitizado la agenda del desarrollo y que se ha ampliado excesivamente el concepto de seguridad.

No obstante, a diferencia de lo ocurrido con el concepto de seguridad humana en el seno de la ONU, el concepto de seguridad multidimensional ha sido aprobado e incorporado con concepto por la Organización de Estados Americanos.

Es a partir de esta nueva concepción de la seguridad y del debate surgido en el desarrollo de la reunión especial, que se realiza un proceso amplio de reordenamiento de la Organización de Estados Americanos. En el ámbito de la promoción de la democracia, el año 2004 fue eliminada la Unidad para la Democracia y sustituida por el Departamento de Asuntos Democráticos y Políticos (DADP), que consideraba una Oficina para la Prevención y Resolución de Conflictos (OPRC).

“La OPRC fue diseñada para continuar fortaleciendo y consolidando las instituciones y prácticas democráticas a través del desarrollo de mecanismos institucionales para la prevención y resolución de conflictos y promoviendo la participación ciudadana en la toma de decisiones por medio del diálogo, y proveyendo, tanto a la OEA como a sus estados miembros con marcos conceptuales, metodologías y capacidades técnicas provenientes del campo de la resolución de conflictos”.²⁵

Después de 2005 la OPRC fue transformada en el Departamento de Prevención de Crisis y de Conflictos que bajo el mandato del actual Secretario General, José Miguel Insulza, se convirtió en el Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales, dentro de la **Secretaría de Asuntos Políticos**, que incorpora también el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral y el Departamento de Modernización del Estado y Gobernabilidad.

La Secretaría de Asuntos Políticos (SAP), creada el 2006, en la práctica es el brazo político de la Secretaria General y quién la dirige es un colaborador central de ésta en la vinculación con los países miembros de la Organización.

Entre las tareas más destacadas de la SAP está asesorar al Secretario General y a los órganos políticos de la OEA en temas políticos; la observación y asistencia electoral —a través del Departamento de Cooperación y Observación Electoral.

Es así como esta Secretaría tiene la misión de organizar, coordinar y ejecutar las misiones de observación electoral, las misiones exploratorias y las misiones técnicas electorales.

El Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales está encargado de la prevención de crisis. Con este fin es que “identifica e intenta prever potenciales amenazas a la democracia, gobernabilidad y paz en los países del hemisferio a través del análisis político, la implementación de una metodología de análisis de múltiples escenarios y el fortalecimiento de la capacidad de respuesta rápida”.²⁶

El tercer Departamento es el de Modernización del Estado y Gobernabilidad, que promueve la participación de los ciudadanos en el proceso decisorio.

Más allá de los alcances y la efectividad de la nueva institucionalidad generada, lo que ha sido objeto de críticas son las atribuciones asignadas al Secretario de Asuntos Políticos, por la amplitud de éstas y el nivel de injerencia que puede alcanzar en la vinculación de la institución con los países miembros.

El rol del Secretario considera que éste “coordina las actividades políticas de la OEA y colabora con los Estados miembros, el Proceso de Cumbres, organizaciones internacionales, y otras entidades, para darle seguimiento a los mandatos y responder a los desafíos del Hemisferio. Lleva a cabo acciones destinadas a la captación y movilización de fondos externos para el financiamiento y promoción de sus programas, proyectos y actividades, en coordinación con la Comisión de Movilización de Recursos. Dirige, administra y supervisa la ejecución del programa-presupuesto de su área conforme a las instrucciones del Secretario General, las resoluciones pertinentes de la Asamblea General, los requisitos establecidos por los donantes de fondos externos, y las normas y reglamentos de la Secretaría General”.²⁷

Desde la perspectiva de la seguridad también se efectuaron transformaciones a nivel institucional. La más importante, la creación de la Secretaría de Seguridad Multidimensional, en 2005. Esta responde directamente a los objetivos de la Declaración de Seguridad de las Américas del 2003 y su funcionamiento está en concordancia con el concepto de seguridad multidimensional esbozado en esa reunión.

Esta Secretaría está conformada por la Oficina Ejecutiva del Secretario de Seguridad Multidimensional y el Departamento de Coordina-

ción de Políticas y Programas; la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (SE/CICAD); la Secretaría del Comité Interamericano contra el Terrorismo (SE/CICTE) y el Departamento de Seguridad Pública.

LA CICAD y el CICTE son los organismos de mayor antigüedad, fueron creados en 1986 y 1999 respectivamente y tienen reconocimiento a nivel hemisférico. Los otros dos departamentos son de más reciente gestación. El Departamento de Coordinación de Políticas y Programas (DPCC) fue creado el año 2007 con el objetivo de que fuera ente asesor en los asuntos de seguridad y defensa en las Américas. Es así como coordina transversalmente estos temas y sirve como Secretaría Técnica de la Comisión de Seguridad Hemisférica y de otras comisiones vinculadas con la seguridad multidimensional. Asimismo, es esta oficina la encargada de planificar las actividades relacionadas con temas como las misiones de paz, el desarme y los desastres naturales.

El Departamento de Seguridad Pública fue creado el 2006 con el objetivo de trabajar en el ámbito de las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana y desde el 2008 es la Secretaría Ejecutiva de las reuniones de Ministros de Seguridad Pública del Hemisferio.

Aún es pronto para evaluar si con esta nueva estructura se está desarrollando un trabajo más efectivo y si efectivamente se está respondiendo a las nuevas realidades regionales y a los cuestionamientos que se han planteado al rol de la Organización. En esta perspectiva, la crisis democrática de Honduras es una oportunidad real de evaluar la nueva institucionalidad de la OEA.

6. La participación de la sociedad civil

En general el rol de la sociedad en materia de prevención y resolución de conflictos es bastante limitado, así como en general en materia de seguridad. No obstante para analizar las instancias y canales de participación, es necesario distinguir entre los espacios que existen en la OEA propiamente tal y las iniciativas que se generan en los países en la que Organización está efectuando acciones de prevención y resolución de conflictos.

Desde 1994, cuando se efectuó la primera Cumbre de las Américas en Miami, se empezó a debatir cómo incorporar efectivamente a

las OSC en la Organización y cinco años después el Consejo Permanente emitía el documento “Directrices para la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las actividades de la OEA” e identificaba las cinco formas en que se puede desarrollar esta participación²⁸:

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

Sin embargo, en la práctica esta participación se ha consolidado fundamentalmente a través de tres vías: en el fortalecimiento de la democracia, en torno al trabajo desarrollado por la UPD y la institucionalidad que continuó con el trabajo de ésta; en las Cumbres de las Américas y Asambleas Generales y en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

En el ámbito del fortalecimiento de la democracia, las acciones de las OSC se desarrollan ya sea a nivel institucional o en los países en que se están desarrollando programas específicos. Mientras en el proceso de las Cumbres es necesario considerar también las reuniones de Ministros de Defensa y los encuentros extraordinarios, como la Cumbre de Monterrey de enero de 2004. En los distintos encuentros en general se ha debatido a la necesidad en torno a la prevención y resolución de conflictos y los efectos de las nuevas amenazas en los países de la región. Ante la inexistencia de riesgos de un conflicto de alcance interestatal, se ha puesto hincapié también en el reforzamiento de la gobernabilidad democrática.

En el marco de algunas de estas reuniones se ha generado un espacio de diálogo y participación más amplio, como en la etapa preparatoria de la Conferencia Especial de Seguridad del 2003, en que se produjo un extenso debate entre mundo académico y sociedades civiles de base.

Como consecuencia de este debate se incorporó en la declaración final el tema de la prevención de conflictos y la necesidad de crear una oficina de enlace con la sociedad civil. Es así como en el artículo 6 de la Declaración sobre Seguridad en Las Américas, suscrito el 28 de octubre de 2003, se señala “Reiteramos nuestro compromiso con el principio de solución pacífica de controversias consagrado en la Carta de Naciones Unidas y la Carta de la OEA. Reafirmamos asimismo la decisión de fortalecer la paz en el hemisferio, a través de la prevención de conflictos y la solución pacífica de las controversias. Continuaremos apoyando los esfuerzos, acuerdos y mecanismos bilaterales, subregionales y regionales para prevenir conflictos y solucionar pacíficamente las controversias”.

Respecto a la participación de la sociedad civil, en el artículo 33 se señala “Acordamos, en el marco de nuestro compromiso con una cultura democrática, reforzar la participación de la sociedad civil en la consideración, elaboración y aplicación de enfoques multidimensionales de seguridad”.

No obstante, en general existen críticas respecto al grado de participación real que pueden tener las OSC en el marco de la Organización de Estados Americanos.

Primero, porque aunque el concepto de sociedad civil que maneja la Organización es bastante inclusivo²⁹, en la práctica los requisitos que se imponen a estas limitan su acceso a la Organización. Por ejemplo dentro de los criterios de selección se hace referencia a que deberán gozar de reconocida reputación y representatividad en su esfera de particular competencia; pero no se indica cómo se medirá esta representatividad.

Segundo, los espacios de participación de la OSC dependen de manera sustantiva de la voluntad política de los países. Es así como aunque dentro de la agenda de las Asambleas Generales figura el encuentro entre los Ministros de Relaciones Exteriores y las OSC, la asistencia de las delegaciones no es obligatoria, así como tampoco existe una duración definida de las reuniones. Estos dos factores atentan contra una adecuada participación de la sociedad civil. Asimismo, la

selección de las organizaciones de la sociedad civil que asisten a los diálogos responde a criterios poco claro, especialmente en lo que se refiere a su financiación. Generalmente la lista de las OSC que cuenta con financiación para asistir a los diálogos y a los foros preliminares es definida por el Departamento de Asuntos Inter-institucionales.

Además hay que considerar que en el mundo oficial todavía subsisten críticas respecto al aporte que pueden realizar las OSC y el grado de representatividad que éstas tienen. En este marco las organizaciones deben enfrentar una serie de desafíos. Primero, la posible tentación de los países de utilizar a las OSC para adquirir mayor legitimidad.

Segundo, entrar en el mismo lenguaje intergubernamental y asumir que no es lo mismo participar internamente en los países que en las organizaciones internacionales.

Tercero, identificar qué rol se quiere asumir. Como socios de los gobiernos o como sujetos de posibles donaciones. Esto define la relación de distinta manera.

Cuarto, la selección de las OSC que asisten a los diálogos responde a criterios poco claros. Particularmente en lo que se refiere a su financiación. Generalmente la lista de Organizaciones de la Sociedad civil con financiación para participar en los diálogos y en los foros preliminares es definida por el Departamento de Asuntos Inter-institucionales sin ninguna transparencia de cuáles son los criterios de selección, al punto que frecuentemente quedan excluidas OSC que trabajan sobre los temas centrales de las Asambleas Generales.

7. Conclusiones

La Organización de Estados Americanos enfrenta, desde la perspectiva de la prevención y resolución de conflictos, un escenario amplio en desafíos. Entre estos destacan un contexto político fragmentado a nivel regional, que le dificulta el logro de consensos y el apoyo a sus acciones; pues permanentemente existen intentos—desde diversos sectores— por situar al Secretario General como representante de un determinado bloque; como se evidenció en el proceso posterior al golpe de Estado de Honduras.

Esto se une al cuestionamiento que existe respecto al nivel de autonomía de la OEA frente a actores como Estados Unidos, que entre otras cosas ha motivado que por ejemplo frente a la crisis boliviana del

2008 no se solicitara a la OEA propiciar el diálogo entre las partes en disputa, sino que se optará por UNASUR, un espacio de integración que aún no tiene ratificación oficial.

En este contexto, existe la necesidad de dar mayor legitimidad al rol de la OEA y reforzar la imagen de independencia de la Organización, de cara a objetivos como profundizar los mecanismos de alerta temprana (en conjunto con la sociedad civil), en una región reacia a cualquier iniciativa que pueda ser percibida como intervención en política interna.

El caso del golpe de Estado de Honduras es claro en este sentido. La OEA no pudo prevenir la gestación del golpe de Estado, ya producido este fue cuestionada su legitimidad para participar en la solución de la crisis democrática y posteriormente como organización no estuvo en condiciones de marcar la agenda y las condiciones para que los golpistas salieran del poder. De hecho fueron estos quienes fijaron el *timing* y la forma en que finalmente se desarrollaría la elección, sin haber reintegrado el poder al depuesto presidente Zelaya.

En la práctica ni en Honduras, ni en el contexto regional, la Organización de Estados Americanos pudo obtener suficiente respaldo para su accionar y evidenció las consecuencias de una institucionalidad con evidentes limitaciones para la defensa del régimen democrático. Este es un déficit a trabajar en aras de tener mayor efectividad en la prevención y resolución de los conflictos.

No obstante, esto es un objetivo parcial dentro de una finalidad mayor, como es el reposicionamiento de la Organización de a nivel regional. En esta línea también es fundamental dotar de mayor participación a la sociedad civil. En la práctica esta tiene una serie de limitaciones para aportar en la Organización, aunque teóricamente desde hace algún tiempo se han desarrollado mecanismos para promover y facilitar la participación de las OSC. De acuerdo con Andrés Serbin³⁰ “los intentos por desarrollar una colaboración más formal y consistente en torno a la prevención de conflictos y a la construcción de la paz con la Secretaría de Asuntos Políticos, no obstante, no tuvieron mayor continuidad luego que el actual Director de esta Secretaría afirmara que “en un sistema democrático, la única sociedad civil legítima es la que está representada por los partidos políticos”.

No obstante, más allá de las percepciones y consideraciones de los funcionarios de la OEA, existen otros elementos institucionales que también actúan como limitantes para una participación más activa

de la sociedad civil. Por ejemplo, los requisitos para inscribirse en el registro de la OEA, así como para mantenerse como miembro de éste y el hecho de que se dependa en gran medida de la voluntad de los países miembros son factores que condicionan la actividad de las OSC en esta Organización.

Notas

1. Carta de la OEA, art. 2, del capítulo I Naturaleza y propósitos, suscrita en Bogotá, en 1948.
2. Al respecto ver los trabajos desarrollados por CRIES en esta materia Milet, Paz Verónica (2004)- "El rol de la OEA. El difícil camino de prevención y resolución de conflictos a nivel regional", en *Pensamiento Propio (Buenos Aires)*, N° 19, January-June 2004, pp 143-179; Serbin, Andrés (2005). "La construcción de la paz, la prevención de conflictos y el rol de la sociedad civil en América Latina y El Caribe", en *Nueva Sociedad (Buenos Aires: FES)*, N° 198, julio-agosto, pp. 116-129; Bourse, Ana (2008) "Si vis pacem, para pacem. Actores en la prevención de conflictos violentos y armados en América Latina y El Caribe", en Serbin, Andrés (coord.) *Construcción de paz y diplomacia ciudadana en América Latina y El Caribe*, Buenos Aires: CRIES/ Editorial Icaria. Pp. 93-164; Milet, Paz Verónica (2008). "La ONU y la OEA frente a la prevención de conflictos" en Serbin, Andrés (coord.) *Construcción de paz y diplomacia ciudadana en América Latina y El Caribe*, Buenos Aires: CRIES/ Editorial Icaria, pp. 152-161 y Serbin, Andrés (2009), "La Organización de Estados Americanos, las Naciones Unidas, la sociedad civil, y la prevención de conflictos", *Documentos CRIES*.
3. Al respecto ver Serbin Andrés, *La construcción de la paz, la prevención de conflictos y el rol de la sociedad civil en América Latina y El Caribe*, Nueva Sociedad 198, págs.. 116-129.
4. Al respecto ver "Asistencia Técnica y asesoría de la Secretaría General en asuntos de defensa y seguridad" en Informe del Grupo de Trabajo sobre cuestiones de defensa y seguridad e instituciones del sistema interamericano relacionadas con la seguridad, Comisión de Seguridad Hemisférica, CSH/GT/ADS-3/02, 11 de diciembre 2002.

5. AG/RES.1080 ((XXI-O/91) en www.oas.org/juridico/spanish/Res-1080.htm
6. Al respecto ver César Gaviria, La OEA 1994-2004. Una década de transformación en www.oas.org/XXXIVGA/CesarGaviria.pdf - 01/18/2010
7. Protocolo de Washington, adoptado el 14/12/1992. Entró en vigor el 25/9/1997.
8. Palma, Hugo, Seguridad. Alcances y desafíos, CEPEI, 2007.
9. Comunicado de prensa Organización de Estados Americanos, Consejo Permanente de la OEA aprobó resolución sobre la situación en Honduras, 26 de junio de 2009.
10. Al respecto ver Michael Schifter, Planning for the worst in Honduras, Foreign Policy, July 21, 2009.
11. *El Acuerdo de San José para la reconciliación nacional y el fortalecimiento de la democracia en Honduras*, fue suscrito el 22 de julio de 2009, por las distintas partes intervinientes en la crisis hondureña, actuando como testigos de honor los entonces Presidente y Canciller de Costa Rica.
12. Al respecto ver Michael Krepon y Augusto Varas, Prefacio en Augusto Varas/ Isaac Caro Editores, Medidas de Confianza Mutua en América Latina, FLACSO, Stimson Center, Ser, 1994.
13. En Esquipulas: un proceso de construcción de confianza, en el misma publicación.
14. Al respecto ver Cesar Gaviria, “La OEA 1994-2004. Una década de transformación “en www.oas.org/XXXIVGA/CesarGaviria.pdf - 01/18/2010
15. *Ibíd.*
16. CP/RES. 769 (1234/00), 13 de junio 2000.
17. Comisión de Seguridad Hemisférica, Estudio sobre los problemas y riesgos para la paz y la seguridad en el hemisferio, y sobre la prevención y solución de conflictos, CP/CSH-540/03.
18. Al respecto ver Ministerio de Defensa Nacional de Chile, Grupo de Trabajo del Consejo Sudamericano, El Consejo de Defensa suramericano de la Unasur. Crónica de su gestación, Santiago de Chile, julio de 2009.
19. Al respecto ver el capítulo de Gilberto y Thiago Rodriguez en este mismo tomo.

20. Embajador Valter Peçly Moreira, Aspectos bilaterales y subregionales de la seguridad y la defensa: experiencia del MERCOSUR, 29 de octubre de 2002.
21. Citado en Francine Jácome, Coordinadora, Seguridad Democrática en Centroamérica. Logros y limitaciones en Costa Rica, Panamá, Guatemala y El Salvador, CRIES, 2004.
22. El proceso de reestructuración de la OEA es más amplio, pero en este artículo abordaremos sólo las áreas que trabajan en prevención y resolución de conflictos, con el apoyo a la democracia y a la seguridad hemisférica.
23. Al respecto ver Jácome Francine, Violent conflict prevention in Latin America and the Caribbean en Herbert Wulf (ed.): Still under Construction: regional Organisations` Capacities for Conflict Prevention. Institute for Development and Peace, University of Duisburg-Essen (INEF-Report, 97/2009)
24. Memo elaborado a propósito de la V Conferencia de Ministros de Defensa por Joy Olson, Gastón Chillier y Laurie Freeman, Washington, agosto de 2004. Citado por Luis Palma en su libro Seguridad. Alcances y Desafíos.
25. Serbin, Andrés, La construcción de la paz, la prevención de conflictos y el rol de la sociedad civil en América Latina y El Caribe, Nueva Sociedad 198, págs.. 116-129.
26. www.oas.org/sap/espanol/cpo_sustentabilidad.asp
27. *Ibíd.*
28. CP/RES.759 (1217/99) en www.civil-society.oas.org/Permanent%20Council/CP-RES-759%20Span.htm
29. En el artículo 2 de la resolución CP/RES. 759, "Directrices para la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA", del Consejo Permanente de la OEA define a las OSC como "toda institución, organización o entidad nacional o internacional integrada por personas naturales o jurídicas de carácter no gubernamental". Esto incluye a las organizaciones no gubernamentales, a las instituciones académicas, universidades, al sector privado, grupos religiosos y a las asociaciones profesionales.
30. En su trabajo "la Organización de Estados Americanos, las Naciones Unidas, la sociedad civil y la prevención de conflictos", pág. 19.

Bibliografía

- Bourse, Ana (2008) "Si vis pacem, para pacem. Actores en la prevención de conflictos violentos y armados en América Latina y El Caribe", en Serbin, Andrés (coord.) *Construcción de paz y diplomacia ciudadana en América Latina y El Caribe*, Buenos Aires: CRIES/ Editorial Icaria. Pp. 93-164.
- Carta de la OEA (1948), Bogotá, Colombia.
- Comisión de Seguridad Hemisférica, "Asistencia Técnica y asesoría de la Secretaría General en asuntos de defensa y seguridad" en Informe del Grupo de Trabajo sobre cuestiones de defensa y seguridad e instituciones del sistema interamericano relacionadas con la seguridad, CSH/GT/ADS-3/02, 11 de diciembre 2002.
- Gaviria, César (2004), La OEA 1994-2004. Una década de transformación en www.oas.org/XXXIVGA/CesarGaviria.pdf - 01/18/2010
- Jácome, Francine Coordinadora (2004), "Seguridad Democrática en Centroamérica. Logros y limitaciones en Costa Rica, Panamá, Guatemala y El Salvador", CRIES.
- Jácome Francine, "Violent conflict prevention in Latin America and the Caribbean" en Herbert Wulf (ed.) (2009) *Still under Construction: regional Organisations` Capacities for Conflict Prevention*. Institute for Development and Peace, University of Duisburg-Essen (INEF-Report).
- Krepon, Michael y Augusto Varas (1994), Prefacio en Augusto Varas/ Isaac Caro Editores, *Medidas de Confianza Mutua en América Latina*, FLACSO, Stimson Center, Ser.
- Milet, Paz Verónica (2004)- El rol de la OEA. El difícil camino de prevención y resolución de conflictos a nivel regional", en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), N° 19, January- June 2004, pp 143-179.
- Milet, Paz Verónica (2008). "La ONU y la OEA frente a la prevención de conflictos" en Serbin, Andrés (coord.) *Construcción de paz y diplomacia ciudadana en América Latina y El Caribe*, Buenos Aires: CRIES/ Editorial Icaria, pp. 152-161
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile, Grupo de Trabajo del Consejo Sudamericano (2009), El Consejo de Defensa suramericano de la Unasur. Crónica de su gestación, Santiago de Chile.

- Palma, Hugo (2007), *Seguridad. Alcances y desafíos*, CEPEL.
- Schifter, Michael (2009), "Planning for the worst in Honduras," *Foreign Policy*, July 21.
- Serbin, Andrés (2005). "La construcción de la paz, la prevención de conflictos y el rol de la sociedad civil en América Latina y El Caribe", en *Nueva Sociedad (Buenos Aires: FES)*, N° 198, julio-agosto, pp. 116-129.
- Serbin, Andrés (2009), "La Organización de Estados Americanos, las Naciones Unidas, la sociedad civil, y la prevención de conflictos", *Documentos CRIES*.

El SICA, el Tratado Marco de Seguridad Democrática y la sociedad civil frente a la seguridad regional y la violencia social

Francisco Santos Carrillo
Pedro Caldentey del Pozo

1. Introducción

A dos décadas de distancia de Esquipulas, los temas relacionados con la seguridad regional y la violencia social han vuelto a emerger con fuerza al primer plano de la actualidad centroamericana, ocupando día tras día los titulares de las principales cabeceras de la prensa regional y elevando los niveles de alarma tanto entre la población como en el contexto internacional. Parecía que el conflicto político y militar de otro tiempo se transmutaba en un problema exclusivamente de seguridad ciudadana procedente del mantenimiento de los sempiternos problemas de índole social, a los que ahora habría que sumar un incremento de la delincuencia y el crimen organizado debido a un protagonismo en ascenso de la región en las redes del narcotráfico. Pero el estallido de la crisis hondureña obliga a pensar que la situación alcanza igualmente a la esfera política y de la gobernabilidad, dando explicación con ello a alguno de los episodios de crisis vividos en distintos países del istmo en los últimos años. La intervención de los militares en Honduras y el enconamiento de las posiciones parecen querer rememorar algunas páginas de una historia que ya se creía superada.

Hasta muy recientemente, en un proceso que se inicia a finales de 2007 y que en este momento aún no ha comenzado su implementación efectiva, los gobiernos de la región no fueron capaces de adoptar medidas tendentes a la práctica de una política pública en materia de seguridad regional propiamente dicha, a pesar del creciente nivel de acción policial y securitización privada que se manifestaba de forma brutal en la sociedad. Ni el ya lejano debate en torno a la suscripción del Tratado Marco de Seguridad Democrática (TMSD),

limitado e insatisfactorio; ni los recurrentes conatos de violencia vividos en las sucesivas campañas electorales; ni siquiera la visible y alarmante escalada de la delincuencia organizada desde la década de los noventa en la práctica totalidad de los países propiciaron la adopción de políticas capaces de hacer frente a la magnitud de los problemas que, de uno u otro rango, amenazan a la región. Si bien es cierto que el tema volvió fugazmente a formar parte de la agenda centroamericana desde 2001, momento en el que, impulsados por la agenda multilateral y por la solicitud de reforma del TMSD propuesta por Costa Rica, se pusieron en marcha algunos programas comunes de baja intensidad y la creación de un grupo *ad-hoc* para la revisión del TMSD, no es menos cierto que se ha visto relegado generalmente por la mayor prioridad de las políticas comerciales de inserción externa que imponían los compromisos contraídos con otros bloques, careciendo de la centralidad e intensidad de aquellos. Y ello a pesar de que dicha realidad venía solicitando una mayor atención por parte de los principales actores de la región: gobiernos, Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y sociedad civil en general, tal y como demuestran los distintos llamamientos procedentes de la opinión pública y de algunos programas de investigación auspiciados por la comunidad académica (FLACSO, Programa Estado de la Región, CRIES, etc.). La experiencia todavía reciente de la región avala esta demanda.

El conflicto que vive Centroamérica en los temas de seguridad y violencia social es sumamente complejo. Habitualmente el análisis suele centrarse en la conjugación de los distintos conflictos abiertos de carácter social y político, relacionándolos directamente con el principal reto que afronta la región: el desarrollo. Desde esta visión estructural, la problemática no afecta de manera similar a todo el conjunto de países, aunque la percepción de la ciudadanía es cada vez más homogénea en temas como la inseguridad ciudadana. No encontramos, por tanto, semejanzas entre las respuestas que se vienen dando desde las distintas instancias hemisféricas, regionales o gubernamentales, un hecho en el que también influye el prestigio de los mecanismos tradicionales y los distintos niveles de institucionalidad del Estado de derecho en cada uno de los países (Programa Estado de la Región, 2008).

Otros aspectos de la realidad sociopolítica centroamericana completan tan intrincado cuadro. Desde hace algún tiempo estamos asistiendo a un deterioro de las condiciones de gobernabilidad democrática, tal y como sugieren los últimos hechos ocurridos

en Nicaragua, Guatemala y —ahora Honduras. Finalmente, aún persisten situaciones relacionadas con las disputas territoriales entre varios grupos de países. Todas estas realidades dificultan el diseño de acciones conjuntas que conlleven algún tipo de cesión de la soberanía del Estado sobre instituciones de carácter supranacional, invitando a una percepción estrictamente interna o nacional del conflicto, a pesar de que algunas de sus manifestaciones implican claramente soluciones regionales, como es el caso del problema del narcotráfico o la inmigración ilegal.

Conceptualmente, en la actualidad encontramos cierto nivel de consenso acerca de la estrecha relación entre conflicto y transformación social, así como de la necesidad de establecer un diálogo articulado por los instrumentos de la democracia que cuente con la participación de una amplia representación de la ciudadanía y de la sociedad civil (Serbin y Ugarte, 2007). Este paradigma estuvo ya presente en la construcción del nuevo marco de desarrollo regional creado durante la década de los noventa, el SICA, siendo el TMSD el producto final del nuevo modelo de políticas preventivas a implementar en materia de seguridad regional. Sin embargo, no ocurre lo mismo a la hora de llegar a un acuerdo acerca del significado y los contenidos de conceptos tales como conflicto o seguridad, lo cual ha impedido la elaboración de una respuesta unívoca respaldada por el conjunto de actores (Jácome, 2004). Los acontecimientos de septiembre de 2001, la interpretación por parte del gobierno estadounidense y la posterior política reactiva impuesta en sus áreas de influencia contribuyeron también a la generación de este nuevo escenario de imprecisión conceptual que no ha hecho sino incrementar la sensación de fragilidad institucional.

Por lo general, las políticas de verdadero calado han seguido cayendo exclusivamente sobre los gobiernos nacionales, quienes no se han visto obligados a abrir el debate hacia la ciudadanía. El resultado de esta pugna ha sido la manifestación de cierto solapamiento de los espacios donde han tenido lugar estas políticas: el nacional, basado en el protagonismo de los actores y las políticas tradicionales; y el regional, situado en el marco del SICA tras la suscripción del TMSD, un instrumento innovador que suscitó importantes expectativas y que incluía la apertura del debate sobre estos temas a la sociedad civil centroamericana, dotándola de un importante papel mediante la participación en la formulación, seguimiento y evaluación de políticas.

En resumidas cuentas, la paulatina escalada de los problemas de gobernabilidad democrática, inseguridad ciudadana, violencia social y la extrema gravedad de los hechos acaecidos recientemente en Honduras y Guatemala, con un serio socavamiento de la legitimidad de instituciones fundamentales del Estado, no sólo ponen en evidencia la gestión y la administración de este tipo de políticas públicas en Centroamérica, sino que hacen peligrar buena parte de los avances alcanzados durante los últimos años.

Este trabajo pretende analizar los instrumentos, espacios y mecanismos habilitados para la puesta en práctica de políticas públicas regionales relacionadas con los temas de seguridad y violencia social en el SICA, los contenidos que han dominado la agenda temática de los últimos años y las perspectivas que se han generado para la participación de la sociedad civil en las mismas.

Institucionalmente, el TMSD es el instrumento de referencia jurídica en torno al cual se ha construido un eje sectorial recipiente que aspira a convertirse en un nuevo subsistema del SICA, aunque en la actualidad se inscribe dentro del subsistema político. Este espacio sectorial está regido por la Reunión de Presidentes, como máximo órgano de decisión, y por el Consejo de Ministros de Exteriores, como órgano de coordinación política con el sistema. A nivel sectorial, la Comisión de Seguridad Centroamericana (CSC) es la instancia de ejecución, coordinación, evaluación y seguimiento, en cuyo seno se integran tres subcomisiones técnicas: la de defensa, la jurídica y la de seguridad pública. La Secretaría General del SICA (SGSICA) ejerce de estructura administrativo burocrática de apoyo y de secretaría técnica del CSC, a través de la recientemente creada Unidad de Seguridad Democrática del SICA. Finalmente, el TMSD contempla la participación de la sociedad civil a través del Comité Consultivo del SICA (CCSICA), como órgano representante de la sociedad civil centroamericana en el sistema.

Para comprender mejor tanto el funcionamiento de estos mecanismos como las políticas que han tenido lugar en su seno, nos situaremos en primer lugar en el origen del proceso centroamericano de integración, que no es otro que el propio proceso de paz de Esquipulas. La pacificación de la región y el fin de la violencia en el interior de algunos países como El Salvador o Guatemala constituyó en su día el pilar a partir del cual se gestó un nuevo proyecto de desarrollo para la región. El recuerdo de la conflagración parecía encontrarse permanentemente presente durante la primera época del proceso, momento en el que

tuvo lugar la suscripción de los tratados fundamentales del SICA. Sin embargo, la firma del TMSD, el último tratado de la serie, pese a la cercanía de los conflictos armados que todavía subsistía en el imaginario colectivo centroamericano, no contó con un debate en profundidad que permitiera un mayor nivel de consenso con vistas a garantizar su vigencia y desarrollo.

El análisis del TMSD como marco de las políticas de paz, seguridad y prevención de conflictos será nuestro siguiente punto de análisis. Su significado y su carácter innovador para la región siguen siendo sus dos principales activos, pero se han visto mermados por la propia debilidad del TMSD y por la dinámica de la integración. Esta anduvo ocupada la mayor parte del tiempo en dar solución a sus problemas institucionales, procedentes en su mayoría de la incapacidad para financiarla por parte de los gobiernos. Para cuando se fueron solventando estos, especialmente tras la decidida apuesta de la cooperación internacional por la integración, la agenda se hallaba colmada de otros temas estratégicos considerados de mayor relevancia para la región.

A continuación nos ocuparemos del papel que la sociedad civil regional ha jugado en este proceso, que no es otro que el de convidado de piedra. Aunque la apertura del debate a su participación era uno de los grandes activos del TMSD, la ausencia de canales efectivos para la participación en el seno del SICA y los problemas del Comité Consultivo del SICA (CCSICA) para constituirse en un actor solvente han imposibilitado dicha acción. No obstante, la causa principal de esta omisión también cabe atribuírsela al escaso interés de los rectores de la política de seguridad regional en convocar a consultas a la sociedad civil.

Una vez contextualizado el tema, en el último epígrafe se estudian las políticas y programas de seguridad regional llevados a cabo en el seno del SICA a lo largo de estos años, desde su posición en la estructura multidimensional del sistema hasta las recientes perspectivas que aparecen en el horizonte, una vez cerrados los distintos compromisos de apoyo establecidos con la cooperación internacional. El trabajo finaliza con la exposición de las conclusiones obtenidas.

2. De Esquipulas al TMSD: La pacificación y la seguridad regional en el origen del proceso de integración

La construcción del nuevo proyecto de desarrollo para la región centroamericana, en torno a la reactivación del proceso de integración

regional, estuvo sustentado en la obtención de la pacificación de la región. Los procesos de Contadora y San José, auspiciados desde el exterior en 1983 y 1984 respectivamente, dieron finalmente paso en 1986 al proceso de Esquipulas, momento en el que la región asumió directamente la responsabilidad de las negociaciones de paz a partir de la institucionalización de las reuniones de presidentes centroamericanos. En 1987, el proceso denominado Esquipulas II consiguió elaborar el que se llamó el “Procedimiento para la paz firme y duradera”, que abría las puertas de un acuerdo de pacificación para toda la región que cristalizó a partir de 1990 con la desmovilización en Nicaragua, en 1992 con los acuerdos de paz de Chapultepec en El Salvador, y finalmente en 1996 con los acuerdos de paz de Guatemala.

Apartir de 1987, el impulso de Esquipulas fue recogido por las reuniones de presidentes centroamericanos, quienes pusieron en marcha el proceso para la reactivación de la integración regional. En 1990, junto a la adopción Plan Económico para Centroamérica (PAECA), se dio inicio también a las actividades de la Comisión de Seguridad, iniciando un camino que culmina, en primera instancia, con la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa en 1991, documento político y primordial de la integración centroamericana. El Protocolo de Tegucigalpa actualiza el marco jurídico de la antigua Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) mediante el establecimiento del SICA, destacando entre su naturaleza y principios el objetivo de la integración centroamericana para constituir la como región de paz, libertad, democracia y desarrollo.¹ En el mismo lugar, se reafirma el propósito de “concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas”.² Por tanto, las políticas de pacificación, seguridad regional y prevención de la violencia social se sitúan en el corazón del nuevo proyecto de desarrollo para la región, llevando a cabo un claro llamamiento al diseño de políticas públicas regionales dirigidas a tal fin.

Tras la reactivación, los primeros años de la integración mantuvieron muy presentes estos principios. La pacificación y la democratización de Centroamérica se vincularon a menudo con la visión regional. Para algunos autores, la contribución a instalar estos dos valores en las sociedades centroamericanas fue el primer beneficio que la integración ofreció a la región (Herdocia, 2004: 10). Era el momento en

el que regía cierto consenso hacia la necesidad de abrir el debate a la ciudadanía, como fórmula de democratización de unas políticas públicas que se relacionaban popularmente con los rincones más oscuros del poder estatal. Así pues, los trabajos de la Comisión de Seguridad se examinaron a la consecución de un documento jurídico que contemplara la problemática de forma integral, se enmarcase en el proyecto cooperativo regional y se supeditase al poder civil, todo lo cual suponía una auténtica novedad en la región.

Mientras tanto, el proceso integracionista fue tomando forma bajo los nuevos paradigmas del desarrollo sostenible y la multidimensionalidad sin renunciar al objetivo de una mayor inserción en los mercados internacionales. El Protocolo de Guatemala de 1993, que regula la integración económica; la firma en 1994 del documento denominado Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), que consagra el nuevo modelo de desarrollo; y el Tratado de Integración Social, firmado en 1995, fueron documentos jurídicos que terminaron de configurar el modelo y ayudaron a aclarar algunas de las ambigüedades manifestadas en el Protocolo de Tegucigalpa. Así, el proceso de arquitectura jurídica de la integración concluyó en 1995 con la suscripción del TMSD, saludado en toda la región porque se trataba del primer instrumento que separaba las tareas policiales referidas a la seguridad de bienes y personas, de aquellas otras propias de las Fuerzas Armadas cuyo ámbito de acción se circunscribía a la defensa de la soberanía nacional (Solís, 2006). Sin embargo, el origen del TMSD, así como el Tratado de Integración Social, no se puede entender sin dos factores externos relacionados: el concepto de seguridad humana acuñado por el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994 y las propuestas en torno a la Cumbre sobre Desarrollo Social de Copenhague de 1995 fundamentadas en la idea del Dividendo de Paz y otras propuestas, poco exitosas en la práctica pero importantes para el debate futuro, como el Pacto 20:20 o el Fondo Mundial de Seguridad Humana.

El Informe de Desarrollo Humano del PNUD (PNUD, 1994: 2628) de 1994 define la seguridad humana como “ausencia de temor y ausencia de carencias” y lo caracterizaba como “la seguridad frente a amenazas crónicas tales como el hambre, la enfermedad y la represión, al igual que la protección contra interrupciones súbitas y dañinas en los patrones de la vida diaria, sean éstas en los hogares, en el trabajo o en las comunidades”. El concepto de seguridad, afirmaba el PNUD, “debe cambiar así en forma urgente en dos sentidos fundamentales:

- Del acento exclusivo en la seguridad territorial a un acento mucho mayor en la seguridad de la población.
- De la seguridad mediante los armamentos a la seguridad mediante el desarrollo humano sostenible.”

El TMSD dotaba a la región de un marco para la implementación de políticas de seguridad regional, como veremos a continuación. Ahora era necesario darle contenido y, lo que es más importante, financiación, con objeto de convertirlo en un mecanismo eficiente. Lo que nos encontramos es, por el contrario, un período de crisis en el SICA que lo llevará nada menos que hasta 2001 (Santos, 2009), encadenando graves problemas como la reforma institucional, el efecto desorientador propiciado por la aparición del ALCA y la catástrofe del Mitch (CEPALBID, 1997; Caldentey, 2001 y 2004; Santos, 2009). Durante todo este período, la aportación de las políticas procedentes del eje de seguridad del SICA a partir de la vigencia del TMSD fue insignificante, registrando tan sólo cierta regularidad en la periodicidad de las reuniones de la Comisión de Seguridad, donde se abordó la puesta en marcha de algunas políticas comunes de escaso impacto, generalmente debido a la escasez de financiación.

Entre finales del 2001 y 2002 el tema vuelve a aparecer en la agenda de la integración merced a dos hechos: las secuelas del ataque terrorista a los Estados Unidos en septiembre de 2001, que dio lugar a diversas manifestaciones y acciones de cooperación para la prevención y lucha contra el terrorismo (algunas de las cuales pudieran parecer totalmente ajenas a la realidad de la región); y la propuesta de reforma del TMSD por parte de Costa Rica que, junto con Panamá, suscribió el TMSD con reservas expresas a algunos artículos pero no los ha ratificado.

Esta propuesta, solicitada por Costa Rica en la XXIII Reunión de la Comisión de Seguridad celebrada en El Salvador el 4 de abril de 2001, nace de la negativa de su Asamblea Legislativa a ratificar el TMSD.³ La propuesta dio lugar a la creación de un grupo *ad-hoc* para el estudio de una reforma que todavía hoy sigue pendiente sin demasiados resultados, como veremos en el epígrafe siguiente. A partir de este momento, de una u otra forma, el tema no abandonará ya la agenda cotidiana del SICA.

La Conferencia Especial sobre seguridad llevada a cabo en octubre de 2003 en la ciudad de México revalorizó los instrumentos de política

generados en los esquemas subregionales, en gran medida debido a la imposibilidad de consensuar un gran acuerdo hemisférico (Jácome, 2004). El espaldarazo recibido pareció dar impulso a las reuniones presidenciales, localizando nuevos mandatos en torno a estas políticas desde 2003 y especialmente en 2005, dando lugar a la convocatoria de la Reunión de Presidentes extraordinaria de Octubre de 2006 en los bosques de Zambrano, Honduras, que traerá consigo una nueva remesa de propuestas para el debate en la CSC. La cumbre es percibida como el punto de activación de esta nueva etapa de la agenda de seguridad en la región. Así lo señalaba la Declaración de la XXXII Cumbre Ordinaria de Honduras al señalar lo siguiente: “Reconocer que la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA sobre Seguridad, realizada el 3 de octubre de 2006 en Bosques de Zambrano, Francisco Morazán, Honduras, es el referente necesario para la comprensión de la problemática de la seguridad en la región, ya que los mandatos emanados de la misma permitieron el diseño y elaboración de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México”.

Esta mayor actividad en los temas de seguridad coincide con un momento de recuperación del proceso integracionista (Caldentey y Santos, 2009) que proviene del convencimiento de los gobiernos de los beneficios de las políticas regionales en algunos ámbitos y el apoyo de la cooperación internacional; ambos aspectos se pusieron ya de manifiesto en la Conferencia de Madrid, en 2001 (Caldentey, 2004). Pero también podría relacionarse con el incremento de la inseguridad en la región y con las políticas norteamericanas de lucha contra el terrorismo, la inmigración o el narcotráfico. No obstante, una mirada a los contenidos de las acciones y, sobre todo, a la intensidad con la que se tratan en el marco del SICA, nos muestran unas políticas de baja intensidad cuya repercusión en los graves problemas que aquejan a la región se antoja muy relativa. Por otra parte, de la participación de la sociedad civil no hay noticias; si hemos de atenernos al espíritu del TMSD, no se registra a lo largo de estos años ningún tipo de convocatoria por parte de la Comisión de Seguridad ni a la Secretaría General del SICA ni directamente al CCSICA.

Otro ejemplo que ilustra la trayectoria de las políticas de seguridad en el SICA a lo largo de estos años es el nivel de cumplimiento de los mandatos presidenciales en relación a estas políticas. El “Cuarto informe del estado de ejecución de los mandatos presidenciales”, que elabora periódicamente la Dirección de Planificación y Análisis de la

SGSICA, nos aporta la siguiente información acerca del número de acuerdos presidenciales en ejecución para el período 2000-2007:

Cuadro N° 1
Número de acuerdos presidenciales en ejecución por eje temático para el período 2000-2007

Eje temático	Acuerdos en ejecución
Ambiental	8
Comercial	10
Cooperación	4
Energético	3
Financiero	2
Institucional	6
Político	1
Seguridad	15
Social	1
Transporte	4
Turismo	7
Total	61

Fuente: Cuarto informe del estado de ejecución de los mandatos presidenciales. Dirección de Planificación y Análisis de la SGSICA.

El eje temático de seguridad destaca sobre los demás en el número de acuerdos pendientes de ejecutar, un 25% sobre el total. Como indica dicho informe, el eje de seguridad ha sido uno de los más activos en este período⁴, pero lo cierto es que no existen apenas diferencias con otras temáticas como la comercial, institucional, ambiental o turística. En la misma línea, ampliando la perspectiva analítica a partir de la información procedente de informes anteriores de la misma fuente, un cuadro resumen acerca de la ejecución de los acuerdos presidenciales en materia de seguridad del SICA sería el siguiente:

Cuadro N°2
Estado de ejecución de los acuerdos presidenciales sobre
el tema de seguridad para el período 2000-2007

Fecha	Ejecutados	En ejecución	Pendientes de ejecutar	No se ejecutarán	Total
2000	1	0	0	0	1
2001	1	0	0	0	1
2002	2	0	0	0	2
2003	11	0	0	0	11
2004	5	1	0	0	6
2005	15	4	0	1	20
2006	2	8	0	0	10
2007	2	2	1	0	5
Totales	39	15	1	1	56

Fuente: Elaboración propia a partir de la SGSICA.

Los años 2005 y 2003 han sido los de mayor actividad en la temática en torno al eje de seguridad del SICA. Esto no significa que dicha profusión de mandatos se haya traducido en un mayor número de acciones o programas efectivos, como se puede constatar en las reuniones de la CSC, sino únicamente que el tema se encontraba ya inserto en la agenda de la integración. El nivel de ejecución ha sido del 70%, restando aún mandatos por ejecutar desde 2004, con especial mención a los mandatos pendientes del año 2006.⁵ En definitiva, se trata de una política que ha contado con bastante atención en los últimos años, aunque registrando ciertos altibajos y demoras para su puesta en ejecución. A lo largo de 2008 y 2009, períodos no recogidos en los informes disponibles, han sido también objeto de atención, como veremos, registrándose nuevos proyectos y reformas institucionales con el apoyo de la cooperación internacional que pueden afectar a la evolución y a la situación de estas políticas dentro del sistema. Cabe preguntarse si están respondiendo a las verdaderas necesidades y demandas de la región.

3. El TMSD como regulador ineficaz de las políticas de paz y seguridad en Centroamérica

La suscripción del TMSD fue celebrada en la región de forma unánime como un instrumento innovador que elevaba a la región sobre las tradicionales políticas militaristas de confrontación heredadas de la praxis de la doctrina de seguridad nacional. No en vano, el nuevo marco situaba las políticas de seguridad de la región bajo el predominio de la democracia, los derechos humanos, el desarrollo sostenible y, sobre todo, del poder civil, alcanzando un hito histórico en Centroamérica.

Como hemos venido adelantando, el TMSD se sustenta en una visión ampliada del concepto de seguridad que subraya el componente estructural sociopolítico como parte consustancial del conflicto, abriendo la solución del mismo a las políticas de desarrollo económico, al debate con la ciudadanía y a la negociación política. Dentro de la novedad de sus contenidos, los de mayor relevancia se incluyen dentro del denominado “Título I: Estado de derecho”. En ese articulado se recogen prácticamente todas las aspiraciones centroamericanas de la década anterior: democracia, fortalecimiento de las instituciones y del Estado de derecho, promoción de los derechos humanos, fortalecimiento del poder civil y el pluralismo político, sin olvidar los componentes aludidos de carácter socioeconómico: libertad económica, superación de la pobreza, promoción del desarrollo sostenible, protección al consumidor, al medio ambiente, etc. La subordinación de las fuerzas armadas, policía y seguridad pública a las autoridades civiles constitucionalmente establecidas es otro de los núcleos centrales, así como la elevación de la corrupción como amenaza a la democracia y a la seguridad de los Estados.

El Título II está referido a la seguridad de las personas y sus bienes. En él destaca el tratamiento integral de la seguridad, ahora definida como “seguridad democrática”, conjugando los contenidos de carácter social con el tratamiento de las cuestiones habituales de seguridad pública.

Ya en el Título III se aborda la cuestión de la seguridad regional, la confianza entre los Estados y la cooperación mutua. Es la parte más controvertida del tratado debido a que incluye los temas de defensa y las actividades militares entre los Estados miembros de la región, donde países como Costa Rica y Panamá albergaban serias reticencias por su conocido activismo antimilitarista. Ambos países firmaron

el tratado con reservas, dado que no aceptaban la mayor parte del articulado de este epígrafe.

El Título IV, y último, se ocupa de la organización e institucionalidad, destacando la inserción en el esquema sistémico del SICA. El Tratado crea la Comisión de Seguridad de Centroamérica que está formada por los Viceministros de Relaciones exteriores, que presiden la Comisión; los de seguridad pública; y los de defensa. La Comisión de Seguridad de Centroamérica⁶ ha celebrado 38 reuniones hasta septiembre de 2009. El Tratado contempla la creación de 3 sub-comisiones (jurídica, defensa y seguridad pública) que han venido funcionando regularmente.⁷

En la línea de los títulos anteriores, destaca la apertura del debate a la sociedad civil, mediante la exposición de opiniones por parte del CCSICA a la Comisión de Seguridad, quien actuará a través de la SGSICA. Por su concepción y jerarquía a la que se remite, institucionalmente queda incluido dentro del subsistema político, con la Comisión de Seguridad como instancia subsidiaria de ejecución y el apoyo de la SGSICA. Esta estructura no se ha mostrado muy eficiente en un contexto integracionista dominado por un modelo multidimensional dividido en subsistemas con cierta autonomía de gestión, siendo acreedora de reformas recientes. En cuanto a la crítica recibida por el documento, mucho se ha escrito ya desde su promulgación. Lo más relevante quizás se halle en el hecho de que el TMSD no expresa cuáles son los mecanismos que permiten su implementación dentro del SICA. De esta forma, su incorporación al sistema lo hizo partícipe de los múltiples problemas de funcionamiento y viabilidad del mismo, viéndose abocado a la apertura de un proceso de reforma institucional inminente que sólo recientemente se puede dar por concluido (Caldentey, 2004 y 2009). A lo largo de estos años, la debilidad de las políticas de seguridad que se ponían en marcha desde el marco integracionista y la escasa operatividad del SICA obligaron a los gobiernos a enfrentar por sí mismos los problemas de gobernabilidad y la escalada de inseguridad que viene padeciendo la región. Este hecho ha permitido poner de manifiesto uno de los temores que se cernían sobre el TMSD, como era la falta de correspondencia entre las visiones nacional y regional de la seguridad democrática.

Otro de los temores, puesto ya de manifiesto por algunos autores (Aguilera, 2003; Sojo, 2003; Jácome, 2004), era el incremento de la participación de los militares en la agenda de seguridad, debido pre-

cisamente a que una concepción tan amplia de la seguridad regional pudiera derivar en un desplazamiento del poder civil en manos de los militares (Jácome, 2004). La fortaleza corporativa demostrada por los militares y la debilidad de la mayoría de los gobiernos nacionales para la puesta en marcha de programas tan exigentes y costosos basados en la prevención social podría obligar a recurrir nuevamente al ejército para solventar una situación cada vez más preocupante. La creación de la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC) en 1997, un órgano ajeno al SICA creado por los presidentes centroamericanos, pareció un intento de la esfera militar centroamericana de abrazar igualmente el nuevo proyecto regional ante el riesgo de ver seriamente mermadas sus atribuciones, del mismo modo que vino a indicar la visión alternativa de los propios presidentes respecto a la seguridad nacional. Desde algunos sectores, especialmente procedentes de Costa Rica y Panamá, se vio como un serio contratiempo al consenso establecido acerca de la supremacía del poder civil establecida en el TMSD. Los recientes hechos acaecidos en Honduras pueden ser un síntoma de esta situación.

El solapamiento de las temáticas de desarrollo y seguridad genera serias dudas a la hora de conformar una agenda de seguridad eficaz. La profusión de actores y el intergubernamentalismo predominante arroja importantes discrepancias acerca de la viabilidad de este modelo en un marco regional tan limitado como el SICA. Buena parte de esta incertidumbre se debe a los cambios experimentados en la agenda de la región, los cuales no favorecen la vigencia del espíritu del TMSD. En el momento de su aparición, el horizonte de la región se situaba en la recuperación del tiempo perdido en la década de los ochenta y en la adquisición de la democracia. El contexto internacional invitaba también a dedicar todos los esfuerzos a la consecución de la senda del desarrollo. Una década después, la agenda se había modificado sustancialmente, propiciada primero por los acontecimientos de septiembre de 2001 y posteriormente por el avance del narcotráfico en la región y el consiguiente incremento de la violencia social. La puesta en práctica de algunos programas de gran impacto en la región como la Iniciativa de Mérida, promovida por los Estados Unidos de América, supone el fortalecimiento de una visión del problema muy distinta de la promulgada en el TMSD en la que las políticas de represión se sitúan notablemente por encima de las políticas de prevención (Urcuyo, 2009). Hemos asistido en los últimos años a una muestra de este tipo de políticas en El Salvador y Guatemala, de la misma forma que hemos visto empeorar el clima

de gobernabilidad democrática en Nicaragua, Guatemala y Honduras. Si algo parece claro es que la región necesita urgentemente poner en marcha políticas que afronten el problema en profundidad y con eficacia.

En estos momentos, el TMSD es un marco escasamente útil que se encuentra de nuevo en fase de revisión desde la Reunión de Presidentes extraordinaria celebrada en San Salvador en febrero de 2008, si bien los primeros indicios tienen su origen en la solicitud por parte de la presidencia pro tempore de Costa Rica en 2001. En ese momento se creó un grupo *ad hoc* con el objetivo de iniciar el estudio necesario para su revisión que no tuvo consecuencias. El grupo ha estado escasamente activo y la reforma del TMSD ha vuelto a la Agenda, siendo objeto de consulta para la reciente puesta en marcha de la estrategia de seguridad de Centroamérica y México y para las distintas innovaciones introducidas en las instituciones de seguridad. La puesta en marcha de esta política, junto con las acciones incluidas en la Iniciativa de Mérida y la realidad de la región, va a permitir el mantenimiento de esta temática en la agenda del SICA. Pese a la escasa precisión de los mandatos, parece lógico que en un futuro próximo se lleven a cabo reformas importantes que modifiquen sustancialmente el actual marco de referencia de las políticas de seguridad regional.

4. Un convidado de piedra: La sociedad civil centroamericana en las políticas de seguridad regional

El artículo 47 del TMSD, incluido en el Título IV: organización e institucionalidad, señala, entre otros, que *“El Comité Consultivo creado por el Protocolo de Tegucigalpa podrá exponer, por conducto de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, sus opiniones a la Comisión de Seguridad sobre las materias concernientes a la seguridad de las personas y sus bienes previstas en este Tratado”*.⁸ La incorporación de la sociedad civil al debate sobre seguridad, dentro de la concepción integral que domina el TMSD, supone la introducción de un elemento muy novedoso en la tradicional visión de estas políticas en la región. Algunos años después no es más que una parte de la devaluada retórica del Tratado.

La débil participación de la sociedad civil ha sido un problema sistémico que nace de la propia ambigüedad de la inserción del CCSICA

en el marco jurídico del SICA. Junto a esta posición, las dificultades financieras que atravesó el sistema a lo largo de su primera década de existencia no le permitieron contar con una dotación presupuestaria que fortaleciera su estructura. El resultado ha sido una endémica debilidad institucional y muchas dificultades para articular un programa estratégico y participativo que fuese capaz de colocar sus demandas en la agenda del SICA.

En efecto, la participación de la sociedad civil en las políticas de seguridad regional emprendidas desde el SICA ha sido inexistente, como ya lo fue durante el período de gestación. Las causas de esta omisión es achacable a todas las partes involucradas: CSC, SGSICA y, lógicamente, al CCSICA. En lo que concierne a la Comisión de Seguridad no se registra convocatoria alguna ni requerimiento de consulta a la sociedad civil centroamericana, ni directamente ni a través de la SGSICA. Sólo tangencialmente se registran algunos acercamientos mediante la discusión acerca del Programa anual de medidas para el fomento de la confianza, como la inclusión en la calendarización de dicho programa para el año 1999, adoptada en abril de 1999, dirigida a promover mayores niveles de transparencia y alentar un mayor acercamiento con los sectores de la sociedad civil. Como institución subsidiaria de ejecución, coordinación, evaluación, seguimiento y elaboración de propuestas, cabe pensar que en algún momento podría haber tomado la iniciativa ante dicha carencia con respecto a lo dispuesto en el Tratado.

La acción de la SGSICA, por su parte, requiere de algunas matizaciones, comenzando por su papel articulador. Por un lado, debiera actuar como secretaría técnica de la Comisión de Seguridad y como coordinadora de ésta con el resto de los órganos del sistema; por otro, es el órgano que auspicia al CCSICA dentro del mismo. Esta función de articulación ha sido muy cuestionada en uno y otro sentido. En el primer caso, el ejercicio de la secretaría y coordinación no ha sido muy fructífero; mientras que como órgano encargado de promover la participación del CCSICA en el sistema se ha mostrado habitualmente remiso a lo largo de los años, como demuestra el hecho de que ni tan siquiera se cuenta con un reglamento de consulta. No obstante, es necesario destacar que los escasos acercamientos del tema de la seguridad regional a la sociedad civil y al CCSICA han partido de la SGSICA, registrándose hasta dos solicitudes de consulta a lo largo de 1997 que no hallaron una respuesta adecuada. Este período parece ser el de mayor interés por parte de la SGSICA en institucionalizar

los mecanismos de consulta al CCSICA, como lo demuestran no sólo la solicitud de consulta en temas de seguridad, sino las registradas también en otras temáticas de interés, como por ejemplo el frustrado proyecto de “Unión centroamericana”. La inmadurez del CCSICA y los posteriores acontecimientos de 1998 frustraron en gran medida esta dinámica. Ya durante la formulación del TMSD, con el CCSICA aún por cristalizar, la participación de la sociedad civil fue muy débil, aunque se contó con la colaboración de organizaciones académicas y de derechos humanos.

En lo que atañe al CCSICA, este órgano ha carecido de una posición específica acerca del TMSD y, en general, de las políticas de seguridad regional. Con la excepción de la Fundación para la defensa de los derechos humanos en Centroamérica (FUNDEHUCA), tampoco cuenta con organizaciones miembros especializadas o sensibilizadas en temáticas de violencia social, seguridad o defensa. Y lo que es más, debido a la debilidad de los procesos de creación de los Capítulos Nacionales, no existe comunicación ni intercambio de información con las cada vez más numerosas organizaciones especializadas de la región en estos temas. Lo cierto es que a lo largo de la existencia del CCSICA el tema de la seguridad regional no ha ocupado un lugar importante en su agenda. La precariedad de su situación en el sistema le impidió ejercer su labor consultiva, ocupando prácticamente todas sus energías en la búsqueda de mecanismos de fortalecimiento institucional y reconocimiento como órgano del SICA.

La adopción del TMSD coincidió en el tiempo prácticamente con la creación del CCSICA. Este hecho condicionó de forma sustancial la adopción de un posicionamiento oficial del Comité acerca del Tratado. La vigencia de visiones particulares procedentes de las dos corrientes que mayoritariamente terminaron por confluir en el CCSICA, el Comité Centroamericano de Coordinación Interinstitucional (CACI) y la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana (ICIC), impidió la adquisición de consensos en un CCSICA aún no cohesionado. Con posterioridad, la cuestión de la seguridad regional sólo ha aparecido tangencialmente en sus pronunciamientos y agendas estratégicas, siempre dentro de la línea habitualmente crítica con el funcionamiento de la institucionalidad del sistema, aunque mostrando en general gran sintonía con el enfoque conceptual del TMSD.⁹

Es necesario tener en cuenta que la ausencia del tema de seguridad en la agenda del CCSICA no se trata de un hecho aislado, pues lo

mismo ocurre con la mayoría de las políticas sectoriales que se están desarrollando actualmente en los distintos subsistemas del SICA. Esto es debido a la difícil trayectoria de este órgano dentro del sistema, un claro ejemplo de las carencias institucionales y financieras del mismo. A pesar de que se encuentra reconocido en todos los tratados fundamentales de la integración como uno de los elementos del nuevo modelo de desarrollo centroamericano, no ha contado con el apoyo del sistema para dotarlo de una estructura de funcionamiento sostenible hasta recientemente, a diferencia del resto de órganos del SICA. Ante tal condicionamiento, el Comité consiguió subsistir manteniendo su autonomía y cierta estabilidad en cuanto al número y a la pluralidad de sus miembros, manteniéndose como una de las escasas instituciones supranacionales del SICA. A cambio, hubo de volcar todas sus energías en la búsqueda de apoyos y en estrategias de fortalecimiento institucional que permitieran llevar a cabo su misión dentro del SICA.

Hoy nos encontramos con una dinámica muy diferente. La consecución de algunos de los objetivos prioritarios de la agenda del CCSICA está dando paso a una mayor presencia de este órgano en la agenda del SICA. Sin embargo, aún existe mucho camino por recorrer. La inserción de los temas de seguridad regional en el horizonte de trabajo del CCSICA es una responsabilidad ineludible que actualmente se encuentra lejos de hacerse realidad. Para ello, parece necesaria la culminación de un proceso de crecimiento y madurez del que aún sólo existen indicios.

Tras la fallida reforma de 1997, en 2003 los presidentes retomaron nuevamente el proceso de reforma institucional, para lo cual instituyeron una comisión *ad hoc* que presentó el documento de diagnóstico y propuestas en la XXV Reunión de Presidentes, celebrada en diciembre de 2004. Dentro de esta propuesta de reforma, dicha comisión señalaba la importancia del CCSICA y de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración como determinantes para su éxito. En el documento de la cumbre, los presidentes acordaron impulsar el fortalecimiento del CCSICA, instruyendo a la SGSICA y al CCSICA a presentar una propuesta al respecto. El Programa de Apoyo a la Integración Centroamericana (PAIRCA) de la Unión Europea, con la colaboración del Fondo España SICA, han sido los instrumentos que la SGSICA ha puesto a disposición del CCSICA para facilitar el programa de fortalecimiento. La financiación de ambos no sólo garantiza la sostenibilidad del CCSICA hasta 2013,

sino que incluyen también el establecimiento de una estructura administrativa con secretaría ejecutiva y auxiliar, la dotación de un espacio de oficinas y la financiación de actividades, un apoyo que se lleva ejerciendo desde 2005. Como se puede observar, este impulso se ha producido en la estela del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (ADA), donde también se han propiciado los primeros espacios de participación y representación reconocidos para la sociedad civil en unos acuerdos comerciales.

Una vez alcanzado el objetivo primordial de la sostenibilidad a medio plazo, el CCSICA viene afrontando su futuro con mayores expectativas, pese a que aún se encuentra lejos de ser capaz de responder a las aspiraciones que animaron su creación. En el horizonte aparecen ahora de forma más nítida los dos grandes retos del Comité, ambos complementarios e incluso interdependientes, aunque no está claro que se encuentren identificados estratégicamente. En primer lugar está la responsabilidad de abrir el debate de los temas importantes de la integración con los distintos actores de la sociedad civil centroamericana —como por ejemplo el de la seguridad regional, para lo cual se hace necesaria la articulación no sólo hacia el interior de las bases nacionales de cada organización miembro del CCSICA, sino también hacia todo el espectro de organizaciones de la sociedad civil centroamericana. El segundo reto es la elevación efectiva de las conclusiones de dicho proceso de debate, como posicionamiento consensuado de la sociedad civil centroamericana, a los distintos órganos e instituciones del sistema con el fin de que éste actúe en consecuencia. La seguridad regional es uno de los ejes temáticos que deben ser abordados con mayor celeridad, debido al impacto que produce sobre la ciudadanía.

A día de hoy, ambos retos requieren llevar a cabo una importante labor, tanto de orden interno como en el conjunto del sistema. Por otro lado, recientemente se están mostrando algunos indicios que pudieran interpretarse como favorecedores para el inicio de un nuevo período que permita definitivamente la normalización del Comité dentro del SICA. Sin duda, la labor ejercida por sus protagonistas y organizaciones miembros a lo largo de esta travesía del desierto es muy encomiable, al permitir la continuidad del proyecto manteniendo su autonomía y cohesión. Esto no fue nunca una tarea fácil si tenemos en cuenta que se trataba de un espacio inhóspito, por la falta de apoyos institucionales; heterogéneo, por la pluralidad de organizaciones que se dan cita en su seno; y con rasgos corporativos,

en el que algunos de sus componentes defendían intereses contradictorios y posiciones irreconciliables apenas dos décadas antes. Es necesario también destacar que se trata del órgano representativo de la sociedad civil regional más desarrollado de cuantos se diseñaron en los procesos de integración latinoamericanos. Pero la cristalización de algunos objetivos institucionales, junto a la finalización de buena parte de los procesos que han protagonizado la agenda del SICA en los últimos años, parecen reclamar cambios sustanciales en la dinámica del Comité.

Los trabajos del Plan de Acción para el fortalecimiento del CCSICA de 2006 permitieron garantizar la sostenibilidad a medio plazo de la institución y contar con una infraestructura administrativa, aunque modesta, que incluía la tan perseguida secretaría técnica ejecutiva. Tras contar con el apoyo de PAIRCA, el Comité consiguió también la apertura de un espacio de participación para la sociedad civil en el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y el reconocimiento de su liderazgo como interlocutor, no sin entrar en pugna con otros comités sectoriales del SICA. A raíz de esta disputa, a solicitud de su Presidente, la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) emitió dictamen favorable al CCSICA, donde si bien no se le reconocía jerarquía sobre ningún otro comité sectorial, le otorgaba la representatividad sistémica del conjunto, instando a la necesaria coordinación entre los distintos comités consultivos existentes en el SICA. Finalmente, durante la Asamblea General del CCSICA, celebrada en Tegucigalpa en febrero de 2009, se presentaron los informes finales correspondientes a la ejecución del Plan de Acción de 2006, con lo cual se daban por finalizadas las acciones del marco estratégico vigente hasta ese momento.

En el marco del SICA también culminaron buena parte de los temas centrales que ocupaban la agenda de los últimos años, mientras que otros se hallan en las últimas fases de concreción. De acuerdo con algunos autores (Caldentey, 2009), el apoyo de la cooperación internacional a la integración se constituyó en un elemento fundamental en el avance del proceso, no sólo por sus aportaciones financieras, sino por la confianza mostrada ante un proyecto considerado como beneficioso y viable para el conjunto de la región. Una vez suscrito el acuerdo comercial con los Estados Unidos de América (DRCAFTA), se dio por concluido el proceso reforma institucional y se cerraron los acuerdos para el establecimiento definitivo de la Unión Aduanera, condición para el inicio de las negociaciones con la Unión Europea.

Este último proceso se encuentra en la fase final de la negociación, sólo frenado por los graves acontecimientos acaecidos recientemente en Honduras. Si bien el apoyo financiero de la cooperación internacional permanece, la responsabilidad por mantener el progreso de la integración regional recae exclusivamente en los actores centroamericanos (Santos, 2009).

Todos estos argumentos plantean un nuevo escenario que, probablemente, esté demandando la renovación del compromiso por parte de las organizaciones y actores del CCSICA, de tal manera que se permitan afrontar con garantías de éxito los retos actuales. El amplio apoyo que suscita el actual liderazgo del Comité podría facilitar un proceso de transición a medio plazo.

Una hipotética agenda del CCSICA a medio plazo que enfrentase los retos antes mencionados podría concretarse con los siguientes contenidos:

a) De orden interno

En la actualidad, tras la finalización del Plan de Acción para el fortalecimiento del CCSICA de 2006, el Comité carece de planeamiento estratégico. El debate sobre el planeamiento estratégico tiene larga data en el seno del Comité, pues no pocas organizaciones miembros vienen cuestionando su existencia incluso durante la vigencia de los anteriores. Objetivamente, lo cierto es que no ha existido un Plan Estratégico al uso ni mucho menos se ha difundido verticalmente entre las bases de las organizaciones miembros, poniendo de manifiesto uno de los más graves problemas que aquejan al CCSICA. Tras las infructuosas experiencias de los primeros años, desde el año 2000 se ha contado con tres procesos considerados como estratégicos, pero que en puridad no eran más que agendas de trabajo o planes de acción con objetivos muy delimitados, si bien contaban con algunos elementos propios de la planificación estratégica. Sea como fuere, en estos momentos tampoco se cuenta con instrumentos de este tipo.

Uno de los temas que debiera afrontar el próximo plan estratégico es la definición de un reglamento general de consulta que desarrolle mecanismos solventes en los dos niveles que se requieren: tanto a nivel organizacional, garantizando la convocatoria a la totalidad de asociados; como a nivel de los Capítulos Nacionales, asegurando una participación representativa de la diversidad de grupos y asociaciones civiles de cada país. Una de las críticas recurrentes, en este caso

legítima, que se suele achacar a la SGSICA desde la sociedad civil centroamericana es la inexistencia de un reglamento de consulta a la sociedad civil, como prueba de su escasa voluntad política de consulta. Tampoco el CCSICA cuenta con un reglamento de este tipo de orden interno, limitando en gran medida la participación y la extensión del debate. La participación en el reciente proceso de negociación del ADA exigió la aprobación con urgencia de un reglamento de consulta específico que no se ha hecho extensible al resto de temáticas.

Otro aspecto que requiere un tratamiento urgente, en especial tras el dictamen de la CCJ, es la creación de las mesas sectoriales. Con este instrumento, el CCSICA debe iniciar el camino de la coordinación con el resto de comités consultivos que conviven en los diferentes subsistemas del SICA, evitando así el solapamiento y facilitando la obtención de sólidos consensos. Es una fórmula que ofrece grandes ventajas, ya que puede mejorar sustancialmente la entidad del debate, aportando especialización y profundidad, además de incentivar la incorporación de otras organizaciones sectoriales al CCSICA.

Una mayor legitimización de las actividades del Comité debe completarse con la configuración definitiva de los Capítulos Nacionales, asignatura todavía pendiente que no termina de contar con la continuidad necesaria. Hasta ahora, la falta de medios no ha permitido superar la complejidad inherente a este tipo de procesos, viéndose lastrado por la irregularidad y por una respuesta muy modesta procedente de las distintas realidades nacionales. Es posible que la consecución de objetivo ineludible requiera el apoyo de otras instituciones, tanto del ámbito regional como nacional, habida cuenta de la dimensión que adquiere el proyecto.

Finalmente, es necesario continuar con el proceso de fortalecimiento institucional del Comité. Para ello se requiere persistir en la búsqueda de fuentes de financiación permanente que permitan garantizar la sustentabilidad más allá de la ayuda coyuntural procedente de la cooperación internacional. Un funcionamiento adecuado requiere obligatoriamente la ampliación de la estructura técnicoadministrativa y una mayor dotación de recursos en general, de tal manera que asegure la planificación y la ejecución de todas sus actividades.

b) De orden sistémico

A nivel sistémico, su condición de órgano dependiente de la SGSICA le obliga a mantener una relación muy fluida con dicha institución

e incluso a canalizar sus actividades a través de ella. Lo anterior no impide el establecimiento de una comunicación abierta con el resto de instituciones del sistema. Hasta ahora, la precariedad de su situación no le había permitido identificarse claramente ante el conjunto del SICA, lo cual ha redundado en la omisión por parte de la mayoría de sus órganos, secretarías u organismos. La creación de los comités consultivos del subsistema económico y ambiental, realizados a sus espaldas, y la falta de convocatoria por parte de otros órganos sectoriales pese a lo ordenado por los correspondientes marcos jurídicos en vigor, como es el caso de la Comisión de Seguridad, ilustran esta invisibilidad ante el conjunto del sistema. Por tanto, parece necesario poner en marcha una estrategia de comunicación con el resto del sistema que consiga establecer una mayor coordinación de las actividades conjuntas y la posibilidad de abrir la vía de las consultas en aquellas instituciones que así lo tengan estipulado. Especialmente relevante es la articulación con los comités consultivos sectoriales ya creados y aquellos otros que estén por crearse, como es el caso del Comité Consultivo de integración social.

Esta operación requiere solventar con la SGSICA el establecimiento del reglamento de consulta del SICA a la mayor brevedad. De esta forma se completaría el mandato de la XXV Reunión de Presidentes que instaba a la SGSICA al fortalecimiento del Comité. Si bien la consulta no es obligatoria ni, por lo tanto, vinculante, la inexistencia de un reglamento de consulta hace menos plausible aún la posibilidad de su eventual realización, convirtiéndola en un mero acto informal que fomenta la deslegitimación del mismo. Sin ella, la existencia del CCSICA lo convierte en un convidado de piedra en el proceso de integración.

El apoyo de la SGSICA se hace también imprescindible para la búsqueda de mecanismos que permitan hacer efectiva la sostenibilidad del Comité. Como ya hemos resaltado en este trabajo, la solución transitoria propiciada por los fondos de la cooperación internacional tiene fecha de caducidad. Durante algún tiempo, el desamparo al que se vio abocado el Comité por la falta de financiación fue visto por alguno de sus miembros como una falta de compromiso por parte de la SGSICA. Sin embargo, la cuestión de la financiación del sistema parece más bien un problema estructural del SICA; una parte importante del mantenimiento del mismo posee el mismo origen financiero, que no es otro que el del apoyo de la cooperación internacional. La solución a este problema, pues, parece tener raíces mucho más profundas.

Más allá del CCSICA, la proliferación de programas y proyectos en el sector ha dado lugar a la aparición de numerosos actores de la sociedad civil, tanto públicos como privados, centroamericanos como internacionales, desde organizaciones no gubernamentales hasta agencias internacionales e instituciones académicas.¹⁰ Hasta el momento, debido a la inexistencia de espacios, su acción se circunscribe exclusivamente a la puesta en acción y la colaboración en programas y proyectos. Pero su especialización, experiencia y la esperada apertura al debate en el nuevo marco regional debe propiciar una participación más rica y provechosa.

5. Las políticas públicas de seguridad en el SICA y la implicación de la sociedad civil

El protagonismo de las políticas de seguridad adquiere verdadera relevancia en la agenda del SICA desde finales de 2007, momento en el que fructifican los principales procesos de diálogo abiertos con los actores más importantes para la región, México y los Estados Unidos de América. Como se dijo más arriba, estos procesos, iniciados en 2005, darán lugar a las dos grandes propuestas estratégicas en materia de seguridad regional que se encuentran actualmente en fase de desarrollo: la Iniciativa Mérida entre Estados Unidos y México y la Estrategia de seguridad Centroamérica y México. Las dos iniciativas no sólo han supuesto una reactivación de las políticas de seguridad en la región, sino que, impelidas por la realidad, vienen dando lugar a la revisión del debate conceptual y a la reforma operativa de la estructura institucional del SICA en esta política sectorial, que se asemeja cada vez más a las de cualquier otro subsistema de los que conviven en su seno. Pero además, han surgido multitud de nuevos actores públicos y privados, centroamericanos y cooperantes; se han establecido acuerdos de cooperación para la puesta en funcionamiento de programas de apoyo con la cooperación estadounidense, española, italiana, alemana o de la Comisión Europea; y, lo que es más importante, a finales de 2008 se dieron los primeros pasos para promover un debate abierto sobre esta política sectorial que incluía por vez primera a otros actores del sistema, como el PARLACEN, la CCJ y la Comisión de Justicia Centroamericana. En definitiva, la coyuntura actual podría dar señales de ser la más adecuada para permitir definitivamente la participación de la sociedad civil en este tipo de políticas.

Hasta entonces, el catálogo de políticas de seguridad que se habían puesto en marcha desde la aprobación del TMSD, y anteriormente incluso, se caracterizaban por su bajo perfil y por la irrelevancia de su impacto. La misma trayectoria de esta política sectorial fue muy irregular desde 1995, sustentada en las reuniones periódicas de la CSC, llenas de un contenido dispar con escasa incidencia política. En lo que se refiere a políticas, los acuerdos alcanzados hasta 2007 están relacionados con la cooperación entre las administraciones de justicia y en materia de delitos comunes, tales como la detención, recuperación y devolución de vehículos; la erradicación de la producción, tráfico, consumo y uso ilícitos de estupefacientes; el tráfico ilícito de armas ligeras y la detención y extradición simplificada. En 2005 se estableció un código de conducta para los Estados en materia de transferencia de armas y explosivos y en 2007 se firmó un convenio de protección de víctimas, testigos, peritos y otros sujetos que intervienen en la investigación y en los procesos penales. En otro orden de cosas, en 1996 se constituyó el Instituto centroamericano de estudios superiores de policía (ICESPO), primera de un grupo de instituciones regionales especializadas.

Algunos de estos acuerdos datan de 1993 y 1995, no llegando a registrarse la adopción de nuevas políticas hasta 2005 con el establecimiento del código de conducta en materia de armas ligeras, a excepción de la creación de ICESPO. Nos encontramos ante un período de diez años en el que no se alcanzaron acuerdos para el establecimiento de nuevas políticas. De las que se pusieron en vigor, el alcance y el impacto han venido siendo muy modestos. Hay que tener en cuenta que el núcleo de actividad descansaba en la cooperación policial y en la administración de justicia, dos de las instituciones más cuestionadas por su funcionamiento y con peores índices de confianza de la región.

El orden del día de las reuniones periódicas de la CSC era, sin embargo, más variado, aunque su funcionamiento se encontraba muy ligado a la agenda de las presidencias pro tempore, una debilidad marcada por la inexistencia de un reglamento consensuado para ejercerlas, inexistente hasta agosto de 2007. Junto a la puesta en acción de las políticas acordadas se ejecutaron también algunos programas menores, generalmente con presupuestos muy ajustados y, en ocasiones, en colaboración con otros subsistemas del SICA, como es el caso del mecanismo de coordinación para prevención de riesgos y mitigación de desastres. Entre estos programas, destaca el Plan de Acción para el

fortalecimiento de la seguridad de las personas, aprobado en junio de 1997 y ejecutado a partir de la segunda mitad de 1998; el programa de fomento de la confianza, que alentaba un mayor acercamiento a los sectores de la sociedad civil; el Plan Regional contra el crimen organizado, de 2002; el Plan de Acción para la erradicación de la producción, tráfico, consumo y uso ilícito de drogas, junto a la aprobación para la implementación del programa de limitación de armamentos, en 2003; y, en 2004, el Plan Regional contra la actividad delictiva de las pandillas. Ninguno de estos planes ha podido mostrar resultados significativos.

En 2005 también se dio a conocer la creación de una Fuerza de acción o respuesta rápida frente a los delitos de terrorismo, narcotráfico y otras amenazas emergentes, que vino a poner de manifiesto la amenaza de involución que se cernía sobre el modelo de seguridad humana que representaba el TMSD. La debilidad de la respuesta que se venía dando a los acuciantes problemas de la región, unido a la nueva agenda de seguridad regional surgida tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 implicaba de nuevo el predominio de las políticas reactivas sobre las preventivas y la acción coercitiva del ejército junto a la policial y judicial (Urgell, 2007). El mecanismo no ha sido aplicado hasta el momento.

La CSC será también la plataforma donde se inicien los diálogos con los Estados Unidos de América y México, el primero en 2005 y el segundo en 2006, aunque con antecedentes en otros marcos de diálogo entre ambos bloques. Estas fechas marcan el momento en el que la cuestión de la seguridad pasa a formar parte de forma prioritaria del debate en la opinión pública, con el apogeo de la delincuencia y el narcotráfico ocupando las primeras páginas de los diarios de toda la región. Más solapados se encontraban los problemas de gobernabilidad y consolidación del estado de derecho, aunque se evidenciaban igualmente síntomas preocupantes en toda la región, incluyendo los problemas de corrupción política en Costa Rica. Como hemos mencionado, el resultado será la cristalización de las dos principales estrategias en materia de seguridad democrática, la Iniciativa de Mérida¹¹; y la Estrategia de seguridad de Centroamérica y México.

La Iniciativa de Mérida es un programa de cooperación de los Estados Unidos con cada uno de los países centroamericanos y México. Es, por tanto, de índole bilateral básicamente, aunque se ha fraguado en el escenario regional. La aprobación del proyecto por parte norteameri-

cana data de junio de 2008, siendo desembolsados los primeros fondos desde enero de 2009. Surge del encuentro de los presidentes Bush y Calderón en la ciudad mexicana de Mérida en marzo de 2007 y es un amplio programa de cooperación entre Estados Unidos y México que se amplía a Centroamérica en un porcentaje limitado. El acuerdo entre ambos gobiernos contemplaba 1.400 millones de dólares pero hasta la fecha el Congreso estadounidense sólo había aprobado 400 millones para el ejercicio 2008 y 300 millones para el año 2009. De los 400 millones del año 2008, 61,5 estaban destinados a los países centroamericanos a partir de acuerdos y proyectos fundamentalmente bilaterales. Este programa, percibido por la mayoría de los actores centroamericanos como insuficiente, va a contar con su equivalente íntegramente centroamericano, el denominado Central America Regional Strategy Initiative (CARSI). Según se anunció oficialmente el pasado mes de mayo, estará mejor dotado financieramente, con un monto de 130 millones de dólares que irán destinados íntegramente a la región en 2011.

Las actividades puestas en marcha en el marco de la Iniciativa Mérida cuentan con bastantes detractores en la región, especialmente procedentes de la sociedad civil, debido a que vuelve a cuestionar el modelo de seguridad democrática vigente. Fundamentalmente, se centra en el combate contra el narcotráfico y el crimen organizado a partir de una visión básicamente policial donde los fondos dedicados a los programas de prevención son inferiores al 10% de la ayuda (Urcuyo, 2009: 21), a pesar de que la declaración final del Diálogo entre Centroamérica y los Estados Unidos sobre seguridad democrática se inscribe en otros términos.

Por su parte, la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México surge en el entorno de la Iniciativa Mérida y del mandato de formularla que los Presidentes centroamericanos emiten en la XXX Cumbre ordinaria de junio de 2007 en Belice. La Estrategia es finalmente aprobada en la siguiente Cumbre Ordinaria, celebrada en diciembre de 2007 en Guatemala. Conceptualmente no aporta novedades destacables, aunque la puesta en marcha de las primeras medidas ha dado lugar ya a la implementación de reformas en el marco regional. De hecho, en la Reunión de Presidentes extraordinaria del 20 de febrero de 2008 en San Salvador, se instruyó *“al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para que a través de los canales apropiados, como el Comité Ejecutivo recientemente instalado, agilice los trabajos del Grupo Ad Hoc que revisa el Tratado Marco de Seguridad*

Democrática en Centroamérica; con el objeto de adecuarlo a las nuevas circunstancias nacionales, regionales e internacionales".¹² No obstante, el apoyo de la cooperación internacional permite mantener la esencia del TMSD, subrayando las medidas de carácter social, preventivo y el fortalecimiento de las instituciones.

A requerimiento de los presidentes, la SGSICA lleva a cabo la labor de búsqueda de financiación para el proyecto, que ha contado inicialmente con la colaboración de la Agencia española de cooperación internacional para el desarrollo (AECID) a través del Fondo España SICA y del Fondo España PNUD. Este apoyo ha permitido la constitución de la Unidad de seguridad democrática en la SGSICA, que depende de su Dirección de asuntos jurídicos y políticos.

En junio de 2007, los Presidentes centroamericanos aprobaron en su XXXII Cumbre Ordinaria el Plan de Acción con costos de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México. El volumen de financiación que la Estrategia demanda es, según los cálculos muy aproximados de este documento, de cerca de mil millones de dólares.

Uno de los primeros apoyos que ha recibido la nueva política de seguridad regional procede, como ya hemos indicado, de la cooperación española, y se traduce en la puesta en marcha del Plan de apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México 2009-2012. El Fondo España SICA y el Fondo España PNUD desarrollaron los principales componentes de la estrategia, redundando en los aspectos de seguridad humana y democrática a la que antes aludíamos, pero respetando igualmente algunos de los principios básicos de las políticas de cooperación internacional y eficacia de la ayuda (armonización, alineamiento y apropiación). En cuanto a las acciones efectivas, destacan:

- Una estrategia de prevención y reinserción de las personas menores de edad en riesgo social o en conflicto con la Ley.
- El fortalecimiento de las capacidades de gestión de la seguridad a nivel local, complementando las acciones desarrolladas por el PNUD y estableciendo sinergias con aquellos programas que se están desarrollando por parte de otras instituciones de desarrollo local y fortalecimiento municipal.
- La implementación de acciones relacionadas con la producción de conocimiento sobre el tema de seguridad en la región, así como fortalecimiento de la gobernabilidad del sistema de seguridad:

procesos de diálogo, participación y fiscalización (contraloría social).

- La modernización policial, centrada en la formación a través del Instituto centroamericano de estudios superiores de policía (ICESPO), la promoción de sistemas de información compartidos, y el apoyo a un sistema de seguridad turística para la región, relacionado con la propuesta ya formulada por los gobiernos centroamericanos y acordados durante la XXXVII Reunión de la CSC.
- La armonización de los marcos jurídicos, promoviendo la reforma del TMSD y la formación de los operadores judiciales en materia de seguridad regional.
- El apoyo al Programa centroamericano de control de armas pequeñas y ligeras (CASAC) del PNUD.
- La mencionada creación de la Unidad de seguridad democrática de la SCSICA, encargada de asumir de forma efectiva el papel de secretaría técnica de la CSC que le otorga el TMSD.

Junto a la aprobación del plan de apoyo a la Estrategia de Seguridad por parte de la AECID y el PNUD, recientemente se han sucedido otros proyectos que contribuyen a la consolidación del enfoque preventivo. Merece la pena destacar especialmente algunos proyectos procedentes del PNUD, la cooperación italiana en el SICA y la cooperación alemana, esta última con un importante programa denominado PREVENIR, destinado a la concertación de políticas para la prevención de la violencia y el fortalecimiento de políticas de prevención para la juventud a nivel regional, nacional y local.

Paralelamente, en la órbita del SICA, se encuentran en vigor o en fase de diseño y planificación otros proyectos procedentes de actores organizados no gubernamentales, académicas y de la cooperación internacional relacionados con temas de educación, violencia de género, creación de capital social, seguridad ciudadana y prevención para jóvenes de zonas deprimidas, buscando obstaculizar su ingreso en pandillas y otros grupos delictivos. Estos programas se encuentran diseminados a lo largo de la geografía centroamericana, pero especialmente se focalizan en los países del triángulo norte: Guatemala, El Salvador y Honduras.¹³

Como se puede observar, los apoyos de la cooperación internacional y su concentración en enfoques preventivos, propicia la continuidad de la estrategia con respecto al espíritu inicial del TMSD, a diferencia del enfoque más represivo que los críticos adjudican a la Iniciativa Mérida. Al mismo tiempo, se retoman otros aspectos olvidados concernientes a la participación y el control de la acción civil sobre estas políticas, lo cual abre nuevamente importantes expectativas para la participación de la sociedad civil, lo cual se está viendo refrendado por la demanda y aparición de un numeroso grupo de actores de este sector.

Otro de los procesos que merece la pena enfatizar en este último período de las políticas de seguridad del SICA es la creación de la Comisión de Prevención de la Violencia juvenil del SICA, creada en agosto de 2008 por los Ministros de Seguridad pública de la región. Esta Comisión, con un liderazgo algo intermitente por parte del Ministerio de Gobernación de Guatemala, ha contado con el apoyo técnico de la ONG Interpeace y sus propuestas pueden jugar un papel muy destacado en las políticas de seguridad de la región. La Comisión surgió de la elaboración del *“Proyecto de asistencia técnica y respuesta regional. Marco estratégico regional para la prevención, reducción, tratamiento y rehabilitación de las personas menores de edad en riesgo social o conflicto con la ley”*, cuya elaboración habían solicitado los presidentes en la Reunión de Bosques de Zambrano de octubre de 2006. Este proyecto fue aprobado en la XXXI Cumbre Ordinaria de 12 de Diciembre de 2007 y cuenta con una plan de acción detallado. Aprovechando la reforma del TMSD, sería conveniente su incorporación formal a la Comisión de Seguridad de Centroamérica.

Finalmente, la renovación de la agenda de seguridad plantea la expectativa de reabrir el debate de la reforma del TMSD a la participación de otros actores importantes de la integración. En la declaración de la XXXIII Reunión ordinaria de presidentes centroamericanos, celebrada en San Pedro Sula en diciembre de 2008, se instruye *“a la SGSICA a promover una reunión en el primer trimestre de 2009 con la participación del Parlamen, la Corte Centroamericana de Justicia, el Consejo Judicial Centroamericano y representantes de los órganos legislativos de los Estados miembros, para dialogar sobre los convenios y tratados en materia de seguridad”*.¹⁴ Este podría ser el primer paso que permitiera definitivamente la inclusión de la ciudadanía en el debate sobre seguridad. El protagonismo creciente de la SGSICA y de su Unidad de Seguridad Democrática abre expectativas a la par-

ticipación del CCSICA y otros grupos de la sociedad civil regional, como demuestran las reuniones recientes. Cabe preguntarse si, en esta ocasión, instituciones y actores se encuentran en disposición de llevar esta iniciativa más allá de la retórica.

6. Conclusiones

A lo largo de este trabajo hemos intentado analizar someramente el marco donde se han venido desarrollando las políticas de seguridad regional y violencia social del SICA. El objetivo era encontrar las razones que no han permitido llevar a cabo el proyecto concretado en su día en el TMSD, y especialmente aquellos que han obstaculizado la participación de la sociedad civil en el debate e implementación de estas políticas. Para ello, hemos expuesto algunos de los instrumentos, espacios, mecanismos y contenidos más relevantes, así como las perspectivas del CCSICA como espacio representativo de la sociedad civil en el SICA.

Los antecedentes de las políticas de seguridad regional se sitúan en el propio proceso de paz de Esquipulas, verdadero artífice de la reactivación de la integración centroamericana. Pertenecen al eje de políticas centrales que en su día se vincularon a la visión regional de Centroamérica, tales como la pacificación y la democratización. Fueron políticas que estuvieron muy presentes en los momentos iniciales de la integración, para posteriormente ser desplazadas por las políticas comerciales y otras políticas sectoriales más acordes con la agenda de inserción internacional.

El punto culminante de esta primera etapa fue la formulación y aprobación del TMSD, un instrumento de política muy innovador para la región que, por primera vez, subordinaba la seguridad regional al poder civil, ofreciendo un paradigma basado en un diagnóstico de índole socioeconómica con predominio de la prevención sobre la represión, de las autoridades civiles sobre las policiales o militares, de la planificación sobre la reacción. A pesar de las expectativas originadas, el ámbito regional no ha sido un marco efectivo para la puesta en práctica del nuevo paradigma. El intergubernamentalismo, las asimetrías entre países miembros —sobre todo en cuestiones de gobernabilidad y la falta de financiación impidieron el desarrollo del TMSD. Y con él todas las innovaciones que introducía, como la participación de la sociedad civil en la formulación, seguimiento y

evaluación de estas políticas. En definitiva, las múltiples debilidades institucionales del SICA no permitieron articular las agendas nacional y regional; así, la dinámica de la integración, a pesar del entusiasmo inicial, terminó por desvincularse de los procesos y de los actores estratégicos de la región. En la actualidad, el TMSD es un instrumento en fase de revisión.

La falta de respuesta política desde el SICA y la agudización de los problemas de gobernabilidad, seguridad, narcotráfico y violencia, especialmente en los países del triángulo norte, devolvió el protagonismo a los actores y a las políticas tradicionales, registrándose un arriesgado proceso de involución que culmina con los recientes acontecimientos de Honduras.

Por su parte, la participación de la sociedad civil en este proceso ha sido inexistente. Instituida como uno de los elementos más novedosos del nuevo modelo de seguridad regional, corrió la misma suerte que en el conjunto del sistema, restándole un papel meramente retórico. En este proyecto truncado, todos los actores involucrados son responsables. De cara a un futuro que se presenta nuevamente esperanzador, el CCSICA, en su doble calidad de órgano sistémico representante de la sociedad civil regional y como organismo consultivo del subsistema político, estructura donde se ubican las políticas de seguridad regional, tiene la responsabilidad y la obligatoriedad de incluir las políticas de seguridad en un lugar preeminente de su agenda. Sin embargo, en nuestra opinión, es necesario previamente emprender una renovación del compromiso de sus organizaciones que propicien un nuevo escenario más eficiente que sea capaz de dar respuesta a los retos más importantes, la apertura del debate sobre integración a la sociedad civil regional y la elevación efectiva de los resultados de dicho debate a la cúpula política del SICA.

En lo que se refiere a la implementación de políticas de seguridad, se percibe una mayor inserción de la temática en la agenda del SICA a partir de 2005. Hasta ese momento, las políticas se situaron en el ámbito de la cooperación entre las distintas administraciones de justicia y la puesta en marcha de algunos programas contra la delincuencia común, generalmente de bajo perfil y escaso impacto. El inicio de los procesos de diálogo con los Estados Unidos de América y México fue el origen de las dos principales estrategias que se vislumbran en el horizonte actual, llevados a cabo en el marco de la CSC. Estas dos políticas son la Iniciativa de Mérida, de ámbito bilateral y una visión ajena al actual modelo; y la Estrategia de seguridad para Centroamé-

rica y México, que intenta preservar lo que aún se da por válido del espíritu del TMSD.

Finalmente, la apuesta regional se inscribe, fundamentalmente, en esta última política, aunque ambas están llamadas a obtener un lugar privilegiado en la agenda del SICA en un futuro próximo, a tenor de la actual situación por la que atraviesa la región. La captación del apoyo y la financiación procedente de la cooperación internacional permite pensar en un mayor protagonismo de la SGSICA desde la recién creada Unidad de Seguridad del SICA. Esto puede suponer, a su vez, una oportunidad para relanzar la participación de la sociedad civil en esta política sectorial, coincidiendo con el proceso de fortalecimiento que el CCSICA viene recibiendo con el apoyo de la cooperación europea.

Notas

1. SGSICA: “Instrumentos jurídicos del SICA” (1991), p. 13.
2. *Ibidem*.
3. Costa Rica aducía para justificar las dificultades de ratificación del Tratado el hecho de que no existiera una clara diferencia entre los ámbitos de seguridad y defensa; la necesidad de incorporar ciertos instrumentos internacionales que no aparecen en materia de derechos civiles y políticos, tortura y desaparición forzada de personas; así como la necesidad de profundizar la cooperación policial, dentro del esquema de la seguridad, ante la amenaza del crimen transnacional organizado.
4. SGSICA, Dirección de Planificación y Análisis: “Cuarto informe del estado de ejecución de los mandatos presidenciales” (mayo de 2008), p. 6.
5. El cuadro N° 2 ha sido elaborado a partir de los siguientes documentos: “Informe de Consultoría para la Asistencia técnica permanente para el seguimiento de las decisiones presidenciales de la integración”, “Informe del estado de ejecución de los mandatos presidenciales” y “Cuarto informe del estado de ejecución de los mandatos presidenciales”. Es necesario indicar que los informes no incluyen información desagregada del número de mandatos ejecutados por eje temático, sino que lo desagregan por la entidad del SICA encargada de su ejecución. La ejecución de los mandatos presidenciales de los temas de seguridad

están a cargo de la Dirección de Asuntos Políticos y Jurídicos (DAPJ), pero esta dirección tiene a su cargo también los temas institucionales y políticos, entre los que se encuentran los temas migratorios. No incluye los temas migratorios.

6. Ver su página web oficial en www.sica.int/csc.
7. En el entorno del TMSD se celebran también reuniones de la Comisión de Jefes y Jefas de Policía de Centroamérica (que nació en 1991, antes del Tratado) y la Conferencia de Fuerzas Armadas de Centroamérica que fue constituida en 1998 solamente por Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador.
8. SGSICA: “Instrumentos jurídicos del Sistema de Integración Centroamericana” (2008), p. 365.
9. Ver, por ejemplo, CCSICA: “Propuesta estratégica para orientar el desarrollo de la integración centroamericana”. Cuadernos de trabajo del CCSICA (2006).
10. Una relación del catálogo de estas organizaciones se encuentra en PNUD Organización Panamericana de la Salud OMS y Programa sociedad sin violencia: “Programas de prevención y atención de la violencia social. Directorio de 2006”. San Salvador, 2006.
11. Ver al respecto la página web de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, www.iniciativamerida.gob.mx
12. SGSICA: “Declaración de la Reunión Extraordinaria de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA sobre la institucionalidad regional”. San Salvador, 2008, p. 2. En www.sica.int (29/8/09).
13. Una muestra de la diversidad de estos programas se puede ver en PNUDOPS/OMS Programa Sociedad sin Violencia: “Directorio 2006 de programas de prevención y atención de la violencia”. PNUD, El Salvador, 2006.
14. SGSICA: “Declaración de la XXXIII Reunión ordinaria de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA sobre la institucionalidad regional”. San Pedro Sula, diciembre de 2008, p. 3. En www.sica.int (29/8/09).

Bibliografía

- Aguilera, Gabriel (2003). “El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. Progresos y necesidades”. *Seguridad humana y democracia en Centroamérica*, San José (Costa Rica). UNIPAZ. pp. 107-122.
- BID-CEPAL (1997). La integración centroamericana y la institucionalidad regional. México. BID-CEPAL.
- Caldentey del Pozo, Pedro, et al. (2004). “Organización y funcionamiento institucional del SICA. La integración centroamericana frente al reto de lo institucional”. *Beneficios y costos de la integración centroamericana*. México. CEPAL.
- Caldentey del Pozo, Pedro, et al. “Panorama de la integración centroamericana: dinámica, intereses y actores” (2009). *El SICA y la UE: un análisis de integración regional comparada*. Córdoba. Fundación ETEA.
- Herdocia, Mauricio (2004). Beneficios y costos de la integración centroamericana. Resumen ejecutivo. México. CEPAL.
- Jacóme, Francine (2004). El tratado marco de seguridad democrática en Centroamérica: revisión y reforma desde la sociedad civil. Conclusiones y recomendaciones. CRIES (documento interno).
- PNUD-OPS/OMS-Programa Sociedad sin Violencia (2006). Directorio 2006 de programas de prevención y atención de la violencia. El Salvador. PNUD
- PNUD (1994). Informe sobre Desarrollo Humano. México. Ed. Fondo de Cultura Económica.
- Programa Estado de la Nación-Región (2008). Estado de la región en desarrollo humano sostenible 2008. Un informe desde Centroamérica y para Centroamérica. San José. Programa Estado de la Nación-Región.
- Santos, Francisco, et al. (2009), “El proceso de cumbres de presidentes centroamericanos como artífice del nuevo modelo de integración regional. Una propuesta para entender la reactivación del proceso”. *El SICA y la UE: un análisis de integración regional comparada*. Córdoba. Fundación ETEA.
- Secretaría General del SICA (2008), Cuarto informe del estado de ejecución de los acuerdos presidenciales. San Salvador. Dirección de Planificación y Análisis de la Secretaría General del SICA (documento interno).

- Secretaría General del SICA (2008). Instrumentos jurídicos del Sistema de Integración Centroamericana. San Salvador. Secretaría General del SICA.
- Serbin, Andrés y Ugarte, José Manuel, et al. (2007), "Prevención de conflictos armados y sociedad civil en América Latina". *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe*. Barcelona, Ottawa y Buenos Aires. Icaria Editorial, IDRC Canadá y Editorial CRIES.
- Sojo, Carlos (2003). "Preguntas a Gabriel Aguilera y debate". *Seguridad humana y democracia en Centroamérica*. San José. UNIPAZ, pp. 123-150.
- Solís, Luis Guillermo (2006). "Centroamérica: lección no aprendida". En Nueva Mayoría, 26 de mayo de 2006, San José de Costa Rica. En www.nuevamayoria.com
- Urcuyo, Constantino (2009). Los desafíos a la seguridad en Centroamérica. San José. Círculo de Copán-CIDH.
- Urgell, Jordi (2006). "La seguridad (humana) en Centroamérica: ¿retorno al pasado". Barcelona. *Revista CIDOB d'afers internacionals* n° 76: Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas. Diciembre 2006-Enero 2007.

La seguridad en los marcos de la CARICOM a inicios del siglo XXI: Amenazas, agendas, participación social y desafíos regionales

Maylín Cabrera
Laneydi Martínez

1. Introducción

El tema de la seguridad en los marcos de la Comunidad del Caribe (CARICOM)¹, no estuvo incluido entre los aspectos identificados como medulares para la integración regional en los momentos de su surgimiento. La propuesta de incorporar la *cooperación en seguridad* como cuarto pilar de la integración en el marco de este esquema en el año 2007, luego de más de 30 años de proceso integracionista, constituye un punto de inflexión. Este último se comprende como parte del proceso más amplio que ha estado teniendo lugar desde principio de la década del noventa a nivel subregional, hemisférico e internacional, con relación a la redefinición de las concepciones de seguridad y las percepciones de las amenazas.

En este contexto, ha habido una ampliación progresiva del espectro de temas concebidos bajo el prisma de la seguridad, lo que se refleja en conceptos como *seguridad humana y seguridad multidimensional*. Estas nuevas concepciones ponen énfasis, entre otros aspectos, en las variables no militares que constituyen amenazas a la seguridad como son los casos del narcotráfico, el lavado de dinero, el VIH/SIDA, el tráfico de armas y las migraciones ilegales. Como ha apuntado Ivelaw Griffith, esta concepción no excluye la variable militar, pero le concede igual importancia a otros aspectos socioeconómicos, políticos y ambientales, e incorpora en su análisis no sólo a los Estados sino a otros actores (Griffith, 2002).

La creación del portafolio de seguridad, como parte del Gabinete de la CARICOM constituido en el año 2000, y la creación del Grupo de

Trabajo sobre Crimen y Seguridad en 2001, representaron momentos claves en el proceso de institucionalización de este tema en el marco regional. Aunque el núcleo de la agenda de seguridad se concentra, principalmente, en los fenómenos de las drogas, armas ilícitas y crímenes asociados, la incorporación de otras problemáticas como pobreza e inequidad, entre otros, reconoce las complejidades de las causas subyacentes en la reproducción de los mismos. Al respecto es importante destacar que la CARICOM ha suscrito el concepto multidimensional de la seguridad introducido en el marco de la OEA² como sombrilla desde la cual definir y abordar sus amenazas. De manera general, la construcción de una agenda de Crimen y Seguridad es reflejo de la creciente cooperación en este ámbito, a nivel subregional. En este marco, el presente trabajo apunta a analizar la agenda de seguridad de la CARICOM en el período 2000-2009³, a partir de la identificación de las principales amenazas de seguridad para estas naciones, así como también de las políticas desarrolladas en este espacio. Asimismo, se analiza la participación de redes y organizaciones de la sociedad civil caribeña en el complejo proceso de construcción de esta agenda de seguridad regional. Finalmente, se abordan algunos de los desafíos fundamentales que enfrenta la región en relación a estos temas, en el actual contexto internacional.

2. Antecedentes históricos de los temas de seguridad en la CARICOM

El Tratado de Chaguaramas firmado el 4 de julio de 1973, que dio origen a la CARICOM (Comunidad del Caribe), definió como sus objetivos principales: la integración económica, la concertación de las políticas exteriores y la cooperación en otras áreas consideradas relevantes para el desarrollo subregional. En la conformación de un espacio subregional institucionalizado, los temas de seguridad no fueron incluidos como ejes de concertación.⁴ De acuerdo a Humberto García Muñoz, “(...) los mecanismos para la solución de conflictos esbozados en (el) tratado de CARICOM (...) son extremadamente vagos. El tratado no incluye nada en concreto sobre defensa y seguridad” (García, 1988: 53). Sin embargo, es válido apuntar, cómo las bases fundacionales de esta institución caribeña (dentro de las que la concertación política ocupaba un lugar importante), tributaron a su funcionalidad como plataforma subregional desde la cual dirimir temas de prevención y resolución de conflictos⁵, aún cuando estos, al igual que la seguridad regional, no constituyeran objetivos explícitos.

En los marcos de CARICOM, las relaciones en el ámbito de la seguridad se caracterizaron básicamente por su naturaleza *had hoc*. Entre ellos se pueden citar el acuerdo del 30 de abril de 1979 entre Barbados y Trinidad, el cual señalaba que “por la creciente complejidad de los problemas de seguridad en la región del Caribe, acordaban consultarse de vez en cuando”.⁶ Por otra parte, Trinidad colaboró también con Antigua, al darle adiestramiento al ejército de esta isla (García, 1988:185). Podría citarse además, el llamado Pacto del Commonwealth del año 1981 entre Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica, Trinidad y Tobago, Gran Bretaña y Canadá, con el objetivo de emprender acciones conjuntas en el caso de una amenaza a Belice. El pacto nunca se activó (Müllerleile, 1995:168).

A la ausencia de la seguridad como eje de cooperación en los marcos de CARICOM debió contribuir, entre otras variables, el hecho de no existir un consenso a nivel subregional en relación a las posiciones a asumir frente a los principales temas de seguridad en el contexto de la “guerra fría”, fuertemente anclados en el denominado conflicto “Este-Oeste”.

Los mayores avances en el área de seguridad y defensa en cuanto a coordinación subregional se desarrollaron en el Caribe Oriental. Tanto la disposición del establecimiento de un Comité de Defensa y Seguridad por parte del Tratado Constitutivo de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS por sus siglas en inglés) en el año 1981⁷, como la creación del Sistema de Seguridad Regional (RSS, por sus siglas en inglés) en el año 1982, fueron expresión de ello. En particular, la creación de la RSS, a partir de la firma de un Memorandum de Entendimiento en octubre de 1982 entre Barbados, San Vicente y las Granadinas, Antigua y Barbuda, Dominica y Santa Lucía, dio lugar a la materialización de los intereses estadounidenses y de los sectores conservadores caribeños, en su intento de aislar a Granada de los proyectos subregionales de seguridad y defensa.⁸ La RSS legitimó la intervención de 1983 en esta nación, bajo el liderazgo estadounidense, pese a los desacuerdos existentes en la CARICOM en relación a la intervención externa en el proceso granadino. Históricamente, la construcción de la seguridad como eje de concertación en el área ha estado estrechamente relacionada con los intereses de seguridad nacional de Estados Unidos en el área, así como también de Gran Bretaña.

Durante la década de los noventa, el debate hemisférico tuvo entre sus pilares la discusión en torno a la ampliación del concepto de

seguridad (antes restringido, principalmente, a las amenazas percibidas como centrales en un contexto de “Guerra Fría”). Si bien los intereses de Estados Unidos formaron parte central en este proceso, los caribeños (quienes jugaron un papel activo en el mismo) también se beneficiaron, pues la redefinición multidimensional del concepto incorporaba cuestiones sobre las que ya venían llamando la atención desde períodos anteriores.

A comienzos de la década referida se inicia un proceso de reformulación de la plataforma de integración de la CARICOM, que incluyó un debate al interior de este organismo en torno a los temas de seguridad. Los intentos por incorporar el resto de los países miembros de la CARICOM a la RSS no se consolidaron, sin embargo, el Memorándum de Entendimiento que dio origen a este sistema devino en un Tratado Internacional en el año 1996, convirtiéndose en un instrumento jurídico internacional.

La Declaración de Principios de Bridgetown (1997), en el marco de sus relaciones bilaterales con Estados Unidos, constituyó un referente clave en la definición, por parte de CARICOM (y en correspondencia con importantes intereses de seguridad estadounidenses en el área), de una agenda regional en relación a los temas de crimen y seguridad. Esto se constata especialmente en el segundo acápite de este documento, “Justice and Security”, donde se incluyen aspectos como: la reducción de la criminalidad y la violencia, el control del tráfico de armas, la erradicación, reducción y rehabilitación con relación a las drogas, el enfrentamiento al lavado de dinero, el fortalecimiento de las fuerzas de seguridad regionales, y el intercambio de información de inteligencia y de deportados, entre otros.⁹

3. Principales amenazas de seguridad para las naciones de la CARICOM 2000-2009

“We discovered a mix of views and concluded that in Caribbean security was as much a matter of development as a reflection of the East-West conflict; and that the future of the Caribbean would rest on a successful resolution of both”

Conference on “Peace, Development and Security in the Caribbean Basin”, 1987.

El exergo de este acápite forma parte del resultado de trabajo de la Conferencia “Peace, Development and Security in the Caribbean

Basin: Perspective to the Year 2000”, celebrado en Jamaica en el año 1987. Con la participación de reconocidos académicos y políticos¹⁰, la misma se concibió como una continuación de los hallazgos del Reporte de la Commonwealth “Vulnerability, Small States in the Global Society” (1985) (Seawar, 1987: 4). Ya desde entonces, ambos documentos reflejaron la necesidad de abordar los temas de seguridad en el Caribe desde una perspectiva más amplia a la predominante durante la Guerra Fría.

La experiencia concreta de la RSS en 1982 incorporó no sólo temas tradicionales asociados al conflicto Este-Oeste, sino otros como la prevención del contrabando, la búsqueda y el rescate marítimos, el control de inmigración, la política de vigilancia marítima, la protección de instalaciones marítimas, el control de contaminación, los desastres naturales y de otro tipo (Sutton, 1993:66). Asimismo, la creación de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC, por sus siglas en inglés) en la misma década, que tuvo como objetivo el enfrentamiento al “comunismo” en la región, constituyó un reconocimiento implícito de que el tratamiento de los temas de seguridad en el área debían incluir cuestiones de índole económica y social.¹¹

De este modo, el debate que de manera más amplia se abre en el hemisferio (en los marcos de la Organización de Estados Americanos, OEA, y otros espacios) en torno a la ampliación del concepto de seguridad a partir de la década del noventa, no fue algo completamente novedoso para los académicos caribeños, tal y como ha señalado Ivelaw Griffith. Este autor ha referido que la seguridad en el área nunca ha sido percibida meramente en su dimensión militar desde la comunidad académica caribeña (Griffith, 2003). Este criterio es válido también para las posiciones adoptadas por los gobiernos y representantes de la sociedad civil caribeños, como queda reflejado, por citar un ejemplo, en la referida Conferencia “Peace, Development and Security in the Caribbean Basin: Perspective to the Year 2000”.

En las relaciones de los países de la CARICOM con Estados Unidos, la Declaración de Principios y el Plan de Acción de Bridgetown (1997), reconocieron el estrecho vínculo existente entre el comercio, el desarrollo económico, la seguridad y la prosperidad. En este sentido, el Plan de Acción resultante de este encuentro incluyó dentro sus contenidos no sólo el acápite de “Justice and Security” sino también uno sobre “Trade, Development, Finance and the Environment”, articulando en una misma agenda ambas dimensiones.

En el marco interamericano, la Conferencia de Seguridad Hemisférica celebrada en México en 2003, recoge el concepto de seguridad multidimensional como reconocimiento de la multiplicidad de factores que constituyen amenazas a la seguridad hemisférica e incluye, asimismo, referencias a la prevención y resolución de conflictos.¹² El documento operacionaliza este concepto distinguiendo como “nuevas amenazas”: el terrorismo, el crimen transnacional organizado, el tráfico ilegal (armas, drogas y personas), el lavado de dinero, así como la pobreza extrema, la exclusión social de amplios sectores de la población, el VIH/SIDA y otras enfermedades, la degradación ambiental, la transportación marítima de materiales potencialmente riesgosos, entre otros (OEA, 2003). En relación al Caribe, Jorge Rodríguez Beruff apunta que la noción de multidimensionalidad refiere a “una concepción de seguridad que pone énfasis en factores económicos y sociales relacionados con la viabilidad y estabilidad de las sociedades caribeñas como condicionantes de la seguridad” (Rodríguez, 2005).

La histórica y creciente vulnerabilidad socioeconómica, política y ambiental de las naciones caribeñas, explica la necesidad objetiva de asumir un concepto multidimensional de seguridad para el Caribe. Los conceptos de vulnerabilidad y seguridad en esta área se encuentran estrechamente vinculados, en tanto la primera es entendida como “el grado de susceptibilidad de un sistema a efectos adversos o su incapacidad para hacer frente a los mismos” (PNUMA, 2007). A partir de la percepción de vulnerabilidades, se construye un determinado concepto de seguridad que tributa a la identificación de las principales amenazas regionales. Las dificultades de las naciones de la CARICOM para desarrollar capacidades socioeconómicas e institucionales, inciden en esa relación vulnerabilidad-seguridad, intensificando la magnitud de sus retos.

Esta perspectiva multidimensional es válida también en materia de prevención y resolución de conflictos armados y/o violentos en el área. Los aportes del *Informe Final de la Comisión Carnegie*¹³ (1997) relativos a distinguir la *prevención operacional* de la *prevención estructural*, reconoce aquellas causas estructurales que subyacen en la producción y reproducción de dichos conflictos. La incorporación del concepto de *prevención sistemática*, por parte del informe de la ONU sobre *Progresos en la prevención del conflicto armado* (2006), reconoce además otras dimensiones de este complejo proceso, al enfatizar el eje transnacional en sus concepciones de prevención y resolución de conflictos (Serbin, 2007).

Para las naciones de la CARICOM, este enfoque reviste particular importancia si se tiene en cuenta el carácter marcadamente transnacional de importantes amenazas de seguridad y fuentes de conflictos violentos y armados en la región, como los generados por la violencia asociada al narcotráfico y al tráfico de armas. Refiriéndose a este tema, y puntualizando las bases del conflicto armado y violento en el Caribe, Norman Girvan ha señalado que *“the problem of armed violence in the Caribbean is less one that is associated with civil conflicts (...) and more one of criminal violence”* (Girvan, 2010:2). Otros casos de conflictos violentos han sido los conflictos étnicos que tienen lugar en países cuyas dinámicas societales están fuertemente marcadas por la variable étnica, como ocurre en Guyana, Trinidad y Tobago y Suriname. La participación de CARICOM en la prevención y resolución de estos conflictos que afectan a algunos de sus Estados miembros, se ha correspondido principalmente con acciones de mediación diplomática y de supervisión de los procesos de resolución de estos conflictos.

En el mapa de seguridad caribeño, entre las llamadas amenazas “tradicionales” figuran la protección frente a agresiones militares externas, y las disputas fronterizas y territoriales. Con relación a estas últimas¹⁴, la Comunidad del Caribe ha instrumentado mecanismos de prevención y resolución de conflictos, entre los que pueden destacarse la utilización de la mediación y el ejercicio diplomático (en los que han ocupado un lugar importante las iniciativas conjuntas con la OEA y la ONU), así como también la construcción de posiciones comunes a favor de la integridad territorial de los Estados miembros involucrados en disputas de esta índole. Así se constata en la incorporación sistemática, en las reuniones de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno¹⁵, de las principales disputas de este tipo, como son los casos de las existentes entre Venezuela y Guyana, y Guatemala y Belice.

Son otras, sin embargo, las amenazas que en mayor medida y de manera alarmante preocupan a estas naciones. En este sentido, deben señalarse el tráfico ilegal de drogas y armas ilícitas, el crimen organizado y el lavado de dinero, así como también problemáticas de salud y medioambientales como el VIH/SIDA, los desastres naturales y la degradación ambiental. Las palabras de Delano F. Bart, funcionario del gobierno de Saint Kitts y Nevis durante la III Conferencia de Ministros de Defensa de Las Américas, son muy ilustrativas de lo antes referido: *“(...) we are extremely vulnerable not as a result of armed*

conflict, cross border incursions or wars but as a result of drugs and natural disasters (...)” (OEA, 1998). Son precisamente los conflictos asociados a las “nuevas” amenazas a la seguridad, un foco importante de las organizaciones internacionales y regionales en materia de prevención de conflictos armados y/o violentos (Serbin, 2009: 6).

En este sentido cobran particular relevancia aquellos conflictos intra-estatales pero de carácter transnacional asociados al crimen organizado. Estos suponen nuevas concepciones relativas a la prevención y resolución de conflictos, aún más complejas que las requeridas en los convencionales conflictos inter-estatales. Incluso la dicotomía que realiza F. Bart entre conflictos armados y drogas, como dos fenómenos diferentes, ha sido superada por un escenario regional caracterizado por altos índices de criminalidad asociados al narcotráfico y la gran disponibilidad de armas favorecidas por el tráfico ilegal. De esta manera se evidencia la dificultad señalada por Serbin para distinguir, en este complejo contexto que no es privativo del Caribe, entre conflicto violento y conflicto armado (Serbin, 2009: 5). El Reporte de la Comisión de las Indias Occidentales (1992)¹⁶ señalaba como urgencia que las mayores amenazas a la sociedad civil de los países de la CARICOM estaban relacionadas con el problema de las drogas, que ponía en evidencia la debilidad de los gobiernos de la subregión (CARICOM Secretariat, 2002). Para el análisis de este fenómeno en el Caribe, Ivelaw Griffith emplea el concepto de “Geonarcóticos” (Griffith, 2009)¹⁷ el cual concibe este fenómeno a partir de cuatro elementos centrales interrelacionados entre sí: drogas, geografía, poder y política. En la misma medida que el autor apunta a la complejidad de este fenómeno, cuestiona, por ende, la aproximación parcial que enfatiza el tráfico, en detrimento del resto de las dimensiones: producción, consumo y lavado de dinero.

El fenómeno de las drogas integra un grupo de problemáticas que constituyen una gran preocupación para las naciones de la CARICOM. Esta idea se ve reflejada, de manera implícita, en la declaración final de la Reunión Especial de la CARICOM sobre Drogas (diciembre 1996) en la que se expresaba que *“el narcotráfico y los otros fenómenos asociados al mismo como el lavado de dinero, el comercio ilegal de armas, la corrupción de los funcionarios públicos, los altos índices de criminalidad y el consumo de drogas, constituían las principales amenazas para el Caribe”* (CARICOM Secretariat, 1996).

Junto a América Central, el Caribe, que no figura entre las áreas fundamentales de producción (JIFE, 2007), representa una de las

principales zonas de reexpedición de drogas (JIFE, 2009). El tráfico, proveniente de América del Sur con destino a América del Norte y Europa, constituye uno de los problemas de seguridad más importantes para los países de la CARICOM. En el caso de la cocaína, cuyo comercio ilegal ha ido ganando espacio en el área, más del 90% que pasa por el Caribe continúa su curso hacia otros mercados consumidores (CARICOM Secretariat, 2002). En este contexto, las estrategias implementadas de lucha contra las drogas favorecen la dimensión de suministro (y por tanto de producción y tráfico) y ponen un menor énfasis en lo relativo a la demanda. Esto ha sido referido y criticado en varias ocasiones por parte de los Estados Miembros de la CARICOM. El Reporte del Grupo de Trabajo de CARICOM en temas de Crimen y Seguridad, por citar un ejemplo, plantea que “(...) es necesario un correcto balance entre la reducción del suministro y la reducción de la demanda” (CARICOM, 2002: 20).¹⁸

Por otra parte, el tráfico ilegal de armas en el área está estrechamente vinculado al de drogas. La gran mayoría de las armas de fuego ilegales provienen de Norteamérica¹⁹ y de Europa, importantes centros de fabricación de las mismas” (CARICOM Secretariat, 2002:26). De acuerdo con estimaciones del *Small Arms Survey*, aproximadamente 210 000 de armas circulaban en Haití, y la mayoría de estas no eran legales. El mismo documento refiere que entre los años 2003-2005, el 25% de las armas ilegales ingresaron vía Miami (Pou, 2007:401). En el caso de Jamaica, cerca del 85% de los revólveres ilegales incautados por la policía en el período 1995-2002, eran importadas desde Estados Unidos (WINAD, 2005:13). En la última década, según la Jamaica Constabulary Force, el 83% de los asesinatos han sido producidos por armas de fuego (Griffith, 2009). Las armas ilegales son un componente clave en los niveles de violencia y criminalidad que de manera creciente se constatan en estas sociedades.²⁰ Su incidencia en la región tiene efectos directos tanto en el corto plazo respecto al bienestar humano como en el largo plazo en términos de crecimiento económico y desarrollo social (UNODC/World Bank, 2007). Desde su perspectiva, CARICOM ha reconocido que el crimen y la violencia deben ser tratados como “temáticas de desarrollo”.

El lavado de dinero es otra dimensión vinculada al del fenómeno de las drogas. El lavado es favorecido por factores como la relativa estabilidad política, el secreto bancario, los bajos impuestos y el relativo desarrollo de las comunicaciones, los cuales resultan claves para el funcionamiento del sector de los servicios financieros off-shore, de

importancia para algunas de estas economías (CARICOM Secretariat, 2002). El lavado de dinero ha sido igualmente vinculado al crimen organizado. Tras los sucesos del 11 de septiembre de 2001, los vínculos entre el lavado de dinero y el terrorismo ganaron mayor espacio. En ese mismo año, el *Financial Action Task Force (FATF)*, incluyó en la lista de “*noncooperative jurisdictions*”, a tres países miembros de la CARICOM: Dominica, Granada y San Vicente y las Granadinas (CARICOM Secretariat, 2002:10).

El terrorismo ha sido identificado también, por la CARICOM, como una amenaza de seguridad para sus países. Así quedó reflejado en la Declaración de Nassau firmada a raíz de los sucesos del 11 de septiembre (CARICOM Secretariat, 2001) y posteriormente también, en el Informe Final del Grupo de Trabajo en temas de Crimen y Seguridad (CARICOM Secretariat, 2002). Las implicaciones que un acto de este tipo tendría para sectores importantes en el área (turismo, aviación, servicios portuarios, servicios financieros, agricultura, entre otros), así como las presiones derivadas de las políticas de Estados Unidos contra este fenómeno, avalan su inclusión en la agenda regional.

Aunque el Reporte Anual sobre Terrorismo publicado en el año 2006 por el gobierno estadounidense, identifica a la región caribeña (junto a la de Centroamérica) como vulnerable al tránsito de terroristas por su territorio y también a ataques de esta índole (US Department of State, 2006), sólo dos países (Suriname y Trinidad y Tobago) aparecen referidos de manera explícita en el año 2008 (US Department of State, 2008). En esto último pudo haber incidido el intento de hacer explotar una bomba en el aeropuerto John F. Kennedy en Nueva York en el 2007, y en el que presumiblemente estuvieron involucrados tres guyaneses y un trinitario. Lo anterior relativiza el peso que este fenómeno tiene en el Caribe, y el orden de prioridad distinto, que frente a Estados Unidos, la CARICOM le concede.

Dentro de las amenazas “no tradicionales”, el cambio climático es una preocupación de primer orden para la seguridad de estas naciones, a partir de sus múltiples repercusiones (económicas, sociales, políticas). Este fenómeno se ha estado asumiendo de manera creciente como un *multiplicador de amenazas que extrema las tendencias, las tensiones y la inestabilidad existentes* (EEA, 2005). Se ha constatado que este fenómeno continuará afectando progresivamente a este grupo de naciones. En el año 2005 hubo 27 tormentas tropicales de las cuales 15 fueron huracanes. En particular Jeanne e Iván (2004) y Denis (2005), provocaron severos impactos en el

Caribe. Se ha estimado, por otra parte, que si se elevara un metro el nivel del mar, se afectaría un 80% de la población de Guyana, un 50% de Antigua y Barbuda y un 35% de Belice (Pichs, 2005). Otro dato ilustrativo de la vulnerabilidad ambiental de estas naciones es que entre los países con mayores probabilidades de ser afectados por los desastres naturales a nivel internacional se encuentran siete caribeños: Montserrat, Dominica, Santa Lucía, Antigua y Barbuda, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Jamaica (Pichs, 2005). De estos, excepto Jamaica, el resto pertenece a la OECO, con lo que se evidencia la mayor vulnerabilidad climática de este último grupo de países.

En síntesis, el análisis de las principales amenazas de seguridad en el Caribe (drogas, tráfico ilícito de armas y otros fenómenos asociados, desastres naturales, etc.) no puede desconocer las particularidades de estas naciones. Estas particularidades, relacionadas estrechamente con el factor de vulnerabilidad, tienen entre sus dimensiones más importantes la geográfica, la económica y la geoestratégica. El proceso de construcción e implementación de la agenda de seguridad de la CARICOM tiene lugar en este complejo contexto, en el que juegan un papel central los intereses estadounidenses en el área.

4. La agenda de seguridad en los marcos de la CARICOM 2000-2010

“Highlighting of security as a key area of functional cooperation reflects recognition of this vulnerability and of the imperative of mutual support and assistance among Caricom states and of maintaining a common front in arrangements made with international partners”.

(Girvan, 2007: 41).

Entre los años 2000-2009, temas medulares para las naciones de la CARICOM desde una perspectiva de seguridad multidimensional, estuvieron presentes en la agenda socio-política de este organismo. En este sentido, recibieron particular atención cuestiones como el VIH/SIDA, el cambio climático, la energía, los altos niveles de criminalidad, etc. Ejemplos concretos de esta atención son: la creación de la Asociación Pan Caribeña para la lucha contra el VIH/SIDA (PANCAP, por sus siglas en inglés)²¹, la Política Energética subregional trazada para el área en el año 2007²², así como las estra-

tegas construidas a partir de la creación en el año 2001 del Grupo de Trabajo en temas de Crimen y Seguridad.

La composición del llamado Gabinete de CARICOM (creado en el año 2000 como un mandato del “Consenso de Chaguaramas”), mostró en sí misma aquellos aspectos definidos como prioritarios por la agenda sociopolítica regional en el momento de su creación. Negociaciones Externas (Jamaica); Mercado y Economía Únicos (Barbados); Seguridad-drogas y armas ilícitas (Trinidad y Tobago); Salud (St. Kitts y Nevis); Ciencia y Tecnología (Granada); Turismo (Las Bahamas); Servicios (Antigua y Barbuda); Agricultura y seguridad alimentaria (Guyana); Transporte (Haití); Trabajo (Dominica); Desarrollo sustentable, incluido desastres naturales, (Belize); Cooperación cultural (Suriname); Justicia y Gobierno (Santa Lucía); Bananas (San Vicente y las Granadinas).²³ Aunque no todos estos temas corresponden estrictamente a preocupaciones de seguridad, muchos de ellos tienen una incidencia sobre este ámbito desde una visión multidimensional.

Una sistematización de los principales acuerdos a nivel de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno (máxima autoridad de este organismo) en el período objeto de análisis, ilustra la relevancia que en principio se le ha dado a estas cuestiones:

Julio 2001: Declaración de Nassau sobre Salud.

Octubre 2001: Declaración de Nassau sobre Terrorismo Internacional.

Julio 2001: Creación de Grupo de Trabajo sobre Salud y Desarrollo.

Julio 2001: Creación del Grupo de Trabajo en Temas de Crimen y Seguridad.

Febrero 2003: Creación del Grupo de Trabajo sobre Política Energética Subregional.

Julio 2007: Declaración de *Needham's Point* sobre Cooperación Funcional.

Febrero 2007: Propuesta de la cooperación en seguridad como cuarto pilar de la integración.

En particular, la creación del Grupo de Trabajo en temas de Crimen y Seguridad (2001) significó un momento importante en la construcción de espacios de concertación subregionales concernientes a estos

temas, a nivel de la CARICOM.²⁴ Este grupo estuvo encabezado por un funcionario del gobierno de Trinidad y Tobago, e incorporó representantes de cada uno de los Estados miembros, así como también a otros actores subregionales relevantes (la Asociación Caribeña de Comisionados de Policía, la Universidad de las Indias Occidentales²⁵, los secretarios de la CARICOM y de la OECO, y el RSS).

Los elementos definidos en la agenda de CARICOM como amenazas a la seguridad han sido: las drogas y armas de fuego ilegales, la corrupción, el aumento del crimen en contra de personas y propiedades, los deportados con antecedentes criminales, los niveles crecientes de debilitamiento del cumplimiento de la ley, la pobreza e inequidades y el terrorismo (CARICOM Secretariat, 2002). Estos aspectos, definidos en el Reporte del Grupo de Crimen y Seguridad, fueron producto de una ampliación, tras el 11 de septiembre, de lo que inicialmente se definió en términos de vínculos entre el crimen, las drogas y el tráfico y tenencia de armas.²⁶ Esto ratifica el importante papel de Estados Unidos en la definición práctica de la agenda de seguridad regional.

La construcción de esta última evidencia que existe un marcado interés a nivel subregional en torno a estos temas, como resultado de su incidencia a nivel doméstico en cada uno de los países miembros, así como el carácter transnacional de muchos de estos fenómenos,²⁷ que obliga a concertar acciones entre diversos actores. En este sentido, es imprescindible la participación y cooperación conjunta no sólo de los gobiernos sino también de los distintos actores de la sociedad civil. En materia de prevención y resolución de conflictos, aunque en muchas ocasiones no aparezca referido de manera explícita en estos términos, las políticas instrumentadas en este ámbito contribuyen en esta dirección en la medida en que tienen en el centro de su atención un fenómeno que es fuente de conflictos violentos en el área como lo son el narcotráfico y el tráfico de armas. Una parte importante de la agenda de seguridad de CARICOM engloba intereses comunes de este grupo de países con Estados Unidos: drogas y armas de fuego ilegales, deportados, terrorismo, entre otros. Los resultados de la Cumbre de Bridgetown (1997), la Iniciativa de la Tercera Frontera (2001), la Cumbre CARICOM-Estados Unidos (2007), así como otros documentos y declaraciones bilaterales, constituyen antecedentes significativos en la agenda de seguridad compartida.

Es importante destacar que aunque esta agenda incorpora temas de preocupación comunes, existen divergencias en relación al tratamien-

to de algunos de ellos²⁸, así como en cuanto a su jerarquía. Resalta dentro de la agenda de CARICOM que dos de los principales intereses de seguridad de Estados Unidos en el área, drogas y terrorismo, son referidos en primer y último lugar respectivamente. Mientras el tema de las drogas se identifica de manera más directa con los intereses de seguridad estadounidenses en el área y con los de los propios caribeños, por otra parte, el del terrorismo se corresponde más con la estrategia global de hegemonía estadounidense y no tiene en sí mismo igual nivel de prioridad en los marcos de CARICOM. Lo anterior se conecta con las presiones explícitas e implícitas de Estados Unidos con relación a sus intereses de seguridad en el área, y la centralidad que las mismas tienen en la construcción de políticas subregionales en este ámbito, lo cual ha sido reconocido por varios gobiernos de la subregión: “(...) *Since the terrorist attacks of 9/11/2001 in the United States, air safety and security have become extremely important in obtaining and maintaining access to the United States market (...)*” (Lewis, 2009: 56).

La inserción económica internacional de cada país, figura entre los elementos que explican los diferentes grados de importancia que cada uno de ellos concede a algunas de las políticas impulsadas por Estados Unidos tras los sucesos del 9/11. Debe señalarse al respecto, como la Estrategia de Seguridad Nacional de Jamaica, por ejemplo, ubica al terrorismo como la tercera amenaza de seguridad. Dicha estrategia refiere la necesidad de cumplir con los requisitos portuarios y los efectos negativos que sobre la economía jamaicana podría tener su no cumplimiento.²⁹ No debe obviarse en este sentido, que el puerto de Kingston en Jamaica, figura entre los tres mayores de América Latina y el Caribe aptos para recibir contenedores y entre los de mayor conectividad en el área (UNCTAD Secretariat, 2008).

Las políticas contra el lavado de dinero, otro elemento identificado como amenaza por la CARICOM, han formado parte de sus estrategias de seguridad, en particular con la contribución del Financial Action Task Force (FATF). Alrededor de este tema, los caribeños se han enfrentado al dilema que se presenta ante la importancia legítima del sector de los servicios financieros para un grupo de estos países al mismo tiempo que implica retos ante la vulnerabilidad del mismo a ser utilizado como vía para el lavado de dinero. Este criterio fue expuesto claramente durante la Cuarta Reunión Conjunta del Grupo Intergubernamental de Trabajo sobre Drogas y Ministros Responsables de la Seguridad Nacional en junio de 2001.³⁰ Las políticas

estadounidenses en esta dirección posterior al 9/11, implican mayores desafíos para los caribeños, a partir de una identificación aún mayor del potencial uso del sector financiero por parte de organizaciones terroristas.

La decisión del Consejo Internacional de Cricket (ICC por sus siglas en inglés) hecha pública en 2004, de celebrar la Copa Mundial de Cricket 2007 (CWC, por sus siglas en inglés) en siete países del Caribe, y las consiguientes implicaciones que ello tuvo en términos de seguridad regional, marcaron pautas en el proceso de integración regional en este ámbito. Al margen de los arreglos de seguridad necesarios para la realización de un evento de esta magnitud³¹ (que por primera vez tenía como sede al Caribe), es válido apuntar que este trascendió los marcos de una cita deportiva, para convertirse en un “test case” para la aplicación de mecanismos principalmente de seguridad fronteriza. Estados Unidos, Canadá, Francia y Reino Unido jugaron un importante papel en el proceso de implementación de estas medidas.

A nivel regional, las políticas de seguridad tomadas durante el evento incidieron notablemente en el proceso de integración de CARICOM en este ámbito, lo cual se explica no solamente a partir de las necesidades propias de estos países, sino también por los intereses de seguridad estadounidenses y de otras potencias en la subregión.

El tema de control fronterizo y del desarrollo de mayores capacidades de inteligencia en función de los intereses de Estados Unidos en el área habían sido señalados por Shannon en la Segunda Reunión de Alto Nivel sobre Preocupaciones Especiales de Seguridad de los Pequeños Estados Insulares (8-18 enero de 2003, San Vicente y las Granadinas), como componentes claves de la llamada “guerra contra el terrorismo” (Rodríguez Beruff, 2005: 8). Por consiguiente, en la preparación de la CWC 2007, la idea del control fronterizo mostró a este evento como un catalizador de los intereses de Estados Unidos. Una expresión concreta de ello fue el planteamiento de la entonces Secretaria de Estado, Condoleezza Rice, de que la ayuda estadounidense para la seguridad del evento se focalizaría principalmente en cuestiones de control fronterizo (CARICOM Secretariat, 2006).

Los altos costos de la tecnología vinculada al control fronterizo es uno de los elementos que avala la importancia de las relaciones con Estados Unidos, y también con Gran Bretaña, en esta área. En octubre de 2004, CARICOM y Gran Bretaña elaboraron un plan de cooperación

en seguridad, concentrándose en cuatro áreas que identificaron como estratégicas: seguridad fronteriza, cooperación marítima regional, establecimiento de una red regional de intercambio de inteligencia, y la capacitación de personal clave en estos procesos (CARICOM Secretariat, 2006a).

Los principales elementos que conformaron los arreglos de seguridad para la CWC 2007 fueron: a) el establecimiento de un Espacio Común Doméstico para el período comprendido entre el 1ro de febrero y el 15 de mayo de 2007; b) la introducción de una Visa CARICOM aplicable para los ciudadanos de una lista acordada de terceros países para su entrada al Espacio Común Doméstico; c) la introducción de un Sistema Avanzado de Información de Pasajeros y Contenedores; d) la operacionalización de una Red de Intercambio de Inteligencia (CISNET, por sus siglas en inglés), apoyada por un Centro de Cooperación en Inteligencia Regional (RIFC, por sus siglas en inglés), e) la ejecución de un Plan de Seguridad Regional para la CWC 2007, elaborado por el Grupo de Coordinación y Planificación Operacional de la CARICOM, el cual velaría por el despliegue en el área, en caso de que fuera necesario, de personal militar y de cumplimiento de la ley tanto regionales como internacionales, como apoyo al cumplimiento de la ley a nivel nacional; f) el establecimiento de un Grupo Internacional Consejero de Apoyo (CARICOM Secretariat, 2007).

Muchas de estas medidas sobrepasaron el espacio coyuntural para convertirse en instrumentos estratégicos claves del accionar de CARICOM en temas de seguridad. Con relación a ellas y llamando la atención sobre su concentración en cuestiones fronterizas, Patrick Manning hizo alusión a la necesidad de continuar trabajando en los otros ámbitos definidos por el Grupo de Trabajo en temas de Crimen y Seguridad, entre los que mencionó, la cooperación marítima y el desarrollo de recursos humanos (CARICOM Secretariat, 2007).

La institucionalización de la plataforma de seguridad de la CARICOM, contó con un referente importante: la convocatoria a principios de 2005 para una Reunión Especial de Ministros responsables de la Seguridad Nacional y Cumplimiento de la Ley (a instancias del Primer Ministro de Trinidad y Tobago). La reunión tuvo como propósito central la búsqueda de un consenso en relación a la construcción de un mecanismo que otorgara mayor prioridad a los temas de seguridad fundamentales para la CARICOM. El Primer Ministro relanzó su proposición de institucionalizar un foro de Ministros responsables de la Seguridad Nacional y Cumplimiento de la Ley

(CARICOM Secretariat, 2007). En esta misma reunión, se decidió crear una Plataforma de Acción para el Crimen y la Seguridad, lo que fue suscrito por la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la CARICOM en su XXVI Reunión (julio, 2005).

Dicha plataforma está conformada por CONSLE³² (julio 2005); la Agencia de Implementación para temas de Crimen y Seguridad (IMPACS por sus siglas en inglés, julio 2006) y el Comité Consejero para Políticas de Seguridad (SEPAC por sus siglas en inglés). Estas instituciones se encuentran subordinadas directamente a la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la CARICOM³³, a través del Primer Ministro asignado con el portafolio de seguridad dentro del Gabinete de este organismo. Otros mecanismos creados en principio con el objetivo de garantizar la seguridad de la región durante la CWC 2007 se han mantenido. Entre ellos: el Centro de Comunicación Regional Conjunta (JRCC³⁴, por sus siglas en inglés) y el Centro de Cooperación en Inteligencia Regional (RIFC³⁵, por sus siglas en inglés). La Plataforma de Acción para el Crimen y la Seguridad de la CARICOM ha tenido entre sus funciones no sólo la concertación de políticas dentro de este organismo, sino también frente a terceros en su inserción o integración a los procesos de seguridad más amplios que están teniendo lugar en el hemisferio.

Dentro de la agenda de crimen y seguridad de la CARICOM, el tráfico de armas ocupa un lugar relevante. Es importante destacar la firma en diciembre de 2007 de la “Iniciativa CARICOM-Estados Unidos para Combatir el Tráfico Ilegal de Armas pequeñas y livianas” (conocido como SALWA, por sus siglas en inglés). Los acuerdos suscritos incluyeron la ampliación de los controles de importación y exportación en correspondencia con las prácticas y obligaciones internacionales; el perfeccionamiento del intercambio de información de inteligencia respecto a entidades e individuos involucrados en tráfico ilícito, y las rutas que usan; la promoción del rastreo de armas incautadas que hayan estado conectadas con actividades ilícitas y la provisión de asistencia técnica y de otro tipo, según se necesite, a los Estados afectados para apoyar sus esfuerzos para combatir esta amenaza (US Department of State, 2007). A inicios del año 2009, y en los marcos de la “Iniciativa CARICOM-Estados Unidos para Combatir el Tráfico Ilegal de Armas pequeñas y livianas” (SALWA, por sus siglas en inglés), un grupo de países de la CARICOM y Estados Unidos firmaron un Memorandum de Entendimiento (MOU, por sus siglas en inglés) con el objetivo de que los primeros adquiriesen *e-Trace*. Este

es un programa basado en Internet que permite a diferentes agencias nacionales e internacionales rastrear armas procedentes de Estados Unidos, empleadas o bajo sospechas de haberlo sido en actividades criminales.³⁶ La propuesta de la Agencia de Implementación para temas de Crimen y Seguridad (IMPACS, por sus siglas en inglés) de crear una Red Regional de Información Balística Integrada (RIBIN, por sus siglas en inglés)³⁷, se inserta dentro de la estrategia de CARICOM en el tratamiento del fenómeno del tráfico ilegal de armas, y fue aprobada durante la 5^{ta} Reunión de CONSLE. En general, desde la perspectiva de CARICOM, la suscripción de SALWA implicó un avance en sus relaciones de seguridad con Estados Unidos, a partir de que este había sido un reclamo sistemático e infructuoso por parte de los caribeños en las plataformas de seguridad hemisféricas y bilaterales. Para las políticas de prevención de conflictos violentos y armados en al región, SALWA constituye un paso necesario que incorpora una dimensión de gran importancia como lo es el del tráfico y el necesario control del mismo.

Dentro del tema migratorio, el de los deportados tiene un peso particular en la agenda de seguridad de la CARICOM. Es de destacar el acuerdo a que se llegó durante la XIII Reunión Especial de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad (CARICOM Secretariat, 2008) de negociar un MOU estandarizado con Estados Unidos, el Reino Unido, Canadá y otros. Estos deberían garantizar un conjunto de cuestiones: 1) períodos de notificación adecuados; 2) ayuda para el establecimiento de programas que faciliten la rehabilitación y reinserción de los deportados en los países de los que son nacionales; y 3) colaborar en el establecimiento de centros de transición en cada país receptor para facilitar la estancia a corto plazo de los deportados que no cuenten con familias ni hogar. En general, este continúa siendo un tema sin resolver dentro de la agenda bilateral.

La propuesta de este enfoque en el tratamiento bilateral de las deportaciones, y muy en particular la referida a limitar el tipo de persona y ofensa que justifiquen las deportaciones, va dirigida a ampliar los márgenes de decisión de estas naciones con relación a un tema de alta sensibilidad política y de reconocidas repercusiones en estas sociedades. Actualmente, la Agencia de Implementación para temas de Crimen y Seguridad (IMPACS, por sus siglas en inglés) está llevando a cabo un grupo de estudios en algunos países, con relación a este tema. En el tratamiento del mismo no ha habido un acercamiento

regional por parte de Estados Unidos, sino que este ha sido tratado de manera bilateral y selectiva. En este sentido, tiene firmado un MOU con Trinidad y Tobago, y un Programa de Reinserción de Deportados en Haití.

La Reunión Especial del Consejo para el Desarrollo Humano y Social de CARICOM (COHSOD, por sus siglas en inglés), celebrada en marzo de 2008 fue una expresión de la imbricación de temas de la agenda de seguridad desde una perspectiva multidimensional, al incorporar la articulación de actores como COHSOD³⁸, CONSLE³⁹ y la UNODC⁴⁰ en la construcción de una iniciativa regional de prevención del crimen. Lo anterior constituyó un reconocimiento, en la práctica, de la necesidad de integrar las políticas de desarrollo y de seguridad en los marcos de la CARICOM. Esta iniciativa debía servir de complemento a las estrategias nacionales que se han venido desarrollando, y se correspondería con una estrategia de prevención de conflictos dirigida a desmontar o debilitar las bases estructurales que generan los conflictos violentos y/o armados derivados de estos fenómenos

Del proceso de negociación con la UNODC resultó la decisión de reabrir su oficina de en el Caribe. El Programa de Cooperación en Seguridad de CARICOM-UNODC tiene como propósito esencial el apoyo a los Estados miembros en la respuesta a las amenazas a la seguridad humana, entre otros. Este proyecto conjunto ha comenzado la elaboración del “CARICOM Social and Development Crime Prevention Action Plan (2009-2013)”. Este se enfoca en: (i) reducir niveles de violencia, (ii) impulsar proceso de inclusión social, (iii) promover la reintegración social, (iv) dar cuotas de poder a las víctimas, (v) proteger el medio ambiente y los recursos económicos.⁴¹

Entre las propuestas de seguridad en los marcos de la Caribbean Single Market and Economy (CSME), figuran las recogidas en el documento final aprobado durante la XXVIII Reunión de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno, “Towards a Single Development Vision and the Role of the Single Economy”. Este documento, en su acápite 1.8, dedicado a la seguridad, expresa que *“el énfasis puesto en la seguridad como un área clave de la cooperación funcional es expresión del reconocimiento (...) del imperativo de un apoyo y asistencia mutua entre los Estados miembros de CARICOM y del mantenimiento de un frente común respecto a los acuerdos tomados con socios internacionales”*.

Adicionalmente, dicho texto plantea la construcción de un Sistema Caribeño de Cooperación en Seguridad (CSCS, por sus siglas en inglés), que estaría compuesto por dos elementos: 1) un mecanismo regional de seguridad responsable de responder a los desastres naturales, el terrorismo, insurrecciones e invasiones. En este sentido, se propone la expansión de la RSS, el establecimiento de centros de coordinación subregionales con sede en un grupo de Estados miembros y la cooperación con el Gran Caribe a partir de la creación de sistemas subregionales; y 2) un Sistema Policial Caribeño, que tendría entre sus objetivos principales el control fronterizo (Girvan, 2007).

Dentro del análisis de la agenda de seguridad de la CARICOM, no debe pasarse por alto cómo la conformación de esta en tanto ámbito de concertación, ha contribuido al proceso de consolidación del liderazgo de Trinidad y Tobago en la subregión.⁴² Desde la perspectiva del resto de las naciones de CARICOM, es válido apuntar la capitalización de la posición relativamente privilegiada de este país como interlocutor ante Estados Unidos, un actor clave en el diseño e implementación de las políticas de seguridad regionales. Esto se relaciona con su capacidad para construir un liderazgo subregional funcional a los intereses estadounidenses en el área.

De manera general, es importante señalar que si bien la agenda de Crimen y Seguridad se ha constituido en uno de los ejes articuladores de la CARICOM, y se ha ido conformado una agenda que ha tributado al proceso de integración en este ámbito, este proceso no ha sido lineal ni exento de escollos. Véase en este sentido, como aunque en febrero del año 2007, los mandatarios definieron la cooperación en el área de la seguridad como cuarto pilar del proceso de integración, su formalización requiere determinados arreglos institucionales dentro de la Comunidad, los cuales apenas han sido cumplimentados.

Entre ellos figura la incorporación de CONSLE como un Órgano de la Comunidad y de IMPACS como una institución dentro del Tratado Modificado de Chaguaramas.⁴³ El Protocolo que permite dicha enmienda, y cuya firma se inició el pasado 13 de marzo, en los marcos de la XX Reunión Interssesional de la CARICOM, sólo fue firmada por cinco países: Granada, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y Trinidad y Tobago. Otros acuerdos comprendidos también dentro de la agenda como el Acuerdo de Cooperación en Seguridad Marítima y Aérea, dispuesto para su firma desde julio de 2008, ha sido firmado hasta el momento solamente por seis naciones: Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y To-

bago, Saint Kitts y Nevis y Santa Lucía.⁴⁴ El Tratado de Permiso de Arresto, cuya firma ha estado abierta desde julio de 2008 también, sólo ha sido firmado por cinco países: Antigua y Barbuda, Suriname, Trinidad y Tobago, Saint Kitts y Nevis y Santa Lucía. Está pendiente además la elaboración y ratificación de documentos legales para la implementación de APIS y del Sistema de Información de Aduanas (ACIS, por sus siglas en inglés).⁴⁵

Durante la Cumbre de Las Américas celebrada en Trinidad Tobago en abril de 2009, el presidente de Estados Unidos Barack Obama anunció la propuesta de llevar adelante la *Caribbean Basin Security Initiative* (CBSI). La misma fue inaugurada el pasado 10 de junio. En este proceso constituyeron pasos claves la Reunión Técnica Caribe-Estados Unidos sobre cooperación en términos de seguridad (mayo 2009) y el “Diálogo Inaugural de Cooperación en Seguridad entre el Caribe y EEUU” (mayo 2010). Ambos cónclaves pusieron de manifiesto el interés compartido en imbricar las políticas de seguridad desarrolladas en los marcos de CARICOM, con las estadounidenses, incorporando además a República Dominicana. Ya durante la reunión técnica referida, el embajador estadounidense había propuesto la creación de un Grupo de Trabajo que comprendiera CONSLE, República Dominicana y Estados Unidos, según él, en aras de delinear una estrategia conjunta de seguridad regional que sirviera de complemento a la ya existente dentro del organismo integracionista caribeño.

Esta idea se materializó en la reunión de mayo 2010, cuyos documentos resultantes⁴⁶ identificaron instituciones creadas por CARICOM como actores claves en las propuestas realizadas.⁴⁷ De esta manera, está teniendo lugar un proceso de integración de los proyectos de seguridad construidos en los marcos de CARICOM, a la estrategia de seguridad estadounidense hacia el área.

La propuesta de la CBSI presupone un monto de 45 millones de dólares estadounidenses (30 millones junto a 15 millones de dólares ya previstos), de los cuales fueron aprobados 37 millones por el Congreso norteamericano para el año 2010. Para el año fiscal 2011, la administración de Obama está solicitando más de 70 millones de dólares para financiar la iniciativa. Dentro de las estrategias de seguridad propuestas, enfocadas en los tráficos ilícitos asociados al crimen transnacional, los temas del control fronterizo y marítimo, así como el intercambio de información de inteligencia, tienen un peso importante. De este proceso puede esperarse la profundización aún mayor de las relaciones bilaterales en el ámbito de la seguridad.

En este sentido, si bien la CBSI implica la participación de Estados Unidos en temas en los que CARICOM reclama y requiere su presencia, incorporándose matices de una perspectiva socio-económica (recogida en el objetivo de promoción de la justicia social), no resulta incongruente con la experiencia histórica de las relaciones bilaterales, esperar que en la práctica se implementen aquellos aspectos y perspectivas priorizadas dentro de la estrategia de seguridad nacional estadounidense. Por ejemplo, causas estructurales asociadas a los tráficos ilícitos, como son los casos de la pobreza, la marginalidad, la eficacia de la institucionalidad, entre otros, no están claramente recogidas dentro de las áreas prioritarias, poniéndose de manifiesto las diferencias en la jerarquía de objetivos e instrumentos, así como en los enfoques de cómo combatir estos fenómenos desde Estados Unidos y desde el Caribe.

Finalmente, el tema de desastres naturales ha articulado también diversas políticas en los marcos de CARICOM en el período 2000-2009. En particular, el tema del cambio climático y sus impactos ha recibido especial atención por parte de este organismo, reflejándose en la creación de manera permanente (y operacionalización en 2004) del Caribbean Community Climate Change Centre (CCCCC), por mandato de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno en julio de 2002. Dicho Centro tiene como objetivo coordinar las respuestas regionales al cambio climático y sus esfuerzos de enfrentamiento y adaptación a los impactos de estos fenómenos. El CCCCC cuenta con un Programa de Investigación que abarca el período 2007-2012.⁴⁸

Unido a esto se dispuso para su firma en el año 2008, el acuerdo de establecimiento del Caribbean Disaster Emergency Management Agency (CDEMA). Para marzo del 2009, lo habían firmado 14 países⁴⁹ (CARICOM Secretariat, 2009). Por la importancia del tema de los desastres naturales y sus impactos en el área, este constituye una preocupación de primer orden para la seguridad de estas naciones, lo cual fue evidenciado recientemente con el terremoto en Haití (enero de 2010).

En síntesis, es necesario apuntar las complejidades asociadas al tratamiento del fenómeno del crimen transnacional, por lo que es fundamental la articulación de todos aquellos actores que puedan contribuir a su solución. En este sentido, sería importante concebir la actuación coordinada entre actores gubernamentales y organizaciones y redes de la sociedad civil, que permita construir acciones integradas.

5. Redes y organizaciones de la sociedad civil en la construcción de la agenda regional: los temas de seguridad

“(…) Acknowledged that Civil Society has a vital role to play in the development of regional, political and social policies (...) mechanisms for continuous dialogue between the Conference of Heads of Governments of the Caribbean Community and Civil Society is an essential way to complement relevant programs to ensure social reconstruction, cohesiveness, peace, poverty reduction and equity (...)”

*Liliendaal Statement of Principles on “Forward together”,
CARICOM, 2002*

Desde la segunda mitad de la década de los ochenta tuvo lugar, de manera más amplia, un importante proceso de formación de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) en el Caribe anglófono (Yanes, 1998). Entre ellas pueden señalarse, la Red subregional Caribbean People’s Development Agency, (CARIPEDA, 1983) y el Caribbean Network Integrated Rural Development (CNIRD, 1985). La primera fue creada con el objetivo de intercambiar y difundir información y experiencias entre ONGs, enfocada en los temas de desarrollo social. La segunda, por su parte, se fundó con el propósito de incidir en el desarrollo rural caribeño (Yanes, 2001).

En la década de los noventa este proceso se profundizó. No sólo aumentó el número de redes y organizaciones de la sociedad civil en el área, así como su proyección y relevancia⁵⁰, sino que además, ello estuvo acompañado de un amplio debate a nivel subregional en relación a la necesidad de incorporar dichas organizaciones en el proceso de integración de la CARICOM y en la construcción de su agenda (regional y extra-regional). Ello se constató, como lo han referido Jessica Byron y Norman Girvan, en un mayor diálogo y cooperación en tres categorías de actores: *entre los grupos nacionales de la sociedad civil y sus organizaciones paraguas regionales, entre los grupos regionales de la sociedad civil y las organizaciones regionales e internacionales, y entre los grupos de las sociedades civiles nacionales así como regionales y las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (NGDO) del Norte* (Byron et al, 2000).

Estos procesos tuvieron lugar en un complejo contexto internacional marcado, entre otros, por la reconfiguración de las relaciones internacionales en la postguerra fría, la aplicación de manera más

extendida de las políticas neoliberales, y el proceso de desmontaje de la preferencialidad en las relaciones económicas. A nivel hemisférico, destacaron la propuesta de creación de un Área de Libre Comercio de Las Américas (ALCA) y los llamados “procesos de democratización” que tuvieron lugar, así como la búsqueda de legitimidad de los proyectos contruidos a partir de la participación de la sociedad civil. A nivel subregional, resaltó en particular, el establecimiento de la meta del Caribbean Single Market Economy (CSME) como un objetivo prioritario para la CARICOM.

La participación de la sociedad civil como parte del diseño de la agenda regional en los marcos de CARICOM, tuvo un referente en la Reunión Especial de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en octubre de 1992 en Trinidad y Tobago. En aquel momento, los mandatarios adoptaron la recomendación de la Comisión de las Indias Occidentales⁵¹ respecto a la necesidad de suscribir una Carta de la Sociedad Civil (“*Charter of Civil Society for the Caribbean Community*”). En su Artículo XXII bajo el acápite de “*Social Partners*”, la Carta refiere a la necesidad de llevar a cabo consultas populares sistemáticas en los marcos de los respectivos Estados, con el objetivo de alcanzar consensos entre los gobiernos y las distintas organizaciones de la sociedad civil, en relación a los objetivos, contenidos e implementación de los programas económicos y sociales nacionales, y sus respectivos roles y responsabilidades en este proceso. En este sentido, Hernán Yanes (Yanes, 1998) ha destacado como un hecho relevante, el reconocimiento formal de dicha participación en textos constitutivos y cartas sociales de la CARICOM, en relación a otros esquemas de integración en América Latina.⁵² Como parte de la complejidad de estos procesos, pueden constatar brechas entre la teoría y la práctica, tal como es reconocido por ejemplo, en documentos recientes del *Caribbean Policy Development Center* (CPDC): “*At least, in theory there is a commitment to and awareness of the importance of civil society participation. However, the extent to which there is a match between the hortatory language and the spirit of the Charter and the objective experience of Caribbean citizens is highly debatable*” (CPDC, 2008:7).

Precisamente, desde su creación en 1991, esta institución ha jugado un papel fundamental como red de redes de ONGs caribeñas, lo que se ha reflejado en una amplia esfera de acción en diversos ámbitos: desarrollo sostenible, derechos humanos, negociaciones multilaterales, equidad de género, racial, entre otros. La misma tiene entre

sus objetivos sensibilizar a las ONGs y a tomadores de decisiones en aspectos claves de políticas públicas que afecten a las sociedades caribeñas, colocando en el centro de las estrategias de desarrollo del Caribe a las personas.⁵³ Junto a la *Caribbean Association of Industries and Commerce* (CAIC) y el *Caribbean Congress of Labor* (CCL), a CPDC se le está permitido hacer breves presentaciones a la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno (CARICOM Secretariat, 2008a). Esta institución agrupa a un amplio espectro de organizaciones de la sociedad civil que incluye agencias de desarrollo, organizaciones religiosas, grupos de mujeres y de jóvenes, economistas, comunicadores sociales, organizaciones de derechos humanos, y de campesinos, entre otros (Serbin, 1997).

En particular, vale destacar su papel como interlocutor en reiteradas ocasiones en negociaciones económicas con actores extrarregionales y su impacto en la sociedad civil. Véase en este sentido, su papel como intermediario en la constitución del Foro ACP-Lomé de ONGs, participando de la negociación de un nuevo acuerdo post Lomé y en las Asambleas Ministeriales ACP/UE, así como de los Acuerdos de Asociación Económica. Asimismo, puede mencionarse su involucramiento en negociaciones en los marcos del ALCA y de la Organización Mundial del Comercio, entre otros.

El CDPC, igualmente, representa a las ONGs caribeñas en los Grupos de Trabajo (Task Force) de la CARICOM y en sus mecanismos de consulta, con particular énfasis en la contribución a la definición de las posturas de CARICOM con relación a temas como los acuerdos multilaterales de comercio (Yanes, 2001). Recientemente, dicha organización ha tenido una participación activa en la producción de documentos especializados en relación a las negociaciones de los Acuerdos de Asociación Económica con la Unión Europea, de un posible acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y aquellas en curso para un acuerdo de libre comercio con Canadá.⁵⁴ Dichos trabajos están dirigidos no sólo a informar a las diferentes organizaciones sociales sobre estos temas sino a influir sobre las políticas a nivel subregional, a través de presentaciones en las Conferencias de Jefes de Estados y de Gobierno.

De manera general, se ha llevado a cabo la participación de diversas redes y organizaciones de la sociedad civil en varias de las reuniones de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno. Durante la reunión de julio de 2001, los mandatarios en conjunto con CPDC, CAIC y CCL, enfatizaron la importancia de un compromiso sistemático entre

los gobiernos y diferentes *social partners* con el fin de arribar a propuestas concretas que permitan un avance de la agenda regional.

Un momento importante lo constituyó la Conferencia de la Sociedad civil que se celebró en Guyana en el mes de julio del 2002, como parte de la propuesta que emergió durante la reunión de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno en el año 1999. Al encuentro asistieron aproximadamente 150 representantes de la sociedad civil, 11 Jefes de Estado y de Gobierno, y representantes de instituciones regionales como por ejemplo: Caribbean Development Bank (CDB), CPDC, CAIC, CCL, UWI y la Universidad de Guyana. Un Reporte, que recogía las principales recomendaciones resultantes de este encuentro, fue presentado en los marcos de la XXIII reunión de la Conferencia Jefes de Estado y de Gobierno (CARICOM Secretariat, 2002a). Asimismo, representantes de la sociedad civil participaron en la Consulta “*Options for Governance to Deepen the Integration Process*”, que tuvo lugar el 13 de febrero de 2003.⁵⁵

En su Declaración Final “*Liliendaal Statement of Principles on Forward Together*”, se pronunció profundamente preocupada por “*social conditions prevailing in the Community with regard to increasing transnational crime linked to trafficking in illicit arms and drugs; money laundering; the widening negative impact of terrorism; the migration of scarce skills; racism; ethnic insecurity, the high incidence of male dropouts; increased violence against women and children; persistent and increasing poverty, and the HIV/AIDS pandemic*”. La incorporación a esta declaración de tales preocupaciones de seguridad, posiciona de manera explícita y formal a las diversas redes y organizaciones de la sociedad civil como actores en las políticas que se construyan para darle respuesta a estos fenómenos. El “*Charter of Civil Society for the Caribbean Community*” ya hacía referencia a esta cuestión cuando en uno de sus acápites planteaba entre sus objetivos contribuir a la eliminación, tanto como sea posible, de problemas sociales como el crimen, el abuso de drogas y otras sustancias.

Desde esta perspectiva, el rol de estas organizaciones en el ámbito de la construcción de políticas de seguridad, se complementa con aquellas elaboradas en los marcos de CARICOM. Declaraciones oficiales de este organismo, así como también de académicos y activistas sociales, han llamado la atención sobre la necesidad de fortalecer las dimensiones de prevención, rehabilitación y *awareness*, como parte de una estrategia integral que incluye otros elementos de carácter inter-estatal como el control fronterizo y capacidades de inteligencia,

entre otros. Debe destacarse el aporte potencial que significan las redes y organizaciones de la sociedad civil que tienen posibilidades de operar en este ámbito, a través, principalmente, de la potenciación de las redes comunitarias.

En este sentido, el *Women's Institute for Alternative Development* (WINAD)⁵⁶ ha jugado un papel particularmente importante en los temas de violencia y prevención de conflictos en el área en los últimos años. Esta ONG fue precursora del debate caribeño en relación a las armas pequeñas. Su labor en el tema del control de armas comenzó en el año 2001, circunscrito entonces al análisis del aumento de la violencia asociada con armas de fuego en Trinidad Tobago. No obstante, su área de influencia se amplió con la posterior realización de una reunión regional que involucró a 10 países de América Latina y el Caribe. Asimismo, en el año 2006, como iniciativa de WINAD, se creó el *Caribbean Coalition of Civil Society Organizations*, del que forman parte: Antigua y Barbuda, Barbados, Guyana, Haití, Jamaica, Puerto Rico, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tobago. En el año 2008, tuvo lugar una reunión de Planificación Estratégica de la Coalición, donde se determinaron la visión, objetivos, plan de trabajo y nombre formal de la misma, indicando de manera clara, el foco de atención de esta organización.

La *Caribbean Coalition for Development and the Reduction of Armed Violence* (CDRVA), del que WINAD es un núcleo importante, persigue fortalecer el intercambio de lecciones y buenas prácticas y facilitar la movilización de una base de recursos para la capacitación, el desarrollo de una agenda de investigación y diseminación de los resultados, así como el desarrollo de estrategias jurídicas a nivel nacional y regional para lidiar con las causas y consecuencias de la violencia. Las declaraciones de la coalición hacen referencia explícita no sólo a la necesidad de reducir los crímenes violentos en el área, sino también a una estrategia más amplia de promoción de la paz. Esta coalición cabildeó con los gobiernos de CARICOM para apoyar la Resolución sobre el Tratado de Comercio de Armas, que fue sometido con éxito a debate y votación durante el primer Comité de las Naciones Unidas a finales del 2006. El reconocimiento hecho explícito, por parte del Ministro de Seguridad Nacional de Trinidad y Tobago, con relación a la contribución de WINAD en la realización del Taller Preparatorio Regional sobre la Negociación de un Tratado de Comercio de Armas (julio 2010), es una constancia de los avances logrados en la articulación entre diversas organizaciones de la sociedad civil y CARICOM.

La labor de CDVRA en el Caribe cobra especial importancia si tenemos en cuenta que nuevas formas de violencia, más difusas y menos identificables que la guerra convencional entre Estados, han emergido, dificultando una clara distinción entre conflicto violento y conflicto armado (Serbin, 2009: 5).⁵⁷ El protagonismo de WINAD en el tratamiento de temas vinculados con la prevención y resolución de conflictos, destaca el potencial de participación que existe por parte de las organizaciones y redes de la sociedad civil caribeña en esta materia. La coalición, sistemáticamente, ha tratado de vincular en sus enfoques los temas de prevención y resolución de conflictos con el crimen, la violencia y la necesidad de construir sociedades pacíficas. La percepción creciente de inseguridad asociada a la violencia ha sido el móvil fundamental en la preocupación y movilización de las redes y organizaciones de la sociedad civil en la prevención de conflictos en el área, centrados en el tema de las armas de fuego. Parten de reconocer la responsabilidad y capacidad que poseen dichas organizaciones en función de la prevención y resolución de conflictos. Asimismo, la coalición identifica los diferentes niveles en los que opera la violencia (doméstica, social, política, etc.) y el papel que en ello juega la proliferación ilegal de armas. Aún cuando la CDVRA enfatiza en este aspecto particular y a partir de ahí desarrolla sus estrategias bien enfocadas, las causas estructurales de la violencia y las posibilidades de prevención de conflictos asociados a ella (armados y no armados, nacionales y regionales, intraestatales o interestatales, etc.) van mucho más allá de las fronteras estratégicas de la coalición y afectan muy diversas áreas. Como parte de la labor investigativa y de difusión de WINAD, deben destacarse los documentos “*A Human Security Concern: the Traffick, Use and Misuse of Small Arms and Ligth Weapons in the Caribbean*” (2006), “*Caribbean Dynamics Related to Agreeing and Implementing Global Principles for Small Arms Transfers*” (2007) y “*Small Arms Proliferation and Misuse: Towards a Caribbean Plan of Action*” (2008).⁵⁸ En relación a esto último, debe mencionarse la Declaración de Puerto España resultante de la Reunión Regional de Organizaciones de la Sociedad Civil y Parlamentarios sobre “*Small Arms Proliferation and Misuse: Towards a Caribbean Plan of Action*”. Esta declaración hizo explícito el compromiso entre las partes a colaborar en las respuestas a estos fenómenos. Además exhorta a los Estados miembros de la CARICOM a cooperar con gobiernos internacionales y organizaciones de la sociedad civil para implementar sus compromisos, bajo los instrumentos multilaterales pertinentes. En general, la suscripción de dicha Declaración por parte de sólo 6 países⁵⁹ de CARICOM en el encuentro referido, resalta la necesidad

de una mayor participación de redes y organizaciones de la sociedad civil del resto de los Estados miembros de esta institución en estos temas. Lo anterior también se constata en la composición de países que forman parte de la *Caribbean Coalition of Civil Society Organizations*, en la cual participan sólo 7 países de la CARICOM.

Es importante también destacar la integración de la UWI en los proyectos de seguridad construidos en los marcos de la CARICOM, lo cual se constata por ejemplo en su participación en el Grupo de Trabajo en temas de Crimen y Seguridad (2001), en la producción de documentos en la construcción del CSME, como es el caso de *“Towards a Single Development Vision and the Role of the Single Economy”*, (que incluye un acápite sobre seguridad y recomienda el reconocimiento oficial del Foro de la Sociedad Civil como mecanismo de particular relevancia), entre otros.

En síntesis, a pesar de que ha habido notables avances, principalmente a nivel institucional, de las organizaciones y redes de la sociedad civil en cuanto a visibilidad y a su contribución a la construcción de la agenda regional, todavía persiste la necesidad de ampliar aún más y profundizar, en la práctica, el proceso de participación y consultas entre las instituciones regionales y la sociedad civil regional de manera más efectiva. En este sentido, CPDC señala entre los principales desafíos de la participación de redes y organizaciones de la sociedad civil caribeña aspectos como: el apoyo financiero, el acceso a las reuniones y a la información (CPDC, 2008). Refiriéndose a los retos de la sociedad civil en estos temas, esta institución ha considerado insuficiente la participación de las ONGs caribeñas en los procesos de negociaciones comerciales con actores extra-regionales, en los marcos de CARICOM (CPDC, 2008a).

En particular, con relación a las negociaciones de los Acuerdos de Asociación Económica con la Unión Europea, a pesar de existir los mecanismos formales para la participación de las redes y organizaciones de la sociedad civil, se ha reconocido por parte de estas, el déficit que ha acompañado algunos de estos procesos. En su acápite *“Lessons from the EPA to CARICOM/Canadá”*, el documento de CPDC *“Infuse Development It’s the only Way”*, apunta que los EPAs cubrieron un grupo de áreas que no fueron consensuadas a nivel regional, lo cual es un ejemplo que argumenta el mencionado déficit, y señala los desafíos pendientes en la participación de las redes y organizaciones de la sociedad civil caribeñas.

6. Apuntes finales

El tema de la seguridad en los marcos de la CARICOM, no estuvo incluido entre los aspectos identificados como medulares para la integración regional en los momentos de su surgimiento. Luego de más de 30 años de experiencia integracionista, la propuesta de definir la *cooperación en seguridad* como cuarto pilar de la integración, es evidencia del proceso de construcción de un relativo consenso en torno a la inclusión y abordaje de estos temas. En particular, durante el período 2000-2010 se constatan importantes esfuerzos en la articulación de políticas de seguridad desde una perspectiva multidimensional, de institucionalización de esas agendas, de creación de nuevos mecanismos e instituciones, y de firma de acuerdos, entre otros.

Un elemento importante que se resalta en el trabajo es el progresivo proceso de ampliación de la concepción de seguridad más allá de aspectos militares y políticos, sino también socioeconómicos y ambientales. En este sentido, la incorporación de otras preocupaciones como la pobreza e inequidad, entre otros, reconoce las complejidades estructurales en la reproducción de los fenómenos de las drogas, armas ilícitas y crimen organizado. Todo lo anterior explica que los temas de seguridad de manera creciente se erijan en condicionantes de la estabilidad de las sociedades caribeñas.

Asimismo, la emergencia de un creciente enfoque que incluye la participación del Estado, pero también otros actores como las diversas organizaciones y redes de la sociedad civil, a partir de un reconocimiento de la responsabilidad y capacidad de estas últimas en la construcción de las agendas y estrategias, así como en la implementación de las políticas y programas asociados.

Dentro de las políticas de seguridad de la CARICOM, han tenido un peso particular las referidas a la agenda de Crimen y Seguridad, en la cual han jugado un papel fundamental actores extra-regionales de gran centralidad para este grupo de naciones como son Estados Unidos y Gran Bretaña. Así, la articulación en particular, de esta agenda en el área, no sólo se ha correspondido con las amenazas que fenómenos como las drogas y el tráfico ilegal de armas representa para este grupo de naciones (tanto a nivel doméstico como regional), sino que también ha constituido una agenda compartida con estos actores. Lo anterior no significa, sin embargo, desconocer la existencia de diferencias en relación al tratamiento de algunos de ellos, así como en cuanto a su orden de prioridad.

La amplia asimetría de poder existente entre Estados Unidos y la CARICOM, ha devenido en la construcción de una agenda de seguridad regional en la que el “núcleo duro” de las políticas se ha correspondido con los intereses prioritarios de esta nación. En este sentido, los componentes de desarrollo, piezas claves en la concepción multidimensional de la seguridad, no han tenido el mismo respaldo en la agenda bilateral en el período analizado. Todo lo anterior refleja la existencia de divergencias en la jerarquía de amenazas y por consiguiente, en la consideración de las políticas prioritarias entre los países de la CARICOM y Estados Unidos. En este sentido, aunque la *Caribbean Basin Security Initiative* intenta saldar algunas de estas diferencias, todavía pesan en su agenda las prioridades estadounidenses.

La creciente vulnerabilidad socioeconómica, política y ambiental de las naciones caribeñas, explica la necesidad objetiva de asumir una visión multidimensional del concepto de seguridad en los marcos de CARICOM. Ello implica reconocer no sólo la multiplicidad de fenómenos que afecta a estas naciones sino también la complejidad de los mismos. Aspectos como: el desmontaje de la preferencialidad en los marcos de las relaciones económicas internacionales (constatado para el Caribe con la firma de los Economic Partnership Agreement, EPA; y las negociaciones en curso con Canadá para la firma de un nuevo acuerdo de liberación comercial), los efectos de la crisis económica mundial en el área, las cada vez mayores amenazas que representan los desastres naturales y los asociados al cambio climático, las presiones derivadas de la “lucha global contra el terrorismo” impulsada por Estados Unidos, entre otros, constituyen algunas de las preocupaciones más apremiantes que continuarán presionando sobre la agenda de seguridad de la CARICOM.

En el actual contexto internacional, el carácter transnacional de muchos de los fenómenos recogidos en la agenda de seguridad, refuerza el imperativo de concertar acciones entre actores de diversa naturaleza. De este modo, se comprende la necesaria participación de la sociedad civil caribeña en el complejo proceso de construcción de una agenda de seguridad regional en los marcos de CARICOM. En este sentido, la incorporación de los intereses y expectativas de los diferentes actores de la sociedad civil constituye un aspecto fundamental en este proceso, si tenemos en cuenta que, como ha afirmado Jorge Domínguez, “*The most common sources of insecurity in the Caribbean affect the quotidian experiences of ordinary people*” (Domínguez, 1998).

La participación de organizaciones de la sociedad civil, en materia de prevención y resolución de conflictos en el área, es de vital importancia en la construcción de estrategias integrales que complementen lo que desde las instancias gubernamentales se realiza en los marcos de CARICOM. Aunque generalmente el tema de prevención y resolución de conflictos no aparece referido explícitamente, las políticas en el ámbito de seguridad constituyen contribuciones en esta dirección, en la medida en que su centro de atención son los fenómenos del narcotráfico y el tráfico de armas, los que constituyen potenciales fuentes de conflictos violentos y armados en el área. La experiencia de WINAD y de la CDVRA, demuestran el potencial de participación que existe por parte de las organizaciones y redes de la sociedad civil caribeña en esta materia.

Los avances logrados en la articulación de estas organizaciones con CARICOM, se constatan, por ejemplo, en la mayor participación de estas en procesos preparatorios para negociaciones de gran sensibilidad como lo son las referidas al Tratado de Comercio de Armas. Asimismo, es importante destacar el papel desempeñado por estas organizaciones en cuanto a la movilización de la sociedad civil en torno al fenómeno de la violencia armada y la recolección y análisis de datos relativos en el área. Sin embargo, debe señalarse la necesidad no sólo de un mayor número de redes y organizaciones de la sociedad civil que se involucren en estos temas, sino también una participación más representativa por países.

Notas

1. Miembros de CARICOM: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad Tobago.
2. Ver artículo de Paz Milet en el mismo volumen.
3. Para los fines de este trabajo, el énfasis se colocará en una perspectiva regional de las naciones miembros de la CARICOM. El caso de Haití, aunque miembro pleno de esta institución, que comparte muchas de las preocupaciones de seguridad de estos países, no se abordará particularmente, pues ello requeriría un análisis sino aparte, sí más centrado en las especificidades históricas de esta nación caribeña.

6. No obstante, sería importante destacar que, aunque los temas de defensa y seguridad no fueron incorporados al Tratado Constitutivo, existieron antecedentes en esta materia a nivel subregional como fueron los casos, cuando aún eran colonias, del establecimiento en noviembre de 1956 del Centro Regional de la Policía (“Regional Police Training Centre”), en Seawell, Barbados, con el objetivo de servirle no sólo a Barbados, sino también a las islas de Sotavento y Barlovento. Otro ejemplo fue la creación del Regimiento Federal de las Indias Occidentales (“Federal West India Regiment”), brazo armado de dicha Federación, en el año 1959 (García, 1988).
7. En este trabajo, el concepto de conflicto armado y/o violento se corresponde con el citado por Andrés Serbin y José Manuel Ugarte en “Prevención de conflictos armados y sociedad civil en América Latina y el Caribe”. El mismo refiere como tal, aquellos “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.” (Serbin, 2007) Es válido acotar, sin embargo, las particularidades de aquellos conflictos violentos y/o armados que están vinculados al cambio y la transformación social, como lo han sido los procesos de descolonización, y muchas de las luchas por los derechos de minorías sociales. En estos casos, tal y como lo abordan interesantes estudios compilados por CRIES en su publicación “Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe”, de Colección Pensamiento Propio, la prevención de conflictos armados o violentos debería dirigirse, fundamentalmente, a canalizar la transformación de los conflictos existentes a través del diálogo democrático y de medios pacíficos.
8. (García, 1988: 184). El entrecomillado se corresponde con una cita textual de Anthony P. Maingot. El acuerdo se puso en práctica en octubre de 1980 en Trinidad, cuando este país prestó su segundo en el ejército, el mayor David Dopwell, para que comandara el recién establecido ejército de Barbados.
9. Dicho Comité dispuso “la defensa colectiva, la preservación de la paz, y la seguridad en contra de una agresión externa y el desarrollo de vínculos cercanos... en asuntos de defensa externa y de seguridad, incluyendo medidas para combatir las actividades de mercenarios que operen con o sin apoyo de elementos externos o nacionales”. Citado en: (García, 1988: 201).

8. Nótese que tres de los miembros de la OECO (Granada, Saint Kitts y Nevis y Montserrat) no votaron a favor de la invasión. Además, la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno de CARICOM (con la excepción de Granada) celebrada en Trinidad y Tobago los días 21-22 de octubre había llegado al consenso en relación a que cualquier resolución sobre la situación en Granada debería ser regional, no debía violar las leyes del derecho internacional o la Carta de las Naciones Unidas, y no debía haber ninguna intervención externa, vetando particularmente una intervención militar extra-regional. Finalmente, con la excepción de Guyana, Trinidad Tobago, Belice y Bahamas, el resto acordó imponer sanciones a Granada, incluida la posibilidad de una intervención externa. Citado en libro mimeografiado de Jagan, Cheddy (1984). *“The Caribbean Whose Backyard?”*. Editorial Orbis Press Agency, Praga.
9. Department of State, International Information Programs, “Text: Bridgetown Declaration of Principles” www.usinfo.state.gov/regional/ar/carib/carib1.htm
10. En este taller, celebrado en Jamaica en marzo de 1987, participaron prestigiosos académicos y/o políticos como Norman Girvan, Judith A. Wedderburn, Rex Nettleford, Anthony P. Maingot, Vaughan A. Lewis, Kari Polanyi Levitt, Anthony T. Bryan, entre otros.
11. Ya desde el año 1978, declaraciones del US Assistant Secretary of State for Interamerican Affairs apuntaban a una ampliación de los parámetros a medirse como amenazas a la seguridad nacional estadounidense, a partir de las exigencias que imponían la realidad caribeña: “Acostumbramos a ver al Caribe principalmente en términos de seguridad. (...) a veces nos referimos al Caribe como nuestro lago (...) pero ya no vemos más al Caribe meramente en su dimensión militar tal y como una vez lo hicimos. Más bien, nuestras preocupaciones de seguridad en el Caribe son crecientemente de carácter político. La amenaza no es simplemente la existencia de bases militares extranjeras en nuestro propio patio trasero. Es posible la existencia de un problema todavía mayor. La proliferación de países del tercer mundo empobrecidos, cuyas economías y problemas económicos se interconectan con nosotros (...) No creo que esta nueva preocupación de “seguridad” sea una quimera”. Citado en libro de Jagan, Cheddy (1984). *“The Caribbean Whose Backyard?”*. Editorial Orbis Press Agency, Praga.
12. “The security threats, concerns, and other challenges in the hemispheric context are of diverse nature and multidimensional scope, and the traditional concept and approach must be expanded to encompass new

and non-traditional threats, which include political, economic, social, health and environmental aspects”. Tomado de Documentos Claves de la OEA sobre Seguridad Volumen I: Seguridad Nacional, <http://www.oea.org/csh/docs/Documentos%20Claves.pdf>

13. Comisión creada por la *Carnegie Corporation*, conformada 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. Citado en *Prevención de conflictos armados y sociedad civil en América Latina y el Caribe* (Serbin, 2007).
14. Para un mapeo amplio de las disputas fronterizas y territoriales existentes en la Cuenca del Caribe, consultar “Conflictos, prevención y sociedad civil en el Caribe” de Isabel Jaramillo en (Serbin, 2007).
15. Este es el máximo órgano de la Comunidad del Caribe (CARICOM).
16. La creación de la Comisión de las Indias Occidentales fue un mandato de la Declaración de Gand Anse, 1989. El Reporte final, “Time for Action”, se produjo en 1992.
17. El autor viene utilizando dicho concepto desde principios de la década de los noventa como marco conceptual para explicar este fenómeno.
18. Otro ejemplo que ilustra esta cuestión son las declaraciones recogidas en el Documento Final de la Primera Cumbre Caribe-Estados Unidos (Barbados, 1997), las que destacan la necesidad de que la reducción tanto de la demanda como del suministro, deben tomarse en cuenta en los marcos de una estrategia antidroga integral.
19. Se debe señalar, el papel que tiene Estados Unidos como exportador de armas ilegales hacia el Caribe. El propio gobierno estadounidense lo ha reconocido explícitamente, lo cual se constata en la declaración final de la Primera Cumbre Caribe-Estados Unidos (Barbados, 1997). Tomado de Department of State, International Information Programs, “Text: Bridgetown Declaration of Principles” www.usinfo.state.gov/regional/ar/carib/carib1.htm. Recientemente, en 2008, de igual manera hay un reconocimiento de este papel. Una nota de prensa de la embajada de Estados Unidos en Barbados y el Caribe Oriental, a raíz de la visita de Thomas Shannon y del Almirante James Stavridis (US Navy, Comander, US Southern Comand) en abril de 2008 a Guyana, Barbados y Suriname, apunta que el tráfico ilegal de armas y municiones continúa plagando

- la región, y que muchas de estas armas provienen de Estados Unidos. Ver <http://barbados.usembassy.gov/pr04022008.html>.
20. Ver (CARICOM Secretariat, 2002:iv).
 21. PANCAP, un mandato de la Declaración de Nassau, agrupa a Anguilla, Antigua y Barbuda, Las Bahamas, Barbados, Belice, Bermuda, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán, Cuba, Dominica, República Dominicana, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Antillas Holandesas, Puerto Rico, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Islas Turcos y Caicos, Islas Vírgenes Estadounidenses.
 22. Política Energética de la CARICOM. Enero 2007 (Documento oficial de la CARICOM facilitado por el Ministerio de Comercio Exterior de Cuba, MINCEX).
 23. La distribución de portafolios ha sido modificada en cuatro ocasiones. Para mayor información en este sentido, consultar sitio http://www.caricom.org/jsp/community/regional_portfolios.jsp?menu=community.
 24. Aunque más enfocada en sus relaciones bilaterales con Estados Unidos, y quizás menos en una concepción subregional de seguridad que involucrara de una manera más directa la dimensión intra-regional, el “Justice and Security” de la Declaración de Principios de Bridgetown (1997) refería desde entonces una agenda de crimen y seguridad para el área.
 25. UWI por sus siglas en inglés.
 26. *“From the onset, it was necessary for the task force to clearly define the parameters of its assignment, which in any case expanded from the original mandate of the Conference of Heads of Governments (July 2001), to examine inter-linkages between crime, drugs and arms; to incorporate terrorism, and threats to national and regional security following the 11 September terrorist attack on the United States of America”* (CARICOM Secretariat, 2002:iii).
 27. En este sentido, no puede obviarse tampoco que uno de los objetivos fundamentales de la integración económica en la CARICOM, la conformación del Mercado y Economía Únicos (CSME por sus siglas en inglés), también ha estado relacionado con la creación de un espacio de seguridad en los marcos de este organismo. Aunque el CSME implica en lo esencial reestructuraciones de índole económica (que se han caracterizado por su pobre implementación), algunas de

sus disposiciones y supuestos teóricos requieren de una concepción de seguridad regional.

28. Aunque el tema de las drogas es una preocupación legítima que comparten las naciones miembros de la CARICOM y los Estados Unidos, se dan fricciones en el proceso de construcción de políticas para su solución. Las estrategias antidrogas se llevan a cabo en tres niveles. Esto es, la producción (lo que implica, claro está, al país productor), el tráfico (lo que implica a los territorios a través de los cuales transita la droga) y la demanda (la que implica al país receptor de la droga en función de su consumo y el propio consumo en los países por los que transita esta sustancia). El Departamento de Defensa de los Estados Unidos está involucrado en todas las fases, pero su mayor actividad se realiza en el segundo de los niveles referidos. Por su parte, las naciones de la CARICOM han destacado la necesidad de poner énfasis también en la dimensión de demanda.
29. Ministry of National Security. National Security Policy for Jamaica. “Towards a Secure and Prosperous Nation”, <http://www.jis.gov.jm/NSPANNET.pdf>. p. 22.
30. “In relation to Big Business generated through money laundering, it would appear that our policy has been to hastily put in place measures which in some jurisdictions might well have served only to be a disincentive, resulting in the loss of big business to the particular economies. If this has resulted in the loss of undesired business, it would be good. If it has however caused the economies of some jurisdictions which rely on the off shore financial industry, to lose important legitimate business, then there is urgent need to reassess our policies”. Introductory Remarks at the Opening Ceremony of the Fourth Joint Meeting of IGTF on Drugs and Ministers Responsible for National Security in St. John ´s Antigua 13 June 2001 by Edward Greene Assistant Secretary General, Human and Social Development CARICOM Secretariat, http://www.caricom.org/jsp/speeches/4igtfdrugs_egreene.jsp
31. Según ha declarado el Secretario General de la CARICOM, Edwin Carrington, después de los juegos olímpicos y el mundial de fútbol, la Copa Mundial de Cricket es el evento deportivo de mayor magnitud a nivel internacional.
32. Council for National Security and Law Enforcement de la CARICOM (CONSLE por sus siglas en inglés).
33. Máxima autoridad de este organismo.

34. El JRCC tiene como objetivo la identificación de pasajeros ya sea que viajen por vía aérea o marítima.
35. El RIFC provee datos de inteligencia en el proceso de detectar, detener y controlar acciones delictivas al interior de la subregión.
36. Press Release 166/2009 (20 May 2009) de la Secretaría de CARICOM. Los países de la CARICOM que hasta el momento han firmado el MOU son Antigua y Barbudas, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago.
37. RIBIN conectará la red subregional caribeña con otros sistemas internacionales, entre ellos, el Sistema de Identificación Europeo de Balística Integrada (Euro-IBIS por sus siglas en inglés), la Red Canadiense de Información sobre Balística Integrada (CIBIN por sus siglas en inglés), la Red Nacional de Estados Unidos de Información sobre Balística Integrada, y el ya referido programa estadounidense E-trace.
38. Council for Human and Social Development de la CARICOM, COHSOD por sus siglas en inglés.
39. Council for National Security and Law Enforcement (CONSLE por sus siglas en inglés.)
40. United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC por sus siglas en inglés.
41. Press release 173/2009 (21 May 2009) Remarks delivered by his Excellency Edwin W. Carrington, Secretary-General, Caribbean Community (CARICOM), at the Opening Ceremony of the Eighth Meeting of CARICOM Council for National Security and Law Enforcement (CONSLE), 21 May 2009, Paramaribo, Suriname http://www.caricom.org/jsp/speeches/8consle_carrington.jsp.
42. Este liderazgo, en tanto proceso en construcción, se expresa también en los ámbitos económicos, energéticos, y más recientemente político.
43. Edwin Carrington, (2009). "Remarks delivered by His Excellency Edwin W. Carrington, Secretary General, Caribbean Community (CARICOM), at the opening Ceremony of the eighth meeting of CONSLE, 21 May 2009, Paramaribo, Suriname". Press Release 173/2009 (21 May 2009). http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres166_09.jsp.

44. “Communiqué Issued at the Conclusion of the Twentieth Inter-
sessional. Meeting of the Conference of Heads of Government of
the CARICOM, 12-13 March 2009, Belize City, Belize”. Press Release
83/2009 (14 March 2009).
45. Edwin, Carrington. (2009). “Remarks delivered by his Excellency
Edwin W. Carrington, Secretary-General, Caribbean Community
(CARICOM), at the Opening Ceremony of the Eighth Meeting of
CARICOM Council for National Security and Law Enforcement
(CONSLE), 21 May 2009, Paramaribo, Suriname” http://www.caricom.org/jsp/speeches/8consle_carrington.jsp
46. Véanse: (“Joint Caribbean United States Framework for Security
Cooperation Engagement”, “Caribbean-US Security Cooperation
Dialogue Declaration of Principles”, “Caribbean-US Plan of Action on
Security Cooperation”
47. “Caribbean-US Plan of Action on Security Cooperation” <http://www.state.gov/p/wha/rls/142440.htm>
48. Ver sitio: <http://www.caribbeanclimate.bz>
49. Los países que ya han firmado el acuerdo son: Belice, Granada, Haití,
Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Antigua
y Barbuda, Las Bahamas, Barbados, Dominica, Guyana, San Vicente y
las Granadinas.
50. Para ampliar sobre este tema consultar entre otros, (Serbin, 1997) y
(Yanes, 1998/2001).
51. Su creación fue un mandato de la Declaración de Grand Anse, 1989.
52. El autor también refiere en este sentido al Sistema de Integración
Centroamericano (SICA).
53. Para más información consultar el sitio Web de CPDC: <http://www.cpdengo.org/>
54. Entre ellos pueden citarse los reportes: “*Infuse Development It’s the only
Way*” y “*The future of CARICOM Trade Relations with the United States
and Canada: A Review of CBI & CARIBCAN and Prospects for Future
Trade Agreements*”.
55. “Communiqué Issued at the Conclusion of the Fourteenth Inter-
sessional Meeting of the Conference of Heads of Government of the
Caribbean Community, 14-15 February 2003, Port-of-Spain, Trinidad
and Tobago (press release 36/2003)” [www.caricom.org/jsp/pressreleases/
pres36_03.htm](http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres36_03.htm).

56. Esta institución fue creada en Trinidad Tobago en el año 1999.
57. Véase, por ejemplo, el estado de ingobernabilidad constatado en Jamaica a raíz de la situación creada tras la petición estadounidense de extradición de un ciudadano jamaicano acusado de tráfico de drogas y de armas. Los enfrentamientos entre las fuerzas de seguridad jamaicanas y los habitantes de Kingston que estaban en contra de la extradición, dejaron un saldo de 73 civiles muertos, 39 revólveres y 9241 municiones incautados respectivamente, un militar y dos policías muertos. (CDVRA, 2010: 2) ,
58. Dichos reportes están disponibles en el sitio Web de WINAD: <http://www.winad.org>
59. Antigua y Barbuda, Barbados, Guyana, Haití, Jamaica y Trinidad y Tobago. Participaron además, Brasil, Canadá y Kenia.

Bibliografía

- Byron, Jessica; Girvan, Norman (2000). "Caricom/Cariforum: integración regional y los temas del comercio internacional", *Revista Anuario de la Integración Regional en el Gran Caribe*, No. 1, año 2000, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- Cabrera, Maylín (2008). *Revista Cuadernos de Nuestra América*, "La agenda sociopolítica de la CARICOM 1997-2008", No.42 Vol. XXI Julio-diciembre, Ediciones del Centro de Estudios de América CEA, La Habana, Cuba.
- CARICOM Secretariat (2009). Communiqué Issued at the Conclusion of the Twenty Intersessional Meeting of the Conference of Heads of Governments of the Caribbean Community, 12-13 march 2009, Belize City, Belize.
- CARICOM Secretariat (2008). Statement Issued by the Conference of Heads of Government of the Caribbean Community at its Thirteenth Special Meeting, Trinidad y Tobago”, Press Release 75/2008, http://www.caricom.org/jsp/communications/meetings_statements/13sphgc_statement.jsp

- CARICOM Secretariat (2008a). Final Report of the Task Force on Functional Cooperation, www.caricom.org
- CARICOM Secretariat (2007). Opening Statement by the Honorable Patrick Manning, Prime Minister of the Republic of Trinidad and Tobago at the fourth Meeting of the Council of Ministers Responsible for National Security and Law Enforcement, 23-24 May 2007, Port-of-Spain, Trinidad and Tobago". www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres118_07.jsp.
- CARICOM Secretariat (2006). Meeting between CARICOM Foreign Ministers and the US Secretary of State, News release 59/2006 (22 March 2006). http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres59_06.jsp.
- CARICOM Secretariat (2006a). Communiqué Issued at the Conclusion of the Fifth UK-Caribbean Forum, 26-28 April 2006, Bridgetown, Barbados" http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres76_06.jsp.
- CARICOM Secretariat (2002). Report Crime and Security, http://www.caricom.org/jsp/community/regional_issues/crime_and_security_task_force_report_2002.pdf.
- CARICOM Secretariat (2002a). Communiqué Issued at the Conclusion of the Twenty-Third Meeting of the Conference of Heads of Governments of the Caribbean Community, Georgetown, 3-5 July, http://www.caricom.org/jsp/communications/communiqués/23hgc_2002_communique.jsp.
- CARICOM Secretariat (2001). Declaración de Nassau, http://www.caricom.org/jsp/communications/meetings_statements/nassau_declaration_on_terrorism.jsp?menu=communications.
- CARICOM Secretariat (2001a). Introductory Remarks at the Opening Ceremony of the Fourth Joint Meeting of IGTF on Drugs and Ministers Responsible for National Security in St. John's Antigua 13 June 2001 by Edward Greene Assistant Secretary General, Human and Social Development CARICOM Secretariat, http://www.caricom.org/jsp/speeches/4igtfdrugs_egreene.jsp
- CARICOM Secretariat (1997). Partnership for Prosperity and Security in the Caribbean, Caribbean/United States Summit Bridgetown Declaration of Principles. Plan of Action, 10 May 1997, Bridgetown, Barbados. http://www.caricom.org/jsp/communications/meetings_statements/caribbean_ussummit.jsp?menu=communications
- CARICOM Secretariat (1996). Communiqué, Fifth Special Meeting of the Conference of Heads of Government of the Caribbean Community,

- Bridgetown, Barbados, December 16, 1996, p.2, http://www.caricom.org/.../communiqués/5sphgc_dec1996_communique.jsp
- CPDC (2008). Infuse Development It´s the only Way, http://www.cpdncgo.org/IMG/pdf/Microsoft_Word_-_advocacy_doc.pdf.
- Domínguez, Jorge (1998). Introduction in Michael C. Desch, Jorge I. Domínguez, and Andrés Serbin, eds., *From Pirates to Drug Lords: The Post-Cold War Caribbean Security Environment*, Albany, NY: State University of New York Press, p. 2.
- EEA (2005). Vulnerabilidad y Adaptación al Cambio Climático, Briefing 3/2005, en http://reports.eea.europa.eu/briefing_2005_3/es/
- Embajada de Estados Unidos en Barbados (2008). Security Issues in the Caribbean: We want to help, <http://barbados.usembassy.gov/pr04022008.html>.
- García Muñiz, Humberto (1988). "La estrategia de Estados Unidos y la militarización del Caribe". Instituto de Estudios del Caribe. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Puerto Rico, Rio Piedras, Puerto Rico, p. 86.
- Girvan, Norman Girvan (2007). Towards a single development vision and the role of the Single Economy, http://www.caricom.org/jsp/single_market/single_economy_girvan.pdf.
- Griffith, Ivelaw Lloyd (2009). Congressional Testimony of Dr. Ivelaw Lloyd Griffith Professor of Political Science Provost & Senior Vice President for Academic Affairs York College of The City University of New York before the Subcommittee on the Western Hemisphere of the Committee on Foreign Affairs U.S. House of Representatives, "New Directions or Old Path? Caribbean Basin Security Initiative", December 9, 2009. <http://www.internationalrelations.house.gov/111/gri120909.pdf>. p.6
- Griffith, Ivelaw Lloyd (2003). "Chapter 3. Security in the Caribbean. State Sovereignty or Public Order?" p. 3, <http://www.pdlba.georgetown.edu/Pubsecurity/ch3.pdf>
- Griffith, Ivelaw Lloyd (2002). "Security, Sovereignty, and Public Order in the Caribbean", *Security and Defense Studies Review*. 2 No. 1 (Summer).
- Griffith, Ivelaw Lloyd (1997). Drugs and security in the Caribbean: sovereignty under siege, http://books.google.com.cu/books?id=wiuUwdHzYk4C&dq=Chapter+3+Ivelaw+Griffith+Sovereignty+Security&source=gbs_navlinks_s

- Jaramillo, Isabel (2005). Conflictos, Prevención y Sociedad Civil en el Caribe, http://www.idrc.ca/en/ev-114343-201-1-DO_TOPIC.html
- Johnson, Stephen (2009). Testimony of the Former Deputy Assistant Secretary of Defense for Western Hemisphere Affairs at the Caribbean Basin Security Initiative, Subcommittee on the Western Hemisphere of the Committee on Foreign Affairs U.S. House of Representatives, “New Directions or Old Path?”, “Caribbean Basin Security Initiative”, December 9, 2009, <http://www.internationalrelations.house.gov/111/joh120909.pdf>.
- Junta de Fiscalización Internacional de Estupefacientes, JIFE (2009). Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, http://www.incb.org/pdf/annual-report/2009/es/AR_09_S_Chapter_III_All.pdf
- Junta de Fiscalización Internacional de Estupefacientes, JIFE (2007). Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, <http://www.incb.org/incb/es/annual-report-2007.html>
- Lewis, Vaughan (2009). Trinidad and Tobago-Eastern Caribbean Status Integration Initiative. Task Force Report. Volume I, Office of the Prime Minister. Port of Spain. Trinidad and Tobago, http://foreign.gov.tt/media/introduction/Binder2.pdf?ttmf_session_id=45cc0eaad3e54d8dc901a4d4c40cc4236
- Maingot, Anthony (2009). New Directions on Old Paths? Caribbean Basin Security Initiative (CBSI), Testimony to the United States Congress House Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on the Western Hemisphere, www.internationalrelations.house.gov/111/mai120909.pdf
- Müllerleile, Christoph (1995). El CARICOM en la integración de los Estados Caribeños. Progresos y obstáculos, Mozartstrasse 11, 61440 Oberusel, Alemania. Manuscrito de abril de 1995. (Formato digital) p. 168.
- Organización de Estados Americanos, OEA (2003). Documentos Claves de la OEA sobre Seguridad Volumen I: Seguridad Nacional, <http://www.oea.org/csh/docs/Documentos%20Claves.pdf>
- Organización de Estados Americanos, OEA (1998). Documentos Claves de la OEA sobre Seguridad Volumen I: Seguridad Nacional, <http://www.oea.org/csh/docs/Documentos%20Claves.pdf>
- Pichs, Ramón (2005). La vulnerabilidad de los países caribeños ante los retos globales en *Revista Temas de Economía Mundial*, Edición especial “Retos socioeconómicos del Caribe”, www.ciem.cu

- PNUMA (2007). Global Environmental Outlook GEO 4 Environment for Development, www.unep.org
- Pou, Daniel (2007). El incipiente debate de las armas de fuego en el Caribe. En: Jairo Hernández y Luis Emilio Jiménez (Compiladores) *Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica*. p. 410 ISBN 978-9977-68-151-1.
- Rodríguez Beruff, Jorge (2005). La guerra contra las drogas y los orígenes caribeños del concepto de “Seguridad Multidimensional”, <http://umbral.uprrp.edu/seminario/drogas-y-democracia-america-latina-el-impacto-la-politica-los-estados-unidos>
- Seawar, Lloyd (1987). *Peace, Development, and Security in the Caribbean Basin: Perspectives to the Year 2000*, Canada: The Canadian Institute for International Peace and Security, ISBN 0-662-15558-0.
- Serbin, Andrés (coord.) (2008). Construcción de paz y diplomacia ciudadana en América Latina y el Caribe, Buenos Aires: Icaria Editorial – CRIES. <http://books.google.com.ar/books?id=3TrU9tgHLHoC&lpg=PP1&pg=PA1>
- Serbin, Andrés (2004). La sociedad civil regional del Gran Caribe: desafíos pendientes, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Volumen 10, No. 3, Septiembre-diciembre, pp.163-177, Caracas.
- Serbin, Andrés (1997). Globalización y Sociedad Civil en los procesos de integración, *Nueva Sociedad*, No. 147, enero-febrero.
- Serbin, Andrés (coord.) (2007). *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe*. Colección Pensamiento Propio, Icaria Editorial- IDRC Canadá- Ediciones CRIES,. ISBN 978-1-55250-350-8
- Serbin, Andrés (2009). *La Organización de Estados Americanos, las Naciones Unidas, la sociedad civil, y la prevención de conflictos*. Documento_CRIES No. 11, Buenos Aires,
- Sutton, Paul (1993). "Gran Bretaña y el Caribe de la Mancomunidad: la dimensión de la seguridad", En: *El Caribe en la Post-Guerra Fria* CLADDE-FLACSO, Chile, p. 66.
- UNCTAD Secretariat (2008). Review of Maritime Transport, http://www.unctad.org/en/docs/rmt2008_en.pdf. p.147.
- UNODC/ World Bank (2007). Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean, Report No. 3782, http://www.unodc.org/pdf/research/Cr_and_Vio_Car_E.pdf.

- US Department of State (2008). Country Reports on Terrorism, April 30, <http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/2007/103710.htm>
- US Department of State (2007). CARICOM-US Initiative to combat Illicit Trafficking in Small Arms and Light Weapons, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/dec/96146.htm>.
- US Department of State (2006). Country Reports on Terrorism, April 28, 2006. En: <http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/2005/64346.htm>.
- Women's Institute for Alternative Development, WINAD (2008). Small Arms Proliferation and Misuse: Towards a Caribbean Plan of Action (2008), <http://www.winad.org>
- Women's Institute for Alternative Development, WINAD (2006). A Human Security Concern: the Traffick, Use and Misuse of Small Arms and Light Weapons in the Caribbean, <http://www.winad.org>
- Women's Institute for Alternative Development, WINAD (2005). A Human Security Concern: The Traffick, Use and Misuse of Small Arms and Light Weapons in The Caribbean, p. 13.
- Yanes, Hernán (2001). Redes de OSC en el Gran Caribe y América del Norte, <http://www.cries.org/boletin/Redes.doc>.
- Yanes, Hernán (1998). Sociedad Civil. Democracia y gobernabilidad en los procesos de integración del Gran Caribe, Análisis de Coyuntura. Cuba en proceso de regionalización de la Cuenca del Caribe, *AUNA-Cuba*, Año 2 No. 8, septiembre.

La Unión de las Naciones Sudamericanas (UNASUR) y los nuevos temas de la agenda regional de paz y seguridad: Roles y mecanismos de participación de la sociedad civil¹

Gilberto M.A. Rodrigues
Thiago Rodrigues

En América Latina y el Caribe, la integración es una cuestión que forma parte del imaginario regional y remite, en sus orígenes, a la libertad y la autodeterminación de los pueblos en el escenario de la post-independencia. A diferencia de la integración europea, que nace y se consolida como un proyecto de paz y seguridad a través del desarrollo integrado, procurando prevenir nuevos conflictos entre los países de la región (recuérdese a la pionera Comunidad Económica del Carbón y del Acero, CECA, que aproximó en 1951 a las enemigas históricas Alemania y Francia); en América Latina y el Caribe el discurso de la integración contiene un ideal de unión de los países contra el colonialismo, el imperialismo y las hegemonías foráneas.²

Aún en su vertiente pragmática, la integración regional surgida en la posguerra de la Segunda Guerra Mundial, con la tesis de la sustitución de importaciones de la CEPAL, y concretada en el macro-acuerdo regional de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, 1960), y más tarde en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI, 1980), incluye una fuerte dimensión política de cuestionamiento a la dependencia regional en relación a las demás regiones, pero, sobre todo, de la necesidad de autonomía del desarrollo frente a los países del Norte.

Sin embargo, si el campo económico y comercial dominó la mayor parte de la existencia del proceso integracionista regional, incluyendo sus derivados subregionales (Pacto Andino y Mercosur), el tema de la

paz y seguridad no ha formado parte, explícitamente, de la estructura de los acuerdos y la institucionalidad de los procesos regionales y subregionales.

Desde fines del siglo XIX, con la primera Conferencia Panamericana (1899), paz y seguridad regionales son temas considerados parte de la agenda continental. La propia Liga de las Naciones, en 1919, reconoció expresamente al Panamericanismo como arreglo regional apto para actuar en nombre de la región a la hora de resolver conflictos (Rodríguez, 2008). En el marco de la Carta de las Naciones Unidas, que en su artículo 52 prevé el accionar de acuerdos regionales, desde 1947, con el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), y desde 1948, con la creación de la OEA, la paz y la seguridad regionales están oficialmente en la jurisdicción hemisférica, la cual incluye, naturalmente, a los EE.UU y, más recientemente, a Canadá.

Es sabido que los cambios en el escenario internacional —desde el fin de la Guerra Fría al post-11 de Septiembre y el Foro Social Mundial— impactaron en América Latina y el Caribe y contribuyeron a la suramericanización de la integración. En efecto, a partir del año 2000, en la Cumbre de Presidentes de los Países Sudamericanos, realizada por iniciativa de Brasil³, en Brasilia (Valor, 2000), surgió una nueva perspectiva de integración de América del Sur, más amplia (en miembros y en temas), que inicialmente enfatizó la cuestión de la integración física —transporte, energía y telecomunicaciones— con el lanzamiento de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) (Menezes y Penna Filho, 2006).

Según el Boletim da Associação dos Diplomatas Brasileiros (2008), “La reunión de 2000 no tenía por objetivo crear un foro regional de integración, pero la iniciativa brasilera terminó constituyéndose en la semilla de la UNASUR”. La segunda reunión, por iniciativa del Ecuador, ocurrió en Quito, en 2002. En 2004, la tercera reunión tuvo lugar en el Perú, ya con el gobierno del presidente Lula en Brasil. En Cuzco, se decidió la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA), cuya nomenclatura se modificaría en 2007, por sugerencia venezolana, pasando a denominarse Unión de las Naciones Sudamericanas (UNASUR).

En diciembre de 2005, se efectuó la I Cumbre de Jefes de Estado de la CASA, en Brasilia, en la cual se estableció la realización de una reunión anual de Jefes de Estado y reuniones semestrales de Cancilleres. La II Cumbre se realizó en Cochabamba, en diciembre de 2006; y la III Cumbre en Rio de Janeiro (donde la CASA pasó a llamarse

UNASUR). En cada una de estas cumbres se avanzó progresivamente en el proceso de constitución de una nueva organización a través de diversos acuerdos y tratados. Finalmente, el 23 de mayo de 2008 se crea la Unión de las Naciones Sudamericanas (UNASUR), en Brasilia, mediante un tratado constitutivo, marcando, al mismo tiempo, un hito en las cuestiones de paz y seguridad en el ámbito de América del Sur.⁴ A diferencia de otras organizaciones de integración, nacidas en la posguerra de la Segunda Guerra Mundial o en la inmediata Posguerra Fría, la UNASUR se materializa en el post-11 de Septiembre, lo cual signa su mandato con la temática de las “nuevas amenazas” y el debate sobre defensa y seguridad.

El análisis de la UNASUR aquí presentado es todavía incompleto, en pleno proceso, *sobre la marcha**, pues esta nueva organización no existe todavía como entidad autónoma, ni está constituida como persona jurídica internacional, ya que depende de las ratificaciones de los Estados Miembros para poder entrar en vigor.⁵ Sin embargo, aún si consideramos el carácter incipiente de su faceta institucional, la UNASUR ha adquirido una intensa vida política en su aún breve “existencia”, por las cumbres realizadas, las comisiones y los consejos creados, en un cuasi-frenesí que alienta y compromete a los gobiernos sudamericanos en torno a una agenda política regional amplia.

No queda claro, hasta la fecha, si la UNASUR pretenderá sustituir a la OEA en el campo de la paz y la seguridad regionales, aunque es evidente que aquélla ya establece una competencia con ésta, por la prioridad y prevalencia en la prevención, resolución de conflictos y construcción de la paz en la subregión (Serbin, 2009).

Para la sociedad civil, la UNASUR nace con una promesa expresa y al mismo tiempo cargada de dudas y de retórica. El método de trabajo utilizado hasta ahora, el *modus operandi* de los estados miembros de la UNASUR, no favorece la participación de la sociedad civil, tanto en la agenda sustantiva como en la agenda procedimental. Hay una preferencia contundente por la diplomacia presidencial en la formulación de las políticas de la UNASUR, que no deja espacio para la sociedad civil en estos primeros movimientos fundacionales de la organización. Esto presenta un problema esencial de déficit de participación ciudadana y de *accountability* de la UNASUR frente a los pueblos que pretende representar, desde sus comienzos. No se vislumbra, hasta el momento, qué papeles estarán reservados a la sociedad civil, ni existen mecanismos previstos para su participación.

Pero más allá de la letra del acuerdo de la UNASUR, corresponde examinar minuciosamente sus metas para intentar descifrar el lugar que tendrá la sociedad civil en este proceso.

Para responder a algunas preguntas clave y cumplir con el objetivo del presente texto en el marco más amplio de este libro, los autores intentan analizar algunos tópicos específicos. Ellos son: 1. La experiencia del Mercosur; 2. El contexto político y la sociedad civil en el Tratado constitutivo de la UNASUR; 3. El Consejo de Defensa Sudamericano: sus fines y su agenda; 4. Conclusiones; 5. Recomendaciones.

1. La experiencia del Mercosur

Formado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (Tratado de Asunción, 26/03/1991), el Mercosur es reconocido en el tratado de la UNASUR, junto con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la experiencia de Chile, Guyana y Surinam, como plataforma para el nuevo proceso sudamericano. No obstante, el Mercosur es sin dudas la principal referencia de la UNASUR para su futuro desarrollo institucional y el principal bloque político y económico que remite a la nueva organización. Algunos puntos que pueden dar sustento a esta idea son: 1. El Mercosur contribuyó de manera definitiva a la distensión entre Argentina y Brasil; 2. El Mercosur es un canal de diálogo y concertación política permanente entre Argentina y Brasil; 3. El Mercosur es la instancia de integración de mayor estabilidad y cohesión regional en comparación con las demás; 4. Brasil y Argentina son los principales Estados Miembros de la UNASUR; 5. Brasil es el líder *de facto* del bloque.

Aunque haya surgido como un proceso de naturaleza económica, sobre todo comercial, el Mercosur fue visto por quienes lo formularon como un proceso bifronte —económico y político (Florencio y Araújo, 1995). Al realizar un balance del Mercosur en un período de dificultades, Helio Jaguaribe (2003: 9) afirma que “Más que un Mercado Común, no obstante, el Mercosur es el principal instrumento del que disponen sus participantes para asegurar la protección de sus intereses internacionales y, a largo plazo, preservar su identidad y su autonomía nacional”.

Las fuentes primarias del Mercosur, el Tratado de Asunción (1991), el Protocolo de Ouro Preto (1994) y los demás documentos fundacionales del bloque no tratan expresamente el tema de la paz

y la seguridad subregionales. El Protocolo de Olivos (2002) es un importante instrumento de resolución de conflictos (por medio del arbitraje y del Tribunal Permanente de Revisión), pero circunscripto a la iniciativa de los Estados Miembros, sin mecanismos de acceso directo de la sociedad civil y con un sesgo más comercial.

Curiosamente, el tema de la paz y la seguridad, así como la temática de la defensa, no disponen de una Comisión propia, y no forman parte de la estructura organizacional del Mercosur. Tampoco existe una Reunión Permanente de Ministros de Defensa del bloque. Es decir que seguridad, la paz y la defensa no están en la agenda cotidiana del Mercosur, al menos no expresamente.

1.1. Paz, seguridad y defensa en el Mercosur

Si bien ausentes de la estructura organizacional del bloque, los temas de paz, seguridad y defensa han sido objeto de algunos documentos puntuales del Mercosur. Cabe destacar que la cuestión de las “zonas de paz” no es nueva para el grupo de países de América del Sur. El Tratado de Washington (1959) sobre el Continente Antártico, originalmente firmado por Argentina y Chile (con adhesión posterior del Brasil) definió que “la Antártida se utilizará exclusivamente para fines pacíficos”. En 1986, Brasil presentó a la Asamblea General de la ONU la propuesta de creación de una “Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur”, aprobada por la Resolución AG/41/11, del 27/10/1986 (Aquino, 2009).

A su vez, el Mercosur es el precursor de la creación de una “Zona de Paz Subregional”. El 24 de julio de 1998, en la XIV Cumbre del Mercosur, en Ushuaia, Argentina, los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, conjuntamente con Bolivia y Chile, aprobaron una Declaración Política en la que acordaron “1. Declarar al Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz y libre de armas de destrucción masiva; 2. Manifiestar que la paz constituye un elemento esencial para la continuidad y el desarrollo del proceso de integración del Mercosur”.

Dicha Declaración Política fue aprobada en el contexto de la celebración de los 30 años del tratado de Tlatelolco (1968) y de la creación de la Coalición de la Nueva Agenda, formada por un grupo de países en defensa del desarme nuclear global.

En lo que respecta a las llamadas “nuevas amenazas”, el tema del crimen organizado transnacional fue objeto de un Memorandum

de Entendimiento para el Intercambio de Información sobre la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados entre los Estados Partes del Mercosur, aprobado por una Decisión del Consejo del Mercado Común (Mercosur/CMC/DEC. N. 15/04). Este documento incluye expresamente a los Ministerios de Defensa como una de sus autoridades de aplicación.

En el ámbito estratégico, el Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP) recibió del Consejo del Mercado Común (Decisión CMC 53/04) el mandato de redactar un plan de acción para el fortalecimiento político y de la integración en América del Sur. En el Proyecto de Plan de Acción elaborado por el FCCP (Mercosur/XXVII/CMC/DT N.02/05) se destaca, en el ámbito de la paz, seguridad y defensa, la “Directriz Estratégica E” —Participación Conjunta en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Como foco de sus acciones esta directriz, define: “Hacer efectiva la cooperación y coordinación entre los Estados del Mercosur en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz”. Esta actuación fue de hecho llevada a cabo por Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en el marco de la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH) que, desde 2004, cuenta con la jefatura brasilera de su componente militar.

Finalmente, la Recomendación del Consejo del Mercado Común sobre la Participación de Mujeres en Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Ayuda Humanitaria (Mercosur/CMC/REC. N. 07/08) relaciona a la defensa con la política de género, teniendo como objetivo el cumplimiento de cada uno de los Estados Miembros de las Resoluciones N. 1325 (2000) y 1820 (2008) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre el tema de la mujer, la paz y la seguridad.

El ámbito de integración del Mercosur devino en un espacio privilegiado para la concertación política y el establecimiento de mecanismos de confianza mutua entre sus miembros, destacándose la relación Argentina-Brasil. La creación, en 1991, y la exitosa experiencia de la Agencia Brasileño Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), es un ejemplo contundente. Según Brigagão y Proença Júnior (2002: 107),

“La ABACC expresa un modelo sin precedentes de cooperación regional, con la firma de un acuerdo de cuatro partes entre Argentina, Brasil, la ABACC y la AIEA y la ratificación del Tratado

de Desnuclearización de América Latina de Tlatelolco (1994). De hecho, los términos de funcionamiento de la ABACC son más intrusivos y rígidos que los del propio Tratado de No Proliferación (TNP) (...).⁶

Más allá de la existencia de normativas, ejemplos y experiencias puntuales —y relevantes, el tema de la paz, la seguridad y la defensa no fue institucionalizado como los demás temas del Mercosur. Por la naturaleza incipiente y la fragmentación del tema de la paz, seguridad y defensa en el Mercosur, los roles de la sociedad civil no han podido ser más activos y prominentes, dada la falta de espacios de diálogo y de acción institucional. Los Ministerios de Defensa, en general, son menos permeables que los demás ministerios al diálogo con la sociedad civil. Cecilia Alemany (2008) señala las dificultades actuales de la participación ciudadana en el Mercosur; y, de hecho, puede considerarse que en las cuestiones relativas a la paz, seguridad y defensa, estas dificultades se multiplican por la propia naturaleza del tema —estado-céntrico, hermético, considerado parte del campo de la “seguridad nacional”.

Aún con dificultades, la sociedad civil sudamericana ha aumentado su participación en los debates sobre la paz, la seguridad y la defensa, a través de los foros, redes y canales académicos y sociales. Cabe subrayar tres experiencias notables y destacadas: 1) la actuación de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) con la Plataforma Latinoamericana y Caribeña para la Prevención de Conflictos y la Construcción de la Paz; 2) la Conferencia de Forte da Copacabana sobre Seguridad Internacional – Un Diálogo Europa-América del Sur, realizada en Rio de Janeiro, desde 2004⁷; 3) los trabajos e investigaciones de FLACSO.

2. El contexto político y la sociedad civil en el Tratado Constitutivo de la Unión de las Naciones Sudamericanas (UNASUR)

2.1. *El contexto político de la creación y el desarrollo de la UNASUR*

La UNASUR nace en un contexto político peculiar, en el cual los Estados protagonistas de su creación, desde de la Reunión de Cuzco (2004) en adelante, son gobernados por líderes con discursos críticos a la globalización y al neoliberalismo: en Argentina, los Kirchner; en

Brasil, Lula; en Venezuela, Chávez; en Ecuador, Correa; Morales en Bolivia. Las excepciones son los gobiernos de Perú, de García; y de Colombia, de Uribe, más alineados con los EE.UU.; además de Chile, que recorre un camino internacional propio y autónomo.

La disputa entre Brasil y Venezuela por la condición de *primo inter pares* en la UNASUR revela que, aunque políticamente cercanas, Brasilia y Caracas tienen objetivos distintos, especialmente en torno a la relación con los EE.UU. y a la idea de estabilidad y gobernanza regionales. En el lenguaje utilizado por los bolivarianos, Brasil puede ser el líder, pero también puede ser la nueva potencia sub-imperialista. Brasil, de acuerdo con la percepción de algunos de sus vecinos, sobre todo algunos miembros de la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA), necesita mostrar que no pretende ejercer un poder hegemónico en la región. Según las palabras de un asesor del Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, en ocasión de la transferencia de la Presidencia *pro tempore* de la UNASUR a dicho país, "(...) si es que se lograra que Brasil deje de asumir una posición sub-imperial (la UNASUR) sería el lugar ideal para aglutinar a toda América Latina." (Terra, 2009).

En este contexto, un dato relevante es el creciente rechazo al gobierno de Hugo Chávez en sectores de prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe, teniendo en cuenta sus actitudes autocráticas y la creciente violación de Derechos Humanos, a partir de investigaciones e informes de la sociedad civil y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Candidata a la adhesión al Mercosur, el protocolo de adhesión de Venezuela fue aprobado por los Congresos de Argentina, Brasil y Uruguay, pero fue rechazado por el Congreso paraguayo.

Este matiz político de los promotores y entusiastas de la UNASUR, al tiempo que catalizó la creación y promoción de la nueva organización, coloca un signo de interrogación sobre su viabilidad política, a mediano y largo plazo. ¿Será la UNASUR un proyecto de Estados o de gobiernos, sujeto por lo tanto a las oscilaciones del énfasis y las prioridades políticas de cada mandatario? ¿Será un proyecto político hegemónico de Brasil o contiene la fortaleza más amplia del colectivo sudamericano?⁸

Se esté o no de acuerdo con el *modus operandi* de la UNASUR, un importante estudio realizado por Amaury de Souza para el Centro Brasileiro de Relaciones Internacionais (CEBRI), que indagó el punto de vista de una muestra significativa y heterogénea de los

formadores de opinión de relaciones internacionales de Brasil (incluyendo la academia, el empresariado y los diplomáticos), indicó la preferencia mayoritaria (65%) por la opción de una agenda profunda de integración con América del Sur “que estimule el desarrollo y reduzca las asimetrías entre los países de la región y promueva la cooperación política, social, ambiental, tecnológica y cultural” (Souza, 2009: 30).⁹

El mismo estudio, no obstante, indica una diferencia de opiniones entre empresarios, académicos y diplomáticos en lo que concierne, por ejemplo, a la inclusión de Venezuela en el Mercosur. Mientras que los empresarios y algunos académicos entrevistados critican la tolerancia al autoritarismo chavista, los diplomáticos y otros académicos consideran que el Mercosur es el núcleo duro de la integración sudamericana más amplia —expresada en la UNASUR, y que, por este motivo, sería preciso incluir a todos, independientemente de su gobierno actual (Souza, 2009).

Todavía es muy temprano como para saber si la UNASUR se transformará en la organización que traduzca el sentimiento de importancia de la integración suramericana. Pero ya es posible saber si, por medio de canales y de instrumentos adecuados, ella garantiza o no el nivel esencial de transparencia y acceso a la sociedad civil, legítima mandataria del control social sobre las políticas públicas gubernamentales.¹⁰

2.2. La UNASUR frente a su primera crisis regional

Con la profundización de la llamada Crisis de Pando, en Bolivia, entre el gobierno de Evo Morales y los gobernadores opositores de la “Media Luna”, la presidente de Chile, Michele Bachelet, en ejercicio de la presidencia rotativa de la UNASUR, convocó a una reunión de emergencia en octubre de 2008, que resultó en la mediación del bloque entre las partes y la cesación de las hostilidades internas, que podrían —según se especuló en la época— haber llevado a una guerra civil.

Se creó una comisión de investigación (denominada Comisión de Verdad) para investigar los hechos ocurridos en el Departamento de Pando, donde se dio el enfrentamiento entre fuerzas y simpatizantes del gobierno central y fuerzas y simpatizantes del gobierno departamental, de tinte opositor.

La iniciativa y el trabajo de dicha Comisión fueron considerados exitosos como mecanismo de prevención de conflictos (y de su escalada) y dieron lugar a la aplicación del principio de Responsabilidad de Proteger (RtoP) por parte de una organización regional, por primera vez en América del Sur (Rodríguez; Serbin, 2009).

La actuación de la UNASUR en el episodio en cuestión fue considerada “su primera prueba de fuego” (Folha de Sao Paulo, 2008) y suscitó reflexiones y afirmaciones de que el nuevo acuerdo estaría asumiendo el papel anteriormente ejercido por la OEA en América del Sur. Debe reconocerse que el contexto político de Bolivia favoreció la resolución del conflicto por parte de la UNASUR, considerando que el presidente Evo Morales rechazó todo y cualquier involucramiento de los EE.UU. en el episodio, lo que comprometió a la actuación directa de la propia OEA en el episodio, por lo menos en su fase visible.

2.3. La sociedad civil en el Tratado de la UNASUR

No faltan menciones a la participación no gubernamental en el Tratado de la UNASUR, aunque no sea utilizada la expresión *sociedad civil*, sino *participación ciudadana*. Es sabido perfectamente que las palabras tienen peso y calibre muy sensibles en la diplomacia. Al omitir una expresión y valerse de otras, el texto de la UNASUR da lugar a algunas dudas sobre la verdadera apertura y el auténtico acceso de la sociedad civil al nuevo proceso.

En su *Preámbulo*, los Estados Miembros “Ratifican que tanto la integración como la unión suramericanas se fundan en los principios rectores de: (...) participación ciudadana y pluralismo”. En su *Objetivo* (Art. 2) el tratado afirma que el bloque “tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión (...) con miras a (...) lograr la inclusión social y la participación ciudadana”.

Entre sus *Objetivos Específicos* (Art. 3), el texto destaca (3. “p”) “La participación ciudadana a través de mecanismos de interacción y diálogo entre UNASUR y los diversos actores sociales en la formulación de políticas de integración suramericana”. En ningún momento el texto del tratado detalla cómo y/o cuándo ocurrirá la participación ciudadana. Al mismo tiempo, al verificar los órganos principales de UNASUR (Art. 4) se tiene la clara sensación de que la nueva organización es totalmente

estatal en su conformación. De hecho, no fue previsto ningún órgano principal que incluya la participación de la sociedad civil.

Esta naturaleza predominantemente estatista de UNASUR es un hecho preocupante a la hora de viabilizar la denominada “participación ciudadana” y, aún más, de la sociedad civil en el proceso de integración de UNASUR. Hay, no obstante, un tópico específico denominado Participación Ciudadana (Art. 18) en el tratado. Su tenor es el siguiente:

Art. 18. *Participación Ciudadana*. Se promoverá la participación plena de la ciudadanía en el proceso de la integración y la unión suramericanas, a través del diálogo y la interacción amplia, democrática, transparente, pluralista, diversa e independiente con los diversos actores sociales, estableciendo canales efectivos de información, consulta y seguimiento en las diferentes instancias de UNASUR.

El artículo incluye la promoción de la participación en forma genérica, sin comprometer a ninguno de los órganos principales con dicha tarea. Afirma que serán establecidos canales efectivos de información, consulta y seguimiento para la sociedad civil en las diferentes instancias de la UNASUR. A continuación, la segunda parte del mismo artículo:

Art. 18. *Participación Ciudadana* (segunda parte) —Los Estados Miembros y los órganos de UNASUR generarán mecanismos y espacios innovadores que incentiven la discusión de los diferentes temas garantizando que las propuestas que hayan sido presentadas por la ciudadanía, reciban una adecuada consideración y respuesta.

Aquí se encuentra el único canal explícito entre UNASUR (sus miembros individuales y órganos) y la sociedad civil. Se establece que mecanismos y espacios serán creados, pero no hay ninguna indicación adicional. No hay ningún mecanismo efectivo que garantice jurídicamente que se respetarán el espacio y las demandas de la sociedad civil frente a los órganos de UNASUR. Esto es ciertamente preocupante y condiciona en gran medida las recomendaciones que se harán al final de este texto.

3. El Consejo de Defensa Suramericano: sus fines y su agenda

3.1 Una propuesta y sus desafíos

En el mismo encuentro en el cual la antigua Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA) tomó nuevas formas y obtuvo un nuevo nombre —UNASUR, realizado en Brasilia en mayo de 2008, fue presentada por la delegación brasilera la propuesta de formar un Consejo de Defensa en el marco de la organización. El órgano sería un foro permanente para la discusión y articulación entre los países miembros en torno a los temas de la defensa regional. El Consejo se estructuraría a partir de ciertos ejes —como la integración de las industrias de defensa y el intercambio técnico y académico— a modo de propiciar la formación de una identidad sudamericana en las cuestiones de defensa (Rabelo, 2008).

Cabe destacar que esa propuesta daba lugar a un hecho novedoso en el hemisferio: por primera vez los Estados sudamericanos discutían una agenda de defensa común sin intermediarios extra-regionales, notoriamente, sin la presencia directa de los Estados Unidos.

Desde el punto de vista histórico-político, la propuesta de un consejo para tratar la defensa regional hacía surgir, desde el inicio, cuestiones dificultosas. La primera de ellas sería cómo definir una agenda común de defensa que actualizara las percepciones al respecto de los problemas y “amenazas” contemporáneos; y la segunda, con implicancias políticas importantes, sería la cuestión de la consolidación de un modelo republicano de gestión de los temas de defensa —control civil sobre las fuerzas armadas— en una región con un pasado reciente de autoritarismo militar.

El debate acerca de las definiciones y distinciones entre los problemas de defensa y de seguridad está inconcluso y moviliza muchas discusiones en la literatura de los Estudios Estratégicos y de las Relaciones Internacionales. En términos tradicionales, se considera a la *seguridad* como una *situación* en la cual la presencia de una fuerza coercitiva superior garantiza a los individuos la protección contra una muerte violenta, creando un ambiente propicio para perseguir la realización de sus intereses y la garantía de otros derechos como el de la propiedad privada. En este sentido, el Estado como monopolizador del uso de la violencia física tendría la capacidad de producir un *espacio de seguridad* para sus súbditos/ciudadanos. *Defensa* sería entonces la

totalidad de las decisiones del estado, con las fuerzas armadas como instrumento, destinadas a asegurar tal situación, o simplemente, “el conjunto de acciones militares con el fin de garantizar el estado de *seguridad*” (Proença Jr. e Diniz, 1998: 55).

De este modo, una *política de seguridad del Estado* tendría dos fases: una *externa* —sustentada por las fuerzas armadas— de protección contra ataques del extranjero y otra *interna*, conducida por los aparatos represivos y jurídicos del Estado, para el mantenimiento del orden político y social. En el plano externo se encontrarían las cuestiones propiamente de *defensa*, mientras que en la dimensión interior, los problemas de *seguridad pública* (Proença Jr. e Diniz, 1998: 55-58).

A su vez, la historia de las Relaciones Internacionales puso en discusión desde principios del siglo XX propuestas de construcción de un ambiente de paz y seguridad no restringido a los espacios nacionales. Comenzó a pensarse la seguridad internacional y, para crear este *estado de seguridad internacional* fue elaborado todo un aparato jurídico-político internacional, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que con sus debilidades y potencialidades ha sido objeto de una infinidad de debates entre juristas, politólogos, y teóricos de las Relaciones Internacionales. Para la escuela realista de las relaciones internacionales, el problema principal para el mantenimiento de un estado de seguridad internacional sería la ausencia de un poder coercitivo supranacional que, cumpliendo el rol del Estado en las sociedades nacionales, tuviese condiciones para obligar a la obediencia por la amenaza o el uso efectivo de la fuerza física. Los autores provenientes del campo del internacionalismo liberal, afiliados a pensadores como Immanuel Kant y, antes de él, Hugo Grotius, apostaron a la posibilidad de que arreglos jurídico-institucionales de alcance global pudieran contemplar los intereses de los Estados y al mismo tiempo crear un ambiente de mayor regulación y previsibilidad que produciría un estado de seguridad perenne, o al menos más estable, aún sin contar con la existencia de un “Estado Mundial”.

Así, la arena internacional es el lugar en el cual cada Estado —con sus intereses y temas de defensa propios— se encuentra con otros Estados con sus agendas propias. De ahí la dificultad de equiparar intereses en un escenario internacional en el cual los Estados tienen atributos de poder asimétricos, procuran perdurar en el tiempo como unidades soberanas y no encuentran el amparo efectivo de un poder político-militar superior. Para lidiar con esta situación, los

Estados desarrollaron redes de representación diplomática —para mantener canales abiertos de negociación y de información acerca de las capacidades de poder de los demás estados— y fuerzas militares preparadas para disuadir ataques extranjeros.¹¹ La estabilidad del sistema internacional, sin embargo, ha sido históricamente precaria, siendo ésta sustentada como derivado negativo del equilibrio de poder entre Estados. La propuesta de una agenda positiva de paz y seguridad —con la consagración del principio de seguridad colectiva— vino con la Carta de las Naciones Unidas y continúa en la agenda frente a la identificación de “nuevas amenazas” al orden internacional, como el terrorismo y el crimen organizado transnacional (ya no estatales).

Así, la propuesta de un Consejo de Defensa en América del Sur es presentada en un momento de delicada transformación y de aparición de nuevos temas que desafían la formulación de las políticas de defensa y la concepción de seguridad internacional. No obstante, el Consejo de Defensa tiene como uno de sus objetivos específicos “promover el intercambio de información y el análisis de la situación regional e internacional, con el objetivo de identificar los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial”.¹² UNASUR, en un sentido amplio, pretende ser una asociación de Estados atenta a los grandes temas políticos y de seguridad internacional, con el fin de colaborar para su manutención desde una perspectiva sudamericana (UNASUR, 2008, art. 14).

La construcción de consensos sobre temas de defensa regional pasaría, por lo tanto, por el desafío de articular las visiones políticas y estratégico-diplomáticas que cada Estado produce para elaborar una percepción común de los temas de defensa. La búsqueda de consenso en una cuestión tan sensible para la supervivencia de los Estados es, por sí sola, tortuosa, como lo indican las discusiones abiertas en el marco de la Unión Europea sobre una política de defensa común.¹³ En una región como la sudamericana, con un proceso de integración económica inicial y con niveles incipientes de articulación jurídico-institucional, proponer la construcción de consensos en temas de defensa puede ser una pretensión difícil de ser concretada. Por otra parte, existen tensiones latentes y explícitas entre países miembros, entre las que se destacan las agitadas relaciones entre Colombia, por un lado, y Ecuador y Venezuela por el otro; sin olvidar los históricos reclamos fronterizos que involucran a Bolivia, Perú y Chile, y la “crisis de las papeleras” entre Uruguay y Argentina.

Existen también expresiones, presentadas de modo aún poco sistematizado, en relación a la supuesta pretensión brasilera de utilizar UNASUR y su Consejo de Defensa como medios para la consolidación de una hegemonía política, económica y militar en América del Sur. Esta desconfianza estaría basada en la memoria de los discursos y prácticas de Brasil en los años 1970, época en la cual el régimen militar formuló teorías como la de las *fronteras ideológicas*, elaboradas en la Escola Superior de Guerra (ESG), y que procuraron justificar el liderazgo y el intervencionismo brasilero en América del Sur en nombre del combate al comunismo y de la construcción de un espacio hegemónico que, por ser consentido y autorizado por los Estados Unidos, fue llamado en ese entonces por sus críticos “sub-imperialismo brasilero” o “imperialismo subdesarrollado”.¹⁴

Si bien existen algunos puntos de proximidad entre el discurso articulado por la política exterior del gobierno de Lula da Silva con los articulados en la época de las presidencias de los generales Emílio G. Médici (1969-1974) y Ernesto Geisel (1974-1979) —la autonomía en el establecimiento de relaciones diplomáticas y comerciales, la aproximación con los países del Sur y el incentivo a la industria nacional de defensa, las diferencias también deben ser destacadas, comenzando por el hecho de que el Brasil de los años 1970 vivía bajo un régimen dictatorial apoyado por los Estados Unidos en el contexto de la Guerra Fría; mientras que en los comienzos del siglo XXI, el país atravesaba su segunda década de retorno a la democracia, con un gobierno formado por antiguos opositores del autoritarismo de derecha, y gozando de otra situación económica en un contexto internacional sensiblemente distinto. Para evitar evaluaciones precipitadas y que no ayuden a comprender los alcances de la UNASUR y del Consejo de Defensa, los temores sobre una supuesta “reanudación de las pretensiones imperialistas” brasileras exigen análisis más extensivos que escapan a los límites del presente artículo.

No obstante, es preciso destacar uno de los elementos diferenciadores del momento actual en comparación con épocas recientes de nuestra historia sudamericana. Se trata, precisamente, de la superación del pasado autoritario. Desde los años 1960, el subcontinente se caracterizó por dictaduras militares que, por una parte, colaboraron directa y recíprocamente en el combate, la represión, tortura y muerte de militantes y opositores políticos; y por otra parte alimentaron rivalidades y desconfianzas geopolíticas regionales. La cuestión de la distensión entre los países de la región luego del final de las dictaduras

es simultánea al problema de cómo definir el rol y la relación de las Fuerzas Armadas con el poder civil democráticamente constituido¹⁵, que se hace eco en la Decisión que establece el Consejo de Defensa al reconocer la “subordinación constitucional de las instituciones de defensa a la autoridad civil legalmente constituida”.¹⁶

Este proceso tuvo como una de sus consecuencias en la región la creación de ministerios de defensa bajo mando civil, siguiendo el modelo republicano empleado en países como Estados Unidos, Francia y Reino Unido (Oliveira, 2005). A partir de este proceso interno en el cual cada Estado sudamericano reformula el régimen político y jurídico y redefine y actualiza el papel de las Fuerzas Armadas, se abre camino para la propuesta de un foro formado por el colectivo de los Ministros de Defensa de una asociación—UNASUR— que declara como fundamental la protección de la democracia en la región.¹⁷

3.2. El Consejo de Defensa: algunos de sus elementos

Con este trasfondo histórico, y atravesado por el desafío de definir un campo de consenso en materia de defensa —cuestión que tradicionalmente cada Estado reserva para sí, se presentó el proyecto para la creación de un Consejo de Defensa en la UNASUR. Tras la reunión de Brasilia (2008), el Ministro de Defensa de Brasil, Nelson Jobim, realizó una gira por los países de la región para intentar sensibilizar a los gobiernos sudamericanos a la propuesta. Jobim concluyó su cronograma de visitas antes de la Cumbre Extraordinaria de la UNASUR, convocada para diciembre de 2008 y realizada en Costa do Saúpe, Bahia. La propuesta de creación del Consejo de Defensa fue colocada en la agenda, y fue aprobada por consenso en la declaración (*Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR*) que define la naturaleza, objetivos generales, estructura y funcionamiento del organismo.

El objetivo más amplio del Consejo sería el de crear una “zona de paz” (*Decisión*, Art. 4, a) en América del Sur a partir de un diálogo constante que pretende ser *transparente* sobre cuestiones de defensa (*Decisión*, Art. 3, d). Dicha zona de paz resultaría de la creación de una identidad sudamericana de defensa, instrumento visto como medio para profundizar la unidad entre países de América Latina y el Caribe (*Decisión*, Art. 4, b). De esta manera, sería posible evitar la desconfianza entre los Estados, salvaguardar la democracia y encontrar mejores medios para enfrentar problemas que son entendidos como “amenazas regionales”. Sin embargo, dichos problemas

no son definidos en el documento. La cuestión de la desconfianza intra-regional, por ejemplo, parece ser fundamental para el avance del proyecto, en la medida en que subsisten focos de tensión entre países como Venezuela y Colombia; y considerando que el proceso actual del Cono Sur, iniciado en los años 1980, tuvo como una de sus motivaciones la construcción de medios para el aumento de la confianza mutua en tiempos de una redemocratización incipiente. Sin claridad en sus definiciones acerca de la protección contra las “nuevas amenazas”, la *Decisión* remite al lector a las amenazas genéricamente presentadas en el Tratado Constitutivo de la UNASUR: “(...) el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas” (Art. 3, q).

Estas “amenazas” tienen en común el hecho de ser generadas por organizaciones no estatales con intereses y campo de acción transnacionales. No son, por lo tanto, amenazas representadas por otros Estados —peligros tradicionales del sistema internacional westfaliano. La dimensión interestatal continúa presente; no obstante fueron sumadas a ella las tensiones producidas por actores sin expresión estatal, muy diversos en sus objetivos y mecanismos de acción. El llamado terrorismo fundamentalista, por ejemplo, tiene un objetivo político vinculado a la formación de un Estado teocrático islámico en las regiones de predominio musulmán en el mundo, mientras que el narcotráfico no tiene metas políticas tradicionales, creciendo y fortaleciéndose bajo la sombra protectora que la ilegalidad de una fallida *guerra contra las drogas* les ofrece.

Si bien el discurso estadounidense post-11 de Septiembre apuntó a la presencia de terroristas fundamentalistas en la región de la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay (Stanganelli, 2004), la más expresiva manifestación de las “nuevas amenazas” en América del Sur yace en el campo del llamado “crimen organizado internacional” (Glenny, 2008). No obstante, la presencia de guerrillas como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) hizo posible la inclusión, si bien periférica, de América del Sur en la agenda de la guerra contra el terrorismo lanzada por el gobierno de los EE.UU. a partir de 2001, al tiempo que se fusionaron las “amenazas” de las *guerrillas tradicionales* y del *narcotráfico* bajo el concepto de *narco-terrorismo* (Rodrigues, 2006).

La identificación de “nuevas amenazas” trae aparejados desafíos conceptuales importantes en la medida en que evidencia la imposibi-

lidad de mantener los campos de la *seguridad interna e internacional* en polos diferentes e inconexos. En este sentido, la cuestión de la defensa —como la fase militar vuelta hacia el exterior, destinada a asegurar la seguridad de un estado —toma una dimensión al mismo tiempo *regionalizada* —dado que los problemas son transfronterizos— e *híbrida*, pues es simultáneamente internalizada e internacionalizada. Al respecto, la *Decisión* afirma, en el Art. 3 (m), que el Consejo/UNASUR defienden la “convivencia pacífica de los pueblos, la vigencia de los sistemas democráticos de gobierno y su protección, en materia de defensa, frente a las amenazas o acciones externas o internas, en el marco de las normativas nacionales. Del mismo modo, rechaza la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley, que ejerzan o propicien la violencia cualquiera sea su origen”.

Estos “grupos armados al margen de la ley” pueden actuar en más de un país al mismo tiempo, tener su origen en movimientos de la izquierda armada o paramilitares de derecha y contar con conexiones transnacionales. En suma, la expresión en cuestión es lo suficientemente amplia como para incluir organizaciones como las FARC, milicias urbanas, paramilitares, pandillas y “partidos o comandos” narcotraficantes con expresión local, regional e internacional. El Tratado de la UNASUR, al identificar estas “nuevas amenazas” como peligros compartidos por los Estados suramericanos, parece buscar allí un campo de convergencia que haría posible articular políticas de defensa en torno a agendas comunes. El hecho de compartir problemas comunes serviría como uno de los elementos para la coordinación de políticas de defensa en la región.

Más allá de dicho objetivo, el Consejo sería responsable de impulsar la cooperación entre las industrias de defensa de la región, procurando incentivar el fortalecimiento de una industria de defensa suramericana (*Decisión*, Art. 5, f). La apertura de mercados en el subcontinente generaría una economía de escala que ayudaría a financiar la investigación y desarrollo tecnológico en el área de armamento y dispositivos de defensa (georreferenciación, satélites, etc.). Un tercer elemento de aproximación entre los países estaría a cargo del intercambio entre civiles y militares dedicados al estudio de temas de defensa, generando espacios de conocimiento compartido y facilitando la elaboración de conceptos y abordajes comunes (*Decisión*, Art. 5, g). La cuarta y última cuestión es la reafirmación del compromiso de los Estados con la no proliferación nuclear (*Decisión*, Art. 3, f).

El fomento a la integración de la industria de defensa suramericana y el incentivo e intercambio de estudios del área son asimismo mencionados en la Estrategia Nacional de Defensa (END), documento elaborado por el Ministerio de Defensa de Brasil y que, en consonancia con el esfuerzo político y diplomático brasilero para la creación del Consejo de Defensa de la UNASUR, fue publicado el mismo día de la Cumbre Extraordinaria de la UNASUR que aprobó la creación del Consejo (diciembre de 2008). El documento presenta, a grandes rasgos, una propuesta de actuación estratégica de Brasil en el campo de la defensa nacional para las próximas décadas. El texto establece la profundización de la integración de América del Sur como uno de los pilares para el fortalecimiento de la presencia brasilera en el escenario internacional, para la viabilidad de su defensa y, en consecuencia, para garantizar su seguridad. Según la END:

Esta integración no solamente contribuirá a la defensa de Brasil, sino que también hará posible fomentar la cooperación militar regional y la integración de las bases industriales de la defensa. Apartará la sombra de conflictos de la región. Junto a todos los países se avanza rumbo a la construcción de la unidad suramericana. El Consejo de Defensa Sudamericano, en debate en la región, creará un mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflictos y fomentar la cooperación militar regional y la integración de las bases industriales de la defensa, sin que participe en él ningún país ajeno a la región (Brasil, EDN, 2008: 17).¹⁸

El párrafo pone en evidencia el objetivo de la EDN brasilera y su interés en un Consejo de Defensa que opere como mecanismo para la autonomía regional en cuestiones de defensa. En una palabra, regionalizar la cuestión de la defensa significaría hacer que los países sudamericanos cooperasen (dejando de tratar el tema de la defensa de modo estrictamente individual) al tiempo que evitaría la injerencia externa. El texto de la *Decisión* que constituye al Consejo, sin embargo, es cuidadoso al afirmar que el “Consejo será regido por los principios y objetivos establecidos en la Carta de las Naciones Unidas y en la Carta de la Organización de los Estados Americanos” (Art. 2). No se trataría entonces de una negación de los principios del multilateralismo, o de la usurpación de las competencias globales y hemisféricas, sino más bien de la tentativa de estructurar un instrumento regional de concertación, permitido por la Carta de San Francisco (Art. 52).

Finalmente, el último elemento a destacar aquí es el incentivo a la cooperación en misiones de paz y ayuda humanitaria (*Decisión*, Art.

5, h, i). Dicho enfoque también aparece en la END brasilera, que procura construir una política de entrenamiento común, compartir doctrinas militares, y el intercambio de militares e investigadores civiles, estrechando la cooperación y los lazos entre los Estados y sus dispositivos diplomático-militares.

Así, *regionalización y autonomía* parecen ser las expresiones que definen las intenciones del Consejo en el plano de la defensa: autonomía de decisión, autonomía para la industria de defensa, autonomía en la producción de conocimiento estratégico.

3.3. Zonas de paz para los Estados. ¿Y la sociedad civil?

La búsqueda de la autonomía en cuestiones de defensa parece ser el componente de fondo que anima el proyecto del Consejo de Defensa Suramericano. La conquista de dicha autonomía implicaría la consolidación de una etapa en la cual una región que fue históricamente subsidiaria de los intereses geopolíticos y de defensa de grandes potencias occidentales, pudiera experimentar grados más elevados de libertad de acción. Esta mayor capacidad de manejo, o de responsabilidad primaria sobre los temas de defensa y seguridad regionales, no implicaría una ruptura con el orden internacional o antagonismo frente a los centros de poder político, militar y económico mundiales.

Por el contrario, analizando el texto de la Declaración del Consejo de Defensa, sería posible trabajar con la hipótesis de que el tratamiento regional de los temas de defensa en América del Sur forma parte de un proceso más amplio de redefinición de los modos de dirigir la política global; proceso que modificaría los modos de acción de las organizaciones internacionales y de las coaliciones de Estados en el control y manejo de crisis. Esta hipótesis debería incluir, asimismo, un análisis del papel político y económico que Brasil viene asumiendo en conexión con otras potencias emergentes, donde se destacan las iniciativas del grupo IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) y del BRIC (Brasil, Rusia, India y China), y las implicancias militares y de defensa del aumento de la exposición internacional de Brasil.

Las hipótesis señaladas merecen mayor grado de detalle y la realización de estudios más profundos. Sin embargo, con estos breves esbozos es posible destacar la siguiente cuestión: ¿los problemas de

defensa y seguridad serían moldeados a partir de una visión estrictamente estado-céntrica? Aún con la inclusión de las “nuevas amenazas” como peligros que enfrenta el Estado, el concepto de defensa y la estructura del Consejo son hasta ahora nítidamente estatales. En apenas un pasaje de la *Decisión*, los redactores del texto mencionan la importancia de la sociedad civil al decir que la propuesta del Consejo “promueve, en conformidad con el ordenamiento constitucional y legal de los Estados Miembros, la responsabilidad y la participación ciudadana en los temas de defensa, como bien público que atañe al conjunto de la sociedad” (Art. 3, k).

Aún si se considera el incentivo al intercambio de trabajos de investigación como una entrada posible para sectores de la sociedad civil (a través de universidades y centros de investigación), la participación de ONGs dedicadas al análisis, mediación y prevención de conflictos no es tratada específicamente por la *Decisión* que constituye al Consejo de Defensa. Teniendo en cuenta la importancia creciente que vienen asumiendo organizaciones no-gubernamentales en la gestión compartida, junto a Estados y organismos internacionales, de situaciones de crisis y conflictos —inclusive en América del Sur, es interesante notar la falta de preocupación por incluir a dichos actores o indicar espacios para el diálogo permanente de las ONGs con los agentes estatales. Esta falta de apertura a las organizaciones de la sociedad civil parece, incluso, ir a contramano de los nuevos métodos de gestión compartida entre Estado y ONGs que vienen siendo implementados internacionalmente para el funcionamiento y aplicación de diversas modalidades de políticas públicas.

Los Estados Miembros de la UNASUR se comprometen, en el marco del Consejo de Defensa, a colaborar por una “cultura de paz en el mundo” (*Decisión*, Art. 3, f), afirmación que podría entenderse como una puerta abierta para temas tratados por diversas ONGs que, en la región, tienen por objetivo formar una agenda positiva para la paz y la prevención de conflictos. Sin embargo, el texto que constituye al Consejo no va más allá de la mención genérica a la “participación ciudadana”, sin mayores detalles.

Esta dificultad para incluir organizaciones de la sociedad civil es importante, en la medida en que una parte considerable de las “nuevas amenazas” identificadas por la *Decisión* supera a la separación entre *problema doméstico* y *problema internacional*, y atañe directamente a la vida social en sus aspectos cotidianos.

3.4. La primera crisis del naciente Consejo

A su vez, el foco exclusivamente estado-céntrico del Consejo de Defensa también demostró fragilidades. En sus primeros seis meses de vida, el Consejo sufrió la agitación de la crisis en torno al uso de bases colombianas por fuerzas militares estadounidenses, anunciado en julio y acordado en agosto de 2009 por Bogotá. El acuerdo permitía a los Estados Unidos utilizar hasta siete bases aéreas colombianas, pudiendo enviar al país hasta 800 militares y 600 civiles (Folha de S. Paulo, 2009). Así, el nuevo pacto profundizaba la ya bastante significativa cooperación militar entre los dos países, con la transferencia (estimada) de 5.5 miles de millones de dólares a Bogotá desde el año 2000, a través del Plan Colombia.

La noticia del acuerdo generó incomodidad y protestas entre los Estados de América del Sur, sin restringirse a Venezuela y Ecuador, que recientemente habían tenido fricciones con Colombia. Fue sorpresiva la reacción exaltada del gobierno brasilero, que no sólo se manifestó en contra de la mayor presencia militar estadounidense, sino que también desaprobó el proceso de negociación del uso de las bases. Para el gobierno de Lula da Silva, Colombia incumplió el compromiso de transparencia en cuestiones de defensa acordado en la UNASUR, cuestiones para las cuales habría sido creado el Consejo de Defensa Suramericano. Por otra parte, desde la perspectiva del gobierno brasilero, la cooperación regional podría lidiar con el combate al narcotráfico (justificación que presentaba Colombia para el pacto) sin necesidad de una mayor presencia de los Estados Unidos.

Para Juan Gabriel Tokatlian (2009), si el acuerdo militar entre los dos países vino, por el lado colombiano, para incrementar las capacidades operacionales y la fuerza en el combate al narcotráfico, por el lado estadounidense fue firmado como una alternativa a la no renovación del convenio de utilización de la base de Manta en Ecuador. Según Tokatlian, el éxito aparente de la causa bolivariana, tras la negativa del permiso del gobierno ecuatoriano a la permanencia de militares estadounidenses en su territorio, fue compensado con la profundización de la cooperación militar con los colombianos, mayores socios estratégico-militares de los EE.UU. en la región. Esta presencia estaría relacionada con una readecuación estratégica más amplia de los EE.UU. que incluye la reactivación de la IV Flota Naval, responsable de patrullar el Caribe y el Atlántico Sur, y un proceso de reordenamiento de las bases aéreas estadounidenses, capaz de

permitir el tránsito y alcance operacional de sus aviones militares en todo el globo.

En un intento por diluir el clima de desconfianza, el presidente colombiano Álvaro Uribe hizo una gira por países de América del Sur y confirmó su presencia en el encuentro extraordinario del Consejo de Defensa Sudamericano solicitado por Brasil para discutir la cuestión de las bases colombianas. La reunión del Consejo de Defensa tuvo lugar, finalmente, en Bariloche, Argentina, el 28/08/2009. Las casi ocho horas de reunión de los Jefes de Estado de la UNASUR estuvieron signadas por la retórica y la imprecisión, irritando al presidente brasileiro, Lula da Silva, que ya se había incomodado con el permiso para que el encuentro fuese televisado en vivo. Lula demostró insatisfacción por la falta de disposición de los mandatarios para tomar una posición clara en cuanto al tema del uso estadounidense de bases colombianas.

La incomodidad del gobierno brasileiro pareció evidenciar que existía la expectativa de que un rechazo colectivo al acuerdo Bogotá-Washington fortaleciera la propuesta del Consejo de Defensa y, conjuntamente, la regionalización de las cuestiones de defensa y seguridad. La falta de disposición de los presidentes para avanzar en ese sentido fue considerada un fracaso para el gobierno de Lula y habría demostrado la dificultad para alinear posiciones comunes de defensa en el subcontinente. Sin embargo, para el diplomático Antonio José Simões, “sería un grave error desdeñar los resultados de la Cumbre de Bariloche pues el sector de defensa es aquel en el que la integración es más difícil, en tanto que involucra cuestiones más sensibles, referentes a la soberanía de los Estados” (2010: 268). En este sentido, el mero hecho de que los mandatarios se hayan reunido para discutir un tema de clásica exclusividad de cada Estado, ya sería un indicador de avances importantes en áreas sensibles del proceso de integración.

La cuestión de la defensa en América del Sur padece aún amenazas y acciones concretas de rearme de los países suramericanos, ejemplificadas por los acuerdos militares entre Venezuela y Rusia, Estados Unidos y Colombia, y Brasil y Francia. Este último incluyó la compra de submarinos convencionales y un contrato para la construcción, con transferencia de tecnología, del primer submarino nuclear de la región. Estos procesos son presentados formalmente por los Estados como de renovación, readecuación y actualización de equipamientos de defensa, y no tendrían intenciones belicistas; aún así, el temor

de que se desarrolle una carrera armamentista en la región no está superado.

En lo que concierne a la dimensión cooperativa entre la UNASUR y los EE.UU. en el campo de la defensa, un esbozo de agenda positiva surgió con la carta enviada por la Secretaria de Estado, Hillary Clinton, al gobierno de Ecuador, en la condición de presidente *pro tempore* de UNASUR. Con fecha del 19 de enero de 2010, la carta responde a la invitación para el diálogo de la UNASUR con los EE.UU., de la siguiente manera:

Deseo agradecerle por su última carta en relación a la invitación a los Estados Unidos de parte de la UNASUR para participar del diálogo en materias estratégicas, particularmente en temas de defensa y seguridad. Diálogos preparados y estructurados pueden aumentar el entendimiento mutuo además de identificar áreas de potencial cooperación.

Para este fin, agradeceríamos que los oficiales de UNASUR nos provean de una lista de temas propuestos para el diálogo. Esto facilitaría la coordinación de la reunión entre UNASUR y oficiales de Estados Unidos, quienes conjuntamente podrán desarrollar una agenda para el diálogo.

Nuevamente, gracias a Usted por el interés al diálogo de UNASUR con los Estados Unidos. Espero trabajar en un futuro cercano con Usted.¹⁹

Lo más significativo de esta carta no es la disposición para el diálogo en temas de seguridad, sino el implícito reconocimiento de UNASUR, por parte de los Estados Unidos, como instancia legítima de diálogo en el campo de la seguridad, hecho que refuerza no solamente en el hemisferio, sino globalmente, la posición del nuevo bloque y de la propuesta brasilera del Consejo de Defensa. Otra consecuencia relevante de la carta es el hecho de que los EE.UU. aceptaron discutir este tema fuera del ámbito de la OEA, lo cual corrobora el debilitamiento de la misma, al menos en materia de defensa y seguridad.

La conjunción de numerosas cuestiones en torno al proyecto del Consejo de Defensa Suramericano lo convierte en objeto de análisis interesante para estudiar temas como la política de defensa de los Estados suramericanos y su posible articulación, el rol de Brasil y sus pretensiones de consolidar una nueva etapa de liderazgo regional, los

desafíos teóricos para la comprensión de las “nuevas amenazas”, la redefinición de la presencia estadounidense en el subcontinente, la definición de los nuevos roles republicanos de las fuerzas armadas suramericanas y el problema de la participación de la sociedad civil en temas de defensa y seguridad, que son monopolio tradicional de los Estados y que han sido abiertos, con mucha dificultad, a la discusión social más amplia.

4. Conclusiones

La UNASUR es, sin dudas, fruto de la maduración del proceso de integración de los países suramericanos, que responde a la consolidación del Mercosur ampliado y a su convergencia con el Pacto Andino. Innova al evocar el tema de la paz, la seguridad y la defensa en su agenda. Lleva en su seno las divergencias y competencias entre sus miembros, que pueden tanto generar pesos y contrapesos positivos, como crear fricciones e *impasses*. En este sentido, todavía no está claro si la UNASUR se confirmará como representante de Estados o de gobiernos.

De acuerdo con el acertado análisis crítico de Granillo Ocampo (2009: 434), la UNASUR “carece de una estructura institucional adecuada para los complejos objetivos establecidos (...) ni fueron establecidas políticas claras para la conducción del proceso.”

El Mercosur, en el sentido estricto de la cuestión, no presenta muchas experiencias en este sentido, pues no cuenta con un órgano o encuentros especializados sobre paz, seguridad y defensa. Con la excepción de las cuestiones relativas a la creación de una zona de paz (y de su ejercicio y mantenimiento, no siempre percibidos ni fácilmente medibles), y de la coordinación de los países miembros en misiones de paz de la ONU, en especial la MINUSTAH, el Mercosur no deja como legado mecanismos concretos para el nuevo desafío de la integración suramericana ampliada de la UNASUR.

En este proceso, la sociedad civil está reconocida como “participación ciudadana” en el Tratado Constitutivo de la UNASUR, pero no existen mecanismos concretos o un rol definido para su actuación en la nueva organización.

El Consejo de Defensa propuesto por el gobierno de Brasil y aprobado como órgano de la UNASUR es una audaz propuesta para establecer un canal de diálogo y concertación permanente en los temas de

paz, seguridad y defensa regionales. No se propone substituir a la OEA, pero establece con ella un nuevo espacio de competencia en el campo de la prevención y resolución de conflictos y construcción de la paz.

Los roles y las agendas de la sociedad civil en relación al Consejo de Defensa de la UNASUR se tornan más necesarios y más urgentes, en la medida en que el Tratado de la UNASUR y la Decisión constitutiva del Consejo hacen referencia a “nuevas amenazas”, que incluyen temas que escapan al concepto tradicional de seguridad y que afectan e impactan más de cerca y más profundamente a la cotidianidad de los ciudadanos.

5. Recomendaciones

Los autores del presente texto consideran que la UNASUR no contempla la participación de la sociedad civil como sería de esperar. Tampoco el Consejo de Defensa incluye a la sociedad civil entre sus interlocutores. No existen mecanismos concretos de participación de la sociedad civil, lo cual se ve agravado por el predominio de la diplomacia presidencial y ministerial en la naciente vida de la UNASUR.

Por lo tanto, y con el objetivo de colaborar para el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil en los temas de paz y seguridad regionales, los autores sugieren cuatro recomendaciones prácticas:

- 1) La Secretaría de la UNASUR, con sede en Quito, debería abrir un proceso de acreditación e interlocución para organizaciones de la sociedad civil, permitiendo así su participación permanente en las discusiones del bloque.
- 2) La UNASUR debería desarrollar un portal electrónico libre y actualizado (en el actual hay pocos documentos, links deshabilitados, la información y las agendas están incompletas) para facilitar el acceso de la sociedad civil.
- 3) Cooperación entre las redes de la sociedad civil y las cancillerías de los países miembros, con el objetivo de impulsar la inclusión de canales de participación de la sociedad civil en las cumbres de la UNASUR.

- 4) Cooperación entre las redes de la sociedad civil y las cancillerías de los países miembros, con el objetivo de impulsar la participación de la sociedad civil en las reuniones del Consejo de Defensa.

Notas

1. Un especial agradecimiento a Rut Diamint (Universidad Torcuato Di Tella, Argentina) y a José Manuel Ugarte (Universidad de Buenos Aires y CRIES, Argentina) por los comentarios hechos a la primera versión del texto, presentado en la Conferencia Regional “Multilateralismo, Sociedad Civil y Prevención de Conflictos en las Américas” promovida por el CRIES, GPPAC y CARI, en Buenos Aires, Julio de 2010. Los autores son los únicos responsables por la versión final del texto.
2. Para una visión amplia sobre la idea de integración latinoamericana a partir de pensadores de la región, ver: Íñiguez, Carlos Piñero. *Pensadores Latinoamericanos Del Siglo XX. Ideas, Utopías y Destino*. Buenos Aires: Instituto Di Tella/Siglo XXI, 2006.
3. Aún en el Segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002).
4. Formada por doce países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.
- * N. del T.: en español en el original
5. La UNASUR depende de nueve ratificaciones para entrar en vigor. Hasta diciembre de 2010, Argentina, Bolivia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela habían aprobado los instrumentos de ratificación.
6. En el original: “A ABACC expressa um modelo sem precedente de cooperação regional, com a assinatura de um acordo quadripartite entre Argentina, Brasil, a ABACC e a AIEA e a ratificação do Tratado de Desnuclearização da América Latina de Tlatelolco (1994). De fato, os termos de funcionamento da ABACC são mais intrusivos e rígidos que os do próprio Tratado de Não Proliferação (TNP) (...)”.
7. Hasta 2009, la Conferencia de Forte da Copacabana ha sido una experiencia conjunta del Centro Brasileiro de Relaciones Internacionales (CEBRI), el Centro de Estudios de las Américas (CEAs) de la Uni-

- versidade Candido Mendes, la Cátedra Mercosur de Sciences Po y la Fundación Konrad Adenaur (KFA/Brasil).
8. Para conocer mejor las percepciones de los países sudamericanos sobre Brasil, cf. Hofmeister, W.; Rojas, F.; Solis, L. G. (comp.). *La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos*. Rio de Janeiro; FKA/FLACSO, 2007 (Tomo 1: América Latina).
 9. En el original: “que estimule o desenvolvimento e reduza assimetrias entre os países da região e promova a cooperação política, social, ambiental, tecnológica e cultural”.
 10. En tal sentido, la Secretaria General de la UNASUR, que debería ser la interlocutora institucional de la organización con la sociedad civil todavía no ha ganado una estructura mínima autónoma, y con la muerte de su secretario general, el ex-presidente argentino Nestor Kirchner, en octubre de 2010, la función quedaba sin titular hasta diciembre de 2010.
 11. Para un análisis de los dispositivos diplomático-militares desarrollados por los Estados europeos en el paso de la Edad Media hacia la Era Moderna Cf. Foucault, Michel. *Seguridad, Territorio, Población*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.
 12. Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR, Art. 5 (b).
 13. Cf. Lessa, A. C. *A Construção da Europa: a última utopia das relações internacionais*.
 14. Entre muchas obras que analizan dicho período, se indican para la consulta: Schilling, Paulo R. *O expansionismo brasileiro: a geopolítica do General Golbery e a diplomacia do Itamaraty*. Sao Paulo: Global Editora, 1981; Grael, Cel. Dickson. *Aventura, corrupção e terrorismo: à sombra da impunidade*. Petrópolis: Editora Vozes, 1985; Bueno, Clodoaldo y Cervo, Amado Luiz. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora UnB, 2008; Vizentini, Paulo Fagundes. *Relações internacionais do Brasil*. Sao Paulo: Fundacao Perseu Abramo, 2008.
 15. Para elementos de discusión sobre el papel de las fuerzas armadas y su relación con los regimenes republicanos en América Latina Cf. Figueredo, Eurico da Lima. *Os militares e a democracia*. Rio de Janeiro: Graal, 1980; Fregosi, Renée (org.). *Armée et pouvoirs en l'Amérique Latine*. Paris: Éditions IHEAL, 2004; Carvalho, José Murilo de. *Forças armadas e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005.

16. Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR, Art. 3 (g).
17. Tratado Constitutivo de la UNASUR, Art. 2
18. En el original: “Essa integração não somente contribuirá para a defesa do Brasil, como possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa. Afastará a sombra de conflitos dentro da região. Com todos os países avança-se rumo à construção da unidade sul-americana. O Conselho de Defesa Sul-Americano, em debate na região, criará mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região.”
19. Estados Unidos acepta diálogo con UNASUR. <http://www.elciudadano.gov.ec> (consultada el 20/01/2010). Ecuador: EEUU dispuesto a diálogo con UNASUR. <http://www.elnuevoherald.com> (consultada el 20/01/2010).

Bibliografía

- ADB. “União das Nações Sul-Americanas – Unasul” (2008). *Boletim da Associação dos Diplomatas Brasileiros* (ADB). Brasília, Ano XV, n. 63, p. 4-6, Out-Dez, 2008.
- Alemany, Cecília. (2008). La participacion ciudadana en El Mercosur: Algunas ideas para La reforma intitucional pendiente. *Pensamiento Propio*, Buenos Aires, Año 13, p, 113-135, Julio-Diciembre, 2008.
- Brigagão, Clóvis; Proença Júnior, Domício (2002). *Concertação Múltipla. Inserção de Segurança do Brasil*. Rio de Janeiro: Francisco Alves/FKA.
- Brigagão, Clóvis; Proença Júnior, Domício (Orgs). (2004). *Panorama Brasileiro de Paz e Segurança*. São Paulo/Rio de Janeiro.
- Bueno, Clodoaldo e Cervo, Amado Luiz (2008). *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora UnB.
- Aquino, Edson Tomaz. (2008). *A dimensão do Atlântico Sul na Política Externa e na Defesa do Brasil, dos anos 70 ao Limiar do Século XXI*. São Paulo: PUC-SP (Doutorado em Ciências Sociais).
- Brasil. Ministério da Defesa (2008). *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, Dezembro de 2008.

- Carvalho, José Murilo de (2005). *Forças Armadas e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Figueiredo, Eurico de Lima (1980). *Os militares e a democracia*. Rio de Janeiro: Graal.
- Fregosi, Renée (org.) (2004). *Armée et pouvoirs en l'Amérique Latine*. Paris: Éditions IHEAL, 2004.
- Florêncio, Sergio; Araújo, Ernesto (1996). *Mercosul Hoje*. S.Paulo/Brasília: Alfa Omega/Funag.
- Folha de S. Paulo. (2008) “Colômbia e EUA fecham acordo sobre o uso de bases”, 15/08/2009, disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1508200901.htm>, acesso em 15/08/2009.
- Folha de S. Paulo. (2008) “Unasul tem na Bolívia seu 1º teste de fôlego”. *Folha de S.Paulo*, S.Paulo, 05/10/2008, p. A 19.
- Foucault, Michel (2006). *Seguridad, Territorio, Población*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Glenny, Misha (2008). *McMáfia: crime sem fronteiras*. S.Paulo: Companhia das Letras.
- Jaguaribe, Helio. (2002). Mercosul e a Nova Ordem Mundial. *CEBRI Dossiê*, Rio de Janeiro, V.1, Ano 1.
- Grael, Dickson (1985). *Aventura, corrupção e terrorismo: à sombra da impunidade*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Granillo Ocampo, Raúl (2009). *Direito Internacional Público da Integração*. Rio de Janeiro: Campus.
- Hofmeister, W.; Rojas, F.; Solis, L. G. (comp.) (2007). *La percepción de Brasil em el contexto internacional: perspectivas y desafíos*. Rio de Janeiro: FKA/Flacso (Tomo 1: América Latina).
- Menezes, Alfredo da Mota e Penna Filho, Pio. *Integração regional: os blocos econômicos nas Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- Mercosur. Sitio oficial del Mercosur. <http://www.mercosur.org.uy>
- Oliveira, Eliézer Rizzo de (2005). *Democracia e defesa nacional*. Barueri/SP: Manole.

- Piñero Iñiguez, Carlos (Org.) (2006). *Pensadores Latinoamericanos del Siglo XX*. Ideas, Utopia y Destino. Buenos Aires: Instituto di Tella/Siglo XXI.
- Proença Jr., Domício; Diniz, Eugenio (1998). *Política de defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Rabelo, Larissa (1998). “Conselho Sul-Americano de Defesa”. *Conjuntura Internacional*, Belo Horizonte: PUC-Minas.
- Rodrigues, Gilberto M. A. (2009). América Latina, um certo Ocidente? In *Janus – Anuário de Relações Exteriores*, Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa, pp.143-145.
- _____ (2008). “O artigo 52 da Carta da ONU”. In Brant, Leonardo Nemer C. (Org.). *Comentário à Carta das Nações Unidas*. Belo Horizonte: Cedin, pp.801-812.
- Rodrigues, Gilberto M.A.; Serbin, Andrés (2009). Responsabilidade de Proteger. *A Tribuna*, Santos, Brasil, 11/07/2009.
- Rodrigues, Thiago (2006). “Narcoterror e o *warfare state*”. In Passetti, Edson; Oliveira, Salette (Orgs.). *Terrorismos*, São Paulo: Educ, pp. 149-161.
- Schilling, Paulo R. (1981). *O expansionismo brasileiro: a geopolítica do General Golbery e a diplomacia do Itamarati*. São Paulo: Global Editora, 1981.
- Serbin, Andrés (2009). America del Sur em um mundo multipolar: ¿es La Unasur la alternativa? *Nueva Sociedad*, n. 219, pp. 145-156, enero-febrero, 2009.
- Serbin, Andrés (Coord.) (2007). *Paz, conflicto y sociedad civil en America Latina y El Caribe*. Buenos Aires: Icaria.
- _____ (2008). *Construcción de paz y diplomacia ciudadana em America Latina y El Caribe*. Buenos Aires: Icaria.
- Simões, Antonio José Ferreira (2010). Unasul: a maturidade da América do Sul na construção de um mundo multipolar. In *Tensões Mundiais*, Fortaleza: Annablume, v. 4, n. 7, pp. 260-272.
- Souza, Amaury de. (2009). *A Agenda Internacional do Brasil*. A política externa brasileira de FHC a Lula. Rio de Janeiro: Cebri/Campus.
- Stanganelli, Isabel (comp.). (2004) *Seguridad y defensa en el Cono Sur*. Mendoza: Caviar Bleu.

Terra (2009). “Los retos de Ecuador al frente de Unasur”. Entrevista de Julio Oleas, asesor del Ministro de Relaciones Exteriores de Ecuador, a Terra Magazine, Quito, 24/06/2009.

Tokatlian, Juan G. (2009) “Suramérica y las bases en Colombia”. *El País*, 21/08/2009, http://www.mre.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=2220&Itemid=256, acceso em 12/10/2009.

Valor Económico. (2000). Estados Unidos da América do Sul. *Valor EU &*, São Paulo, Ano I, nº17, 25/08/2000.

Vizentini, Paulo Fagundes (2008). *Relações internacionais do Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

La Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA): Aspectos de seguridad y defensa y elementos de participación social

María Cristina Silva

Este artículo presenta un análisis detallado del desarrollo del ALBA, un proyecto que ha cumplido cinco años de existencia, y que despierta adhesiones y resistencias ante su propuesta alternativa de integración latinoamericana y caribeña. Es un espacio que ha escenificado una intensa dinámica de profundización y expansión, pero que también enfrenta grandes desafíos en la puesta en práctica de sus ambiciosos objetivos.

A través de una revisión de documentos oficiales, principios declarativos e información contingente, se pretende entregar elementos que aporten a construir visiones fundamentadas para entender esta propuesta nueva, valorando debidamente sus logros y dificultades.

En una primera parte se presentan los antecedentes esenciales para comprender la naturaleza particular de este mecanismo de unión regional, para luego abordar dos temas centrales: la seguridad y defensa en el marco de esta Alianza, y las formas previstas para la participación social, aspecto central y distintivo de la propuesta de integración bolivariana.

1. El ALBA como expresión de los nuevos proyectos de integración en América Latina del siglo XXI

En los albores del siglo XXI surgen en América Latina nuevos esquemas de integración, confirmando la tendencia regionalista post 90, donde predominan otros factores distintos a los económicos, que asumen un carácter multidimensional con el que se pretende dar una

respuesta más cercana a las realidades específicas de las subregiones y a las necesidades de los ciudadanos.

Así surgen la UNASUR, a partir del reconocimiento de un “espacio sudamericano”; la CALC, que convoca a toda América Latina y el Caribe; y el ALBA, el grupo de —a la fecha— ocho países de Sudamérica, Centroamérica y el Caribe aglutinados en torno al ideal de integración bolivariano.

La iniciativa más reciente es la CALC —Comunidad de América Latina y el Caribe— que se propone en diciembre de 2008, a instancias de Brasil, con la perspectiva de tener un espacio que integre a toda la región en función de su desarrollo, emprendiendo la búsqueda de una voz común latinoamericana y caribeña. En noviembre de 2009, a un año de la propuesta lanzada en la primera Cumbre de América Latina y el Caribe, se plantea en Montego Bay, Jamaica, un acercamiento entre la CALC y el Grupo de Río, con el fin de conformar el primer sistema de integración de todos los estados independientes de América Latina y el Caribe. Así, en febrero de 2010, en Cancún, se realiza la primera cumbre conjunta de ambos mecanismos, donde se acuerda la creación de esta comunidad, a partir del “patrimonio del Grupo de Río y de la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo”.¹

La UNASUR también proviene de una convocatoria brasilera, del año 2000, y se circunscribe a los países independientes de América del Sur, procurando la convergencia de la CAN y el MERCOSUR, e incorporando a la vez a Chile —que durante tres décadas había estado ausente de los procesos de integración latinoamericanos— y a dos países AEC: Surinam y Guyana. Este espacio sudamericano se oficializa en Brasilia, en mayo de 2008², y responde a la necesidad de integrar un área de alto valor geopolítico, que mira a dos océanos y que posee enormes recursos energéticos y alimentarios, entre otros factores que ameritan el establecimiento de mecanismos de coordinación.

El caso del ALBA se aparta de los esquemas tradicionales, presentándose como una “integración diferente”³. Se trata de una propuesta que surge del eje venezolano-cubano, que concibe la integración desde el concepto de “unión política” y que se contrapone a la integración latinoamericana basada en “las normas del comercio internacional”.⁴ Desde la perspectiva venezolana, se trata de “una propuesta liberadora versus una propuesta de dominación: ALBA versus ALCA”.⁵ De esta

manera, surge como “alternativa” a la invitación estadounidense de constituir un área de libre comercio hemisférica, que entrara en declinación en noviembre de 2005 en Mar del Plata, en la IV Cumbre de las Américas, donde la influencia del presidente Hugo Chávez y de la III Cumbre de los pueblos, organizada en paralelo, fueron determinantes para sepultar la oferta estadounidense, al menos en los términos y el alcance en los que originalmente fue planteada.

Un año antes de este punto de inflexión, en diciembre de 2004, surgió la iniciativa ALBA, en un acuerdo bilateral Cuba-Venezuela. No obstante, la idea era mencionada ya desde el año 1999, con la llegada de Hugo Chávez al poder en Venezuela. En la segunda y tercera cumbre de la Asociación de Estados del Caribe —1999 y 2001, respectivamente— el mandatario venezolano llamaba a la conformación de un “sólido espacio político”, invitando primero a “marchar hacia una Confederación de Estados Latinoamericanos y Caribeños”⁶ y mencionando en el siguiente encuentro, la posibilidad de generar una “Alternativa Bolivariana para las Américas”.⁷

“Alternativa”, en el sentido de que se plantea inicialmente como opción antagónica a la propuesta estadounidense del ALCA, para lo cual antepone la noción del “comercio justo”⁸ a la noción neoliberal de intercambio comercial.

Así, ante la competencia, el ALBA favorece la complementación económica y productiva, desde una base solidaria y tendiente a superar las asimetrías intrarregionales. Igualmente, releva el papel central del Estado como ente regulador, promueve la inversión entre los países de la región por sobre los capitales extranjeros e incentiva la propiedad intelectual latinoamericana y caribeña.⁹

El ALBA se caracteriza también por la centralidad de los temas sociales y de identidad cultural, a través de iniciativas comunicacionales, culturales y de reconocimiento del elemento indígena y de lo autóctono. Igualmente, se preocupa de los temas fundamentales del presente siglo, como el cuidado del medio ambiente y la integración energética y física, así como de la concertación de posiciones en los esquemas multilaterales.¹⁰

Hoy, cuando la “Alternativa” ha pasado a convertirse en una “Alianza”, estos objetivos cobran una renovada dimensión, consolidando el carácter distintivo del ALBA.

1.1. La cooperación como base de la integración bolivariana

El ALBA puede ser definido esencialmente como un mecanismo de cooperación, que trasciende incluso la frontera de sus países miembros.

En efecto, uno de los primeros principios del ALBA es pasar de la lógica de la competencia a la de la cooperación y de la solidaridad, elementos esenciales para cumplir los objetivos de superar la pobreza y las asimetrías entre los países.

Por una parte, la cooperación pretende el desarrollo conjunto de los países latinoamericanos y caribeños, valorando la producción, el intercambio y las inversiones intrarregionales.

Por otro lado, la cooperación se expresa en una relación concertada entre los estados o gobiernos y las comunidades de base y movimientos sociales, a través de iniciativas de cooperación económica, social y cultural. Esto se vincula al ejercicio de lo que se ha definido como “Diplomacia de los Pueblos” —planteada por el presidente boliviano Evo Morales como estrategia para la búsqueda de nuevos canales de diálogo, y que se traduce en resultados concretos para el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas.

En el ALBA, la cooperación se extiende a otros países, desde la concepción de que la acción solidaria debe dirigirse donde se requiera, pero también con una importante función de instrumento de difusión ideológica.¹¹

1.2. El legado bolivariano como fundamento histórico

Pero para comprender cabalmente esta propuesta de integración alternativa no basta con repasar su catálogo de conceptos y objetivos, pues aquí un elemento fundamental está dado en sus profundos fundamentos históricos, recogidos de la herencia de próceres integracionistas principalmente del siglo XIX, reconociéndose más de 60 figuras latinoamericanas y caribeñas que han protagonizado este proceso e inspirado este proyecto.¹²

Se destacan, entre otras, las ideas panamericanistas de Simón Bolívar, y su aspiración de crear una Confederación Latinoamericana y Caribeña, así como las de sus mentores, Francisco de Miranda y Simón Rodríguez; las del cubano José Martí y las del nicaragüense Augusto César Sandino, que impulsó la construcción de una nacionalidad latinoamericana.

El ALBA se apoya también en documentos donde ha quedado plasmado este pensamiento latinoamericanista, como la Carta de Jamaica (1815) —donde se propone la unidad latinoamericana para preservar la independencia de España y otras potencias extranjeras— y la Convocatoria al Congreso Anfictiónico de Panamá, de Simón Bolívar (1824) —donde se plantea la creación de un órgano supranacional para asegurar la unidad latinoamericana.

Este pensamiento es recreado por el presidente venezolano Hugo Chávez que, en su condición de militar, ya a finales de los años 70 promovía una revolución inspirada en la ideología bolivariana. Desde allí recoge los principios que posteriormente inspirarían el ALBA: la autonomía nacional, la participación popular, la economía autosustentable, la distribución justa del ingreso por las exportaciones petroleras y la lucha contra la pobreza.

“Lo que perseguíamos era eso, una revolución, una transformación política, social, económica y cultural inspirada en el planteamiento de Bolívar. Diseñamos así lo que hemos llamado el 'árbol de las tres raíces', que es nuestra fuente ideológica. Consiste en la raíz bolivariana (su planteamiento de igualdad y libertad, y su visión geopolítica de integración de América Latina); la raíz zamorana (por Ezequiel Zamora, el general del pueblo soberano y de la unidad cívico-militar) y la raíz robinsoniana (por Simón Rodríguez, el maestro de Bolívar, el Robinson, el sabio de la educación popular, la libertad y la igualdad). Este 'árbol de las tres raíces' dio sustancia ideológica a nuestro movimiento...”¹³

Al asumir el poder, en 1999, este carácter ideológico queda plasmado en el cambio de nombre de la República de Venezuela, que pasa a llamarse República “Bolivariana” de Venezuela.

Luego, en la primera reunión entre los gobiernos de Cuba y Venezuela para la implementación del ALBA, en abril de 2005, se reconoce este

legado, conminándose a “no escatimar esfuerzos hasta alcanzar el sueño de Bolívar y Martí de una América Latina y el Caribe, unida e integrada”: Aquí, incorporan en el propio nombre del ALBA el concepto martiano de la “América Nuestra”, para “diferenciarla de la otra América, expansionista y de apetitos imperiales”.¹⁴

1.3. La ideología como elemento cohesionador

Por tanto, el ALBA se apoya en una fuerte carga simbólica, que recoge la historia política latinoamericana y que refuerza la idea de una integración basada en un componente ideológico. Ligando el acrónimo al concepto, el ALBA alude a “primeras luces”, “albor”, “renacer”, de lo que, en palabras de Chávez, ha sido denominado como el “socialismo del siglo XXI”.

Esta influencia de los símbolos históricos políticos se expresa también en los hitos principales del ALBA, que se calendarizan en fechas memoriales, rescatando el acervo del ideario bolivariano. Así por ejemplo, hechos recientes como la VI Cumbre extraordinaria de Maracay, Venezuela, se programó el 24 de junio de 2009, “a 188 años de la victoria patriótica en la Batalla de Carabobo”, que marcó la primera independencia de Venezuela. Y el lanzamiento del proyecto turístico-histórico de la Ruta Libertadora Guayaquil, Quito, Bailadores y Cumaná, tuvo lugar el 24 de julio de ese mismo año, “en el 229º aniversario del natalicio de Simón Bolívar”. Estos y otros ejemplos dan cuenta de una estrategia que trae a la actualidad, celebra y recrea la historia bolivariana.

Claramente, el ALBA es, ante todo, un espacio ideológico, un mecanismo de integración —o unión— basado en la ideología como factor cohesionador. Esto implica, por ejemplo, que las decisiones no requieren de la búsqueda de consensos o sistemas de toma de decisión por mayorías o de acuerdo a criterios de proporcionalidad. La adhesión al ALBA implica necesariamente la adscripción a los principios ideológicos que lo inspiran.

Este elemento explica, en cierto sentido, el fuerte dinamismo que ha tenido el ALBA en sus seis años de existencia, pues parte de una base donde no existen las diferencias que caracterizan a otros sistemas que integran visiones divergentes en función de objetivos comunes, como es el caso de la propia Unión Europea.

No obstante, este consenso básico y facilitador del ALBA tiene una doble dimensión, pues visto como alineamiento ideológico, cualquier cambio de visión política en sus gobiernos miembros puede condicionar la pertenencia al mecanismo, generando inestabilidad de las membresías. Tal fue el caso de Honduras, que alcanzó a formar parte del ALBA durante solo un año (julio 2008 - julio 2009), hasta el derrocamiento del presidente Manuel Zelaya.

2. Orígenes y evolución del ALBA

2.1. Una iniciativa reciente

Un elemento importante para el análisis es considerar el escaso tiempo en el que ha venido implementándose el ALBA. En efecto, la iniciativa surge recién el 14 de diciembre de 2004, en La Habana, en el marco de las celebraciones del 180° aniversario de la victoria de Ayacucho, que selló la lucha independentista de América Latina, y de la Convocatoria al Congreso Anfictiónico de Panamá, momento cúlmine para la concreción de una confederación de repúblicas latinoamericanas.

A diciembre de 2009 había cumplido recién su primer quinquenio, con un hito fundamental en la cumbre del 24 de junio de ese mismo año, donde se le dio un grado superior, elevando el proceso al carácter de “alianza”.

Tras el momento de su lanzamiento, en el año 2004, el ALBA define específicamente los detalles de su aplicación al año siguiente, en la “I Reunión Cuba-Venezuela para la aplicación del ALBA”, que tuvo lugar el 27 y 28 de abril de 2005, en La Habana, donde ambos países hacen formal su compromiso de “no escatimar esfuerzos hasta alcanzar el sueño de Bolívar y Martí de una América Latina y el Caribe, unida e integrada”.¹⁵

Sin embargo, este ALBA cubano-venezolano pone énfasis en la consolidación de la cooperación bilateral, expresada ya en el convenio integral de cooperación Cuba-Venezuela del 30 de octubre de 2000. Así, el contenido de los primeros documentos del ALBA aluden a aspectos muy concretos, como la eliminación de barreras arancelarias, exención de impuestos, facilitación de transporte, inversiones, comercio, energía, intercambio educativo, deportivo y de salud, entre otros temas de interés bilateral, mencionando escasamente la

posibilidad de un alcance mayor, en puntos como la propuesta de alfabetización de América Latina y la convocatoria a los primeros juegos deportivos de integración latinoamericana y caribeña, que se realizarían en junio de 2005.

No obstante, en uno de los párrafos del Plan estratégico de 2005 se señala que es un “instrumento flexible, que continuará ampliándose y enriqueciéndose en la misma medida en la que surjan nuevas propuestas que cumplan los objetivos consagrados en la Declaración Conjunta y el Acuerdo para la aplicación del ALBA”.¹⁶

Esta evolución se expresa también en el tipo de proyectos, que comienzan siendo de índole social, en el primer eje Cuba-Venezuela, para pasar luego a “núcleos binacionales de desarrollo”, involucrando nuevos miembros, hasta alcanzar etapas superiores de conformación de empresas mixtas y luego proyectos gran nacionales, inaugurados el año 2007 para contrarrestar la figura y papel desarrollado por las transnacionales tradicionales.¹⁷

Así, es posible señalar que el ALBA adquiere una verdadera dimensión regional recién a partir del año 2006, cuando integra a Bolivia. Desde ese momento, se ha extendido a seis nuevos países —incluido el retirado Honduras, protagonizando un proceso de alto dinamismo.

2.2. Miembros y observadores

En su primer quinquenio, el ALBA cobra fuerza y sentido a través de la incorporación año a año de nuevos países miembros, en su mayoría, con gobiernos de fuerte sello rupturista, dándole un alcance sudamericano, centroamericano y caribeño.

Desde su fundación en 2004 hasta la VI Cumbre extraordinaria, del 24 de junio de 2009, el ALBA había pasado de ser un acuerdo bilateral a un mecanismo de nueve miembros, sumando cada año al menos un nuevo integrante. No obstante, desde julio de 2009 sufre una primera baja, con la suspensión de Honduras, que se retirara formalmente en enero de 2010. Desde allí se mantiene sin nuevos ingresos, como un espacio de ocho estados, pero con creciente participación de países observadores.

Cronológicamente, Bolivia adhirió al ALBA el 2006. El año siguiente lo hizo Nicaragua. En 2008 se incorporaron el segundo país centroamericano —Honduras— y caribeño —Dominica. Y el 2009 lo hicieron Ecuador, San Vicente y las Granadinas y Antigua y Barbuda.

Y desde una mirada proyectiva, se estima que el ALBA aún tiene espacio para continuar su proceso de ampliación, principalmente hacia el área del Caribe. Considerando la existencia de otros gobiernos afines o que han firmado acuerdos previos con Venezuela —al igual que otros países miembros que, como antesala a sus adhesiones, suscribieron acuerdos con este país—¹⁸ al menos tres países podrían incorporarse en un futuro próximo: Jamaica, Haití y Paraguay.¹⁹

Además de los miembros plenos, participan también en el ALBA importantes observadores, como es el caso de Irán, que se integra en 2007, y de Rusia, que lo hace en 2009. Se destacan estos dos países observadores por cuanto aportan componentes estratégicos, a través de acuerdos de suministros en el área de energía, armamento y defensa. Otros observadores son Granada, Haití, Paraguay, Uruguay, Guyana y, extra regionalmente, Siria.

Asimismo, es importante señalar que los objetivos del ALBA no se limitan a su espacio de membresías. Esto es especialmente observable en el caso de las redes de movimientos sociales del ALBA, que se extienden a nivel regional, y en la iniciativa Petrocaribe, que congrega a 18 países caribeños y centroamericanos —Venezuela incluida.

El tema de las membresías marca además una diferencia con los demás esquemas de integración surgidos en América Latina a principios de este siglo —UNASUR y CALC. La característica en el ALBA es que sus membresías son dinámicas. Son ampliables, en la medida que se amplíe el ámbito de influencia bolivariana, pero también pueden reducirse, de acuerdo a las circunstancias políticas específicas de cada país.

Tal fue el caso de Honduras, que presentó una moción legislativa para denunciar su adhesión al ALBA el 7 de julio de 2009, luego de la salida forzada del presidente electo Manuel Zelaya y la asunción del mandatario de facto, Roberto Micheletti.²⁰ Desde la perspectiva del grupo, Honduras continuó siendo miembro pleno, en un gesto de desconocimiento de la validez de las medidas del nuevo gobierno y

de ratificación de la vigencia del mandato del depuesto mandatario hondureño. Finalmente, el Congreso de Honduras concretó el retiro de este país del ALBA el 12 de enero de 2010.

Este hecho es de especial relevancia, pues puso de manifiesto la debilidad que representa el elemento central de la condición de afinidad ideológica de los gobiernos para su pertenencia al ALBA. Así, si bien por una parte es un factor claramente dinamizador, por otra, es también un punto de vulnerabilidad de este mecanismo, que lleva a cuestionar la viabilidad del grupo ante el cambio de escenarios políticos nacionales. De esta manera, cabe incluso preguntarse si este proyecto es viable de manera independiente, por ejemplo, a la figura del presidente venezolano Hugo Chávez, su máximo impulsor.

2.3. De Alternativa a Alianza

El ALBA tuvo un salto cualitativo en la VI cumbre extraordinaria de Maracay, Venezuela, del 24 de junio de 2009, donde, entre otros avances, cambió su nombre. Así, de llamarse “Alternativa”, concepto surgido como contestación a la iniciativa ALCA, pasó a llamarse “Alianza”. El presidente Hugo Chávez explicó el sentido profundo de este cambio, señalando que no solo se trataría de una modificación semántica, sino de códigos, de sentido y de fondo, pues el ALBA habría pasado de ser una propuesta teórica a una plataforma territorial, geopolítica y de poder.²¹

En cuanto a su estructura y contenidos, se crearon en esta reunión los Consejos Político, Económico y Social, dotando de una nueva composición orgánica al ALBA. De esta forma, la resolución del encuentro expresó “la consolidación del grupo como alianza política, económica y social en defensa de la independencia, la soberanía, la autodeterminación, la identidad y los intereses de los pueblos frente a los intentos de dominación”.²²

Con ello, el ALBA inicia una nueva etapa, con una estructura ad hoc para dar cumplimiento a sus objetivos centrales y con un reconocimiento explícito de conformación de una mancomunidad de países con un proyecto propio. Con ello, queda superado el objetivo circunstancial que le diera origen, de actuar como instrumento de oposición a una determinada iniciativa estadounidense. Si bien el ALBA sigue siendo refractaria al modelo estadounidense, hoy ha

desarrollado una agenda propia y una propuesta distinta para la integración de América Latina y el Caribe.

3. Estructura

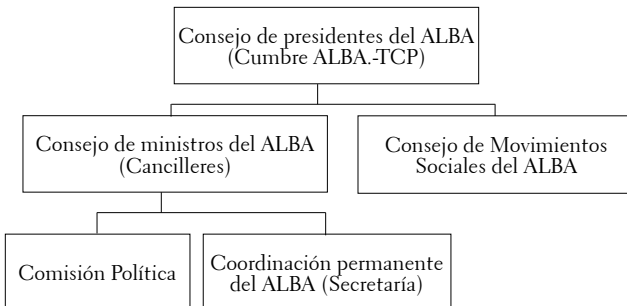
Otro elemento distintivo del ALBA se encuentra en su propia estructura. Una mezcla de Consejos, Comisiones y Grupos de Trabajo, que ha ido evolucionando e incorporando progresivamente nuevas instancias.

La estructura acordada en septiembre de 2007 fue especialmente señera, pues puso en práctica una participación directa de las organizaciones sociales en el proceso de toma de decisiones del ALBA. Allí, el poder central, representado por el Consejo de Presidentes del ALBA, era alimentado a un mismo nivel por dos órganos:

- un Consejo de Ministros (cancilleres) y
- un Consejo de Movimientos Sociales.

En términos de funciones, el Consejo de Presidentes, como órgano máximo, debía impulsar la integración de los países miembros del ALBA, así como decidir los mecanismos, proyectos y programas de implementación. Por su parte, el Consejo de Ministros fue previsto como la instancia que hace recomendaciones a los presidentes y se responsabiliza de la ejecución y seguimiento de los acuerdos presidenciales. Por su parte, el Consejo de Movimientos Sociales, si bien se situó a un nivel similar al de los ministros, está concebido como un ente de consulta y apoyo a las políticas del ALBA.²³

Gráfico 1
Organigrama acordado en el Segundo Consejo de Ministros del ALBA, Septiembre 2007, La Habana, Cuba



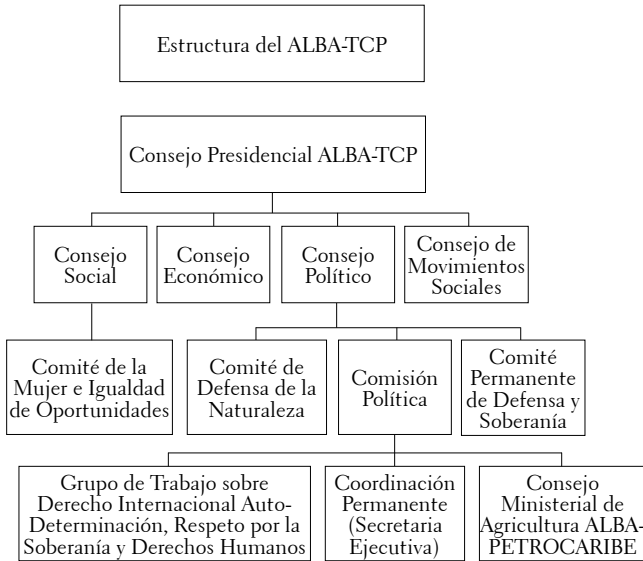
Esta base orgánica del ALBA daba cuenta de un funcionamiento simple y directo, destinada a facilitar la ejecución de la agenda temática, a través de reuniones permanentes del Consejo de Presidentes y de un número importante de reuniones extraordinarias, convocadas para dar pronta respuesta a situaciones específicas. Así por ejemplo, en sus más de cinco años de existencia el ALBA ha protagonizado diez cumbres oficiales y siete extraordinarias, además de seis cumbres de Petrocaribe, que han puesto en marcha una gran cantidad de mandatos ejecutivos.

Y para dinamizar aún más este proceso, en la VI Cumbre extraordinaria de junio de 2009, se acordó un aceleramiento sustantivo en la periodicidad de los encuentros, marcando un significativo impulso en la velocidad de implementación de la propuesta ALBA, al plantearse la intensificación de las reuniones presidenciales (cada tres meses) y ministeriales (mensuales).²⁴

En esta misma cumbre se amplió la estructura anterior con el lanzamiento de tres consejos de nivel ministerial, que se sumaron al Consejo de Movimientos Sociales:

- un Consejo Político, con sede en Quito,
- un Consejo Social, radicado en La Paz; y
- un Consejo de Complementación Económica, ubicado en Caracas.

Gráfico 2
Organigrama acordado en la VI Cumbre Extraordinaria del
ALBA, Junio 2009, Maracay, Venezuela



Esta nueva estructura tiene directa relación con el mejor apoyo a los objetivos esenciales del ALBA (políticos, sociales y económicos) y fue examinada y aprobada en el marco de la VII Cumbre Ordinaria del ALBA, del 17 de octubre de 2009, en Cochabamba, Bolivia. Allí mismo se resolvió la creación de Comités y Grupos de Trabajo dependientes de cada Consejo, destinados a abordar las distintas tareas específicas. Igualmente, se encargó al Consejo Político precisar las competencias, funciones y procedimientos de trabajo de estas instancias.²⁵

De esta forma, es posible observar que la composición institucional del ALBA ha ido configurándose progresivamente y que se ha ido intensificando su dinámica de encuentros. No obstante, aún existen áreas que no han sido implementadas plenamente, como es el caso del Consejo de Movimientos Sociales.

4. La agenda del ALBA

Al declararse el ALBA como un espacio no mercantilista, sus temáticas se centran fundamentalmente en lo relacionado a la cooperación horizontal, a la voluntad política de construir una solidaridad latinoamericana y caribeña efectiva, que rompa con las asimetrías nacionales y sociales. En específico, se trata de una agenda regional asentada principalmente en los aspectos políticos, económicos, financieros, energéticos y sociales.

Todos estos temas se ven representados en los principios rectores del ALBA.²⁶ En este sentido, en el ámbito político se propone un rol efectivo del estado como regulador de las economías; un trato especial y diferenciado a los países, que permita allanar las asimetrías existentes; la lucha contra la pobreza; la preservación de la identidad cultural de los pueblos; el desarrollo de las comunicaciones y el transporte; la protección del medio ambiente; la integración energética; el fomento de la inversión latinoamericana y la defensa de la propiedad intelectual; y la concertación de posiciones en los ámbitos multilaterales y en las negociaciones extrarregionales.

En el ámbito económico, el ALBA se ha propuesto alcanzar una zona económica de planificación, intercambio, inversión y cooperación entre sus países. Esto se respalda también con un instrumento de apoyo financiero —el Banco del ALBA, que apoya programas y proyectos a través de fondos reembolsables y no reembolsables. De cualquier forma, el ALBA aborda los temas económicos —al igual que los energéticos— desde una perspectiva de cooperación, solidaridad y complementación.

Los aspectos energéticos tienen una expresión concreta de cooperación en las iniciativas Petroamérica (Petrocaribe, Petrosur y Petroandina). Hasta el momento, Petrocaribe es el único de los tres entes subregionales que se encuentra en pleno funcionamiento y expansión, apoyando con acceso preferencial al petróleo venezolano a los otros 17 miembros caribeños y centroamericanos de esta iniciativa.²⁷

Las reivindicaciones sociales ocupan un lugar central en la agenda del ALBA. Aquí se encuentran todos los elementos relativos a la defensa de las culturas autóctonas, indígenas y afrodescendientes, y

la complementación de los aspectos económicos y de cooperación en función de superar la pobreza, preservando la identidad cultural de los pueblos. En definitiva, es éste el aspecto que define de manera más profunda el sentido del ALBA.

5. Aspectos de seguridad y defensa

La cooperación en seguridad y defensa, en rigor, es un tema aún ausente en el espacio del ALBA. No existen dentro del grupo acuerdos grupales de cooperación militar o relativos a la defensa regional. Recién en la VII Cumbre del grupo, en octubre de 2009, en Cochabamba, se gestó una primera iniciativa para institucionalizar la seguridad en el ALBA, al decidirse la conformación de un Comité Permanente de Soberanía y Defensa, que formaría parte del Consejo Político del ALBA, y que perseguiría dos objetivos: “la definición de una Estrategia de Defensa Integral Popular Conjunta y la constitución de una Escuela de Dignidad y Soberanía de las Fuerzas Armadas”.²⁸ El Comité estaría integrado, en principio, por cinco países del ALBA, puesto que Antigua y Barbuda, Dominica, y San Vicente y las Granadinas están adscritos a un Sistema de Seguridad Regional integrado por los países del Caribe Oriental. Sin embargo, de los cinco potenciales miembros, es incierta la posibilidad real de participación de Nicaragua y Cuba, por razones de apoyo parlamentario y por las implicancias en la relación con Estados Unidos, respectivamente.

Más allá de esta incipiente iniciativa, existe entre los miembros del ALBA una serie de acuerdos bilaterales protagonizados por Venezuela, que refuerzan la alianza estratégica. Tal es el caso, por ejemplo, de los sucesivos acuerdos militares entre Venezuela y Bolivia. Los primeros, de 2006, estaban destinados a permitir el ingreso de tropas venezolanas en territorio boliviano para gestión de crisis y desarme y control de armas, y a financiar la construcción de una base militar en el departamento de Beni.²⁹ Luego, en 2008, ambas naciones firmaron un Memorándum de Entendimiento en materia de seguridad y defensa, que contempla cooperación para todas las ramas de las Fuerzas Armadas —incluyendo apoyo para una escuela naval boliviana, intercambio militar, ejercicios conjuntos y formación en inteligencia, entre otros numerosos puntos.³⁰

Así, la inexistencia de acuerdos regionales o estructuras formales en el marco del ALBA no es obstáculo para una efectiva colaboración entre sus miembros. Esto ha quedado de manifiesto en una cantidad de eventos que han amenazado la seguridad regional —principalmente en Colombia y Honduras— y que demuestran una cooperación de facto en temas de seguridad y defensa entre los países bolivarianos.

Así mismo, un elemento central de la relación con los países observadores del ALBA se da precisamente en el área de los acuerdos de cooperación militar y energética. De esta forma, Venezuela mantiene acuerdos en estos ámbitos con Irán y Rusia.

Con Irán, la cooperación en defensa comenzó en 2004, llegándose a suscribir en abril de 2009 un Memorándum de Entendimiento para la cooperación técnico operacional en materia de defensa que, desde la perspectiva iraní “servirá para resguardar la paz y la tranquilidad en pro de todos los pueblos de la región”, pero sin representar “ninguna amenaza para ninguno de los pueblos”.³¹ Esta cooperación se basa en lo que ambos países han definido como una “alianza estratégica” donde, adicionalmente, Venezuela apoya la autonomía energética del gobierno de Mahmoud Ahmadinejad, mediante el suministro diario de 20.000 barriles de gasolina. Asimismo, se expresa en el ámbito financiero, a través del impulso de bancos conjuntos y de un fondo de inversión por 1.600 millones de dólares.³²

La cooperación bilateral se ha ido intensificando, extendiéndose a las más diversas áreas. Así, en noviembre de 2009, ambos países suscribieron 68 nuevos proyectos de cooperación bilateral en materia de agricultura, industria, comercio y energía, y en octubre de este año se firmaron otros 11 acuerdos en salud, vivienda, energía y transferencia tecnológica, consolidando las relaciones bilaterales.

De cualquier forma, la alianza venezolana-iraní ha despertado reacciones en algunos sectores de América Latina, al considerarse que extrapola el conflicto del Medio Oriente al escenario latinoamericano. Solidarizando con su aliado, Hugo Chávez ha identificado a Israel como un enemigo declarado, desatando la respuesta israelita a través de un reforzamiento de la cooperación militar entre este país y Colombia.³³ Por tanto, esto abre ciertos cuestionamientos sobre la posible amenaza que puede significar este tipo de acciones para el objetivo común de una zona de paz sudamericana, acordada el año 2000 en el marco de la UNASUR.

Por otra parte, Venezuela firmó con Rusia acuerdos de cooperación técnica militar en septiembre de 2009, que concretarán ventas de armas rusas —incluyendo tanques de guerra y misiles defensivos— por 2.200 millones de dólares³⁴, con lo cual Venezuela podrá cumplir el objetivo expresado en julio de este mismo año, de duplicar su flota y fortalecer sus fuerzas armadas. Este acuerdo, que se implementará con criterios de confidencialidad, viene a consolidar una relación comercial en el ámbito de armamentos iniciada en el año 2006, cuando Venezuela compró a Rusia una flota de aviones caza, helicópteros y 100.000 fusiles de asalto.³⁵ Además de las adquisiciones de armamentos, Venezuela mantiene con Rusia una alianza militar, mediante la cual llevó a cabo maniobras conjuntas en El Caribe, en noviembre de 2008.³⁶

Por otra parte, la cooperación se ha extendido crecientemente a otras áreas, a través de acuerdos de inversión petrolera, de construcción de viviendas, industriales, científicos-tecnológicos, educativos y aeronáuticos —que permitirán, entre otros, establecer una ruta aérea Caracas-Moscú. Además, Venezuela y Rusia acordaron instalar un Banco binacional, con un capital compartido de 4 mil millones de dólares. Y últimamente, en octubre de este año, ambos países suscribieron un acuerdo nuclear para la “independencia energética”³⁷, que ha despertado la preocupación de Estados Unidos.

Más allá de estos múltiples y crecientes lazos, son los acuerdos militares de Venezuela con Irán y Rusia los que han generado ciertas aprensiones en países latinoamericanos, por la posibilidad de reanimación de una carrera armamentista en la región. Desde la perspectiva venezolana, el incremento de equipamiento militar es una necesidad estratégica y contra hegemónica, que viene a contestar la acción estadounidense, escenificada, puntualmente, en el acuerdo de uso de siete bases militares en Colombia. Aquí, cobra especial atención la compra de cohetes rusos de corto alcance, que ponen en alerta sobre una posible reacción contra Estados Unidos a través de Colombia, y que actúan, al menos, como elementos disuasivos de cualquier intervención estadounidense en la región.

Pero también subyacen otras razones endógenas, que responden a los equilibrios regionales de poder. Así por ejemplo, los acuerdos militares Venezuela-Rusia se firmaron apenas días después de que Brasil acordara la compra de 14.000 millones de dólares en equipamiento militar de Francia, lo que ha sido evaluado como el mayor gasto militar brasileño de los últimos cincuenta años.³⁸

De cualquier forma, es necesario señalar que es Venezuela el país que protagoniza un fortalecimiento militar, en términos nacionales, y no el resto de los países miembros del ALBA. No obstante, como líder del grupo, el solo poderío militar de Venezuela actúa como un factor disuasivo, que refuerza la seguridad de los demás países miembros. En este sentido, Venezuela es el actor principal en términos de defensa, y actúa como guardián de la seguridad de sus aliados.

5.1. El enfoque de seguridad del ALBA: La contra hegemonía

El objetivo central en el ámbito de seguridad, reiterado permanentemente en el discurso de Hugo Chávez, es contrarrestar la presencia militar estadounidense en la región, desde una visión global “anti hegemónica” y, en lo específico, referida a la presencia del Comando Sur y sus acciones, focalizadas en Colombia.

En general, el mandatario venezolano ha seguido la línea discursiva castrista de la anti hegemonía estadounidense, apelando frecuentemente a este objetivo. Así por ejemplo, en su última gira en septiembre de 2009 a Rusia, Libia e Irán llamaba a construir una “alianza anti imperialista”, augurando la caída del “imperio yanqui” durante las primeras décadas del siglo XXI.³⁹

En este sentido, dotándose de mayor poderío bélico, Venezuela se opone defensivamente a la posibilidad de injerencia estadounidense en la región. Por distintos medios —como por ejemplo, en su programa “Aló Presidente”— Chávez ha insistido en que seguirá comprando armas para “repeler una eventual invasión estadounidense”, para lo cual, “Venezuela contaría con el apoyo de otros países de Latinoamérica”. Así, además del equipamiento de la Fuerza Armada Nacional (FAN), de la reserva y de la guardia territorial, se ha trazado el objetivo de armar a “un millón de hombres y mujeres de las reservas civiles y militares” y de continuar “fortaleciendo el poder militar y el poder popular” con armas, adiestramiento y equipos.⁴⁰

Si bien no se ha concretado, la propuesta de un órgano de seguridad común “antiimperialista” ha sido planteada en diversas oportunidades. Así por ejemplo, en uno de sus programas radiales a inicios de 2008 el presidente Chávez señalaba que el ALBA “es una estrategia político militar que compromete a sus Estados miembros a formar una alianza para defenderse en caso de una agresión de

Estados Unidos”, invitándolos a “conformar una estrategia de defensa conjunta e ir articulando nuestras fuerzas armadas, nuestras fuerzas aéreas, nuestros ejércitos, nuestras marinas, nuestra guardia nacional, fuerzas de cooperación, nuestro cuerpo de inteligencia” contra un enemigo común, “el imperio de Estados Unidos”.⁴¹

Sin embargo, a pesar de estos propósitos manifiestos y de que existen efectivas alianzas militares y compras de armamento, analistas estadounidenses han tendido a desestimar su importancia, señalando que esto es solo una forma de capitalizar un tipo de retórica, pero que no tiene un sustento real, pues primaria la dependencia económica venezolana de Estados Unidos, su principal socio comercial. Así, advertencias tales como que soplan “vientos de guerra” en la región, expresadas en el marco de la UNASUR, si bien pondrían a la administración Obama a la defensiva, corresponderían más bien, desde la perspectiva de Washington, a una forma de desviar la atención respecto a los problemas internos que afectan a Venezuela.⁴²

5.2. Seguridad energética

Más allá del rol de resguardo de la región ante posibles intervenciones militares estadounidenses, Venezuela se ha propuesto también un rol de protección de la seguridad energética regional, como elemento estratégico de poder. Así, a través de la UNASUR y el ALBA, el país está “construyendo mecanismos solidarios para garantizar la seguridad energética, la protección de la Amazonía y el aprovechamiento equilibrado, ecológico de sus riquezas naturales y la correcta distribución de la riqueza acuífera del continente”.⁴³

De esta forma, Venezuela desarrolla un papel fundamental en América Latina y el Caribe a través de su “diplomacia petrolera”, donde regula el mercado energético a través de iniciativas como Petrocaribe, o del Banco del ALBA, que otorga créditos para el cumplimiento de los objetivos del grupo, entre ellos, los referidos a inversión energética, minera, medioambiental y de infraestructuras.⁴⁴

Más allá del valor energético, el petróleo tiene un valor geopolítico, ocupando un capítulo especial en el accionar del ALBA, pues Venezuela utiliza sus recursos petroleros para hacer efectivo su liderazgo regional. Producto de este factor económico, Venezuela duplica ampliamente el PIB de todos los demás países miembros del

ALBA juntos —con 379.000 millones de dólares, siendo el segundo país Ecuador, con 65.000 millones—⁴⁵, evidenciando una clara asimetría y predominancia.

Por tanto, el petróleo venezolano es considerado el motor económico de la integración bolivariana, siendo definido por algunos analistas como “un brazo de la política exterior del presidente venezolano para conformar alianzas estratégicas y garantizarse un espacio de influencia en la región”.⁴⁶ Esto ha sido expresado también por Hugo Chávez en numerosas ocasiones, como en la Cumbre de Barquisimeto, en 2007, donde señaló que el petróleo, que antes favoreció los intereses de Estados Unidos está ahora “al servicio de los países de América Latina”.

5.3. La defensa en la práctica: El caso Honduras y Colombia

En la segunda mitad del año 2009 dos situaciones despertaron la reacción de la región, amenazando la democracia, la vigencia del Estado de Derecho y la seguridad regional. Por una parte, el golpe de Estado en contra del presidente Manuel Zelaya, de Honduras, y por otra, la presencia estadounidense en siete bases militares en Colombia, incrementada luego del cierre de la base de Manta, en Ecuador. Ambos hechos han sido atribuidos por los miembros del ALBA a la intervención estadounidense en estos países.

En el caso de Honduras, la causa de fondo atribuible al derrocamiento del presidente Zelaya habría sido su acercamiento al ALBA, e intento de reproducir un sistema similar al del gobierno venezolano, razón que ha sido reconocida por analistas de distintas tendencias.⁴⁷ En efecto, Zelaya, que incorporó a su país al ALBA en agosto de 2008, entró en disputa con los demás poderes del Estado al intentar implementar una consulta popular para la conformación de una Asamblea Constituyente, siguiendo el modelo venezolano instaurado exitosamente en Bolivia y Ecuador.

No obstante, la propuesta surgía con una falla de origen, y es que Zelaya no contaba con el respaldo popular suficiente, siendo evaluado incluso dos meses antes de su destitución como el presidente con menor índice de popularidad en América Latina (25%).⁴⁸ Así, a menos de un año de la adhesión de Honduras al ALBA, el 28 de junio de 2009, el país se vio afectado por un golpe de Estado que depuso al presidente electo, generando el rechazo en pleno de la

comunidad latinoamericana e internacional. En este contexto, uno de los primeros organismos en reaccionar fue el ALBA, que ya un par de días antes de que se desencadenaran los hechos había advertido del “golpe de Estado en curso” en Honduras.⁴⁹

Al día siguiente del derrocamiento, el 29 de junio, los países del ALBA se reunieron en una Cumbre extraordinaria en Nicaragua, para respaldar al gobierno de Manuel Zelaya.⁵⁰ Allí, emitieron un comunicado de rechazo y tomaron una de las primeras medidas concretas contra el gobierno de facto, decidiendo retirar sus embajadores de Honduras.⁵¹ Así mismo, se declararon en “sesión permanente de consulta”⁵² con los demás gobiernos latinoamericanos para evaluar medidas que permitieran la restitución del depuesto mandatario. En esta línea, Venezuela suspendió el suministro de petróleo que abastecía al país centroamericano a través de Petrocaribe, y el presidente Chávez llegó a declarar en julio de 2009 que el objetivo principal del ALBA era la restitución del presidente Zelaya.⁵³

Otro elemento que jugó un papel destacado en la oposición al gobierno de facto de Roberto Micheletti se dio a través de los movimientos sociales hondureños, aliados a los movimientos sociales del ALBA, que realizaron manifestaciones en distintos momentos y lugares del país, constituyéndose en un factor decisivo de presión ante la opinión pública internacional.⁵⁴

Por otra parte, en Sudamérica, Venezuela ha protagonizado un bullado frente de resistencia a la presencia estadounidense en la subregión, focalizándolo en Colombia. Ambos países limítrofes han mantenido tensas relaciones en la última década, que han venido incrementándose desde que Colombia realizara un operativo que concluyó con la muerte en territorio ecuatoriano del segundo jefe de las FARC, Raúl Reyes, en marzo de 2008.

En respuesta a estos hechos que lesionaron el principio de no transgresión del espacio nacional, en este caso, de un aliado del ALBA, Venezuela envió 10 batallones militares hacia la frontera con Colombia. Para dimensionar la señal, es necesario notar que el contingente militar venezolano es de poco más de 40.000 hombres, incluidos reservistas, y más 5.000 de estos efectivos fueron destinados a la frontera colombo-venezolana, en demostración del respaldo a Ecuador.⁵⁵

Pero el hecho más confrontacional, y que se llevó a un marco regional, fue la respuesta venezolana a la ocupación estadounidense de bases militares en Colombia, que vinieron a suplir el cierre de la base de Manta, luego de que Ecuador no renovara el acuerdo de mantener una base militar aérea estadounidense en la costa ecuatoriana, destinada al control del narcotráfico entre los países andinos y Centroamérica, México y Estados Unidos.⁵⁶

Si bien las bases en Colombia ya existían, al igual que el acuerdo de uso que beneficia a Estados Unidos, la puesta en práctica de la ocupación de estos enclaves por parte de la DEA, la CIA y el Comando Sur motivó la reacción de Chávez, quien les atribuyó finalidades extraterritoriales, instalando la polémica en la comunidad sudamericana. Así, el tema acaparó la atención en la Cumbre UNASUR del 9 de agosto de 2009, donde Ecuador recibió la presidencia del mecanismo sudamericano. En esa ocasión, se fijó una reunión extraordinaria del grupo en Bariloche, donde se abordó específicamente el tema, dejando en evidencia el peso de la posición venezolana en la región, que llevó incluso a Colombia a considerar su salida del grupo sudamericano. Así, las conflictivas relaciones entre Colombia y Venezuela se extendieron en esa oportunidad a la región, poniendo a prueba la capacidad de concertación de la UNASUR.

Por otra parte, más allá de la presencia estadounidense en Colombia, que justificaría el armamentismo venezolano, hay otro elemento que vincula a Venezuela con este país, y es la declarada afinidad ideológica entre el gobierno de Chávez y las FARC. Tradicionalmente ambas partes se han manifestado un apoyo incondicional. Así por ejemplo, en un documento emitido por las FARC para el partido comunista de Venezuela, la guerrilla manifestó su reconocimiento a “la militancia comunista de Venezuela y la grandeza de su solidaridad”.

El comunicado de las guerrillas colombianas es revelador de los fuertes lazos con el gobierno venezolano. “Cuenten con nosotros si los halcones de Washington llegaran a agredir al bravo pueblo, a la esperanza del continente contenida en su revolución”, expresaban en su manifiesto, agregando que “en la resistencia antiimperialista de las FARC, en sus fusiles y en sus ideas resisten también los pueblos de América”, en alusión a los vínculos tejidos en torno al ALBA. Quedaba sentada allí además la relación con el ex presidente de Colombia, Alvaro Uribe, que fue declarado “enemigo de la revolución bolivariana”.⁵⁷

A esto es necesario sumar la emergencia de “casas del ALBA” en Colombia, así como también en Perú, que son residencias privadas convertidas en lugares de reunión para grupos de izquierda y que realizan además acciones de solidaridad gestionando, por ejemplo, la posibilidad para personas de escasos recursos de acceder a operaciones oftalmológicas en Venezuela.⁵⁸ Estos puntos han sido denunciados por los sectores oficiales en Perú y Colombia como una forma de injerencia, de penetración del ideario bolivariano incluso en países no afines.

6. Participación social en el ALBA

La participación de la sociedad civil ocupa en el ALBA un espacio central. Ha sido definida como “una de las nociones fundamentales para materializar la inclusión social y avanzar en la creación de una plataforma de apoyo a favor de la sostenibilidad y sustentabilidad de formas alternativas de cooperación e integración al servicio de los pueblos”.⁵⁹

Se habla aquí de una “Diplomacia de los Pueblos”⁶⁰, diferente de la “diplomacia ciudadana” surgida como concepto en Estados Unidos, para aludir al intercambio entre actores de la sociedad civil. Y esta diplomacia de los pueblos latinoamericana se distingue por promover “las experiencias de vinculación entre los habitantes de una misma región o área de influencia”.⁶¹ Así, se refiere por ejemplo a las relaciones integrales que se verifican entre los indígenas de distintas regiones de América Latina, que se basan en “raíces ancestrales, mecanismos internos de integración y leyes propias” que trascienden las fronteras nacionales. Desde este concepto se alude también a los movimientos sociales, que proyectan modelos de relación o de desarrollo para grupos similares en la región, como es el caso de los “Sin Tierra” de Brasil o el Ejército Zapatista de Liberación Nacional de México.⁶²

Evo Morales ha definido la Diplomacia de los Pueblos como el “acercamiento de pueblos indígenas a pueblos indígenas, de empresario a empresario, de fuerzas armadas a fuerzas armadas, de políticos con políticos”.⁶³ Y el gobierno venezolano ha señalado que se trata de una diplomacia complementaria a la tradicional, cuyo propósito es “fortalecer a los sujetos sociales en el proceso de integración del Sur de la América”, definiendo los siguientes mecanismos para lograr el objetivo:

“La formación, información y comunicación de alcance regional que facilite la interacción entre comunidades de base y movimientos sociales y su participación en el diseño, planificación, ejecución, control y fiscalización de políticas públicas para la integración”⁶⁴

En cuanto a su función política, la Diplomacia de los Pueblos pretende “constituirse en instrumento para la democratización de las relaciones internacionales, a través de la promoción de mecanismos para la participación de los pueblos más allá de sus fronteras” y se señala que es “una vía para complementar los mecanismos ya vetustos e insuficientes de la democracia representativa, ejercida solo por Estados y gobiernos en el plano bilateral y multilateral, muchas veces de manera divorciada de los intereses de los pueblos a quienes representan”.⁶⁵ Así, se puede entender como un correlato de la democracia participativa, pero llevada al ámbito regional e internacional.

De esta forma, el ALBA rescata y basa su agenda social en las iniciativas que apuntan al objetivo de la discusión y formulación de propuestas alternativas, como la Alianza Social Continental, los Congresos Bolivarianos de los Pueblos, el Foro Social de Sao Paulo, entre otros.

El papel protagónico de la sociedad civil en la propuesta ALBA se reconoce desde un primer momento. Y ha dado lugar a hitos determinantes en la evolución de la propuesta bolivariana, como ocurriera en la contra-cumbre organizada por la Alianza Social Continental, que terminó por opacar la Cumbre de las Américas de Mar del Plata, el año 2005, gatillando la disolución de la propuesta ALCA.⁶⁶

Respecto a la inclusión del pensamiento de la sociedad civil, el gobierno venezolano señala que el ALBA “se nutre de las demandas de los pueblos de América Latina”⁶⁷ centrándose en ellos al “privilegiar los objetivos de la lucha contra la pobreza y exclusión social”. Así, la participación de los pueblos es considerada “vital como el oxígeno”.⁶⁸

En cuanto a la composición de los actores que tienen posibilidades de participar en el ALBA, se han definido cuatro grupos principales: actores político-institucionales, económicos, académicos y políticos y sociales.⁶⁹ Respecto a estos últimos, donde se encuentran partidos políticos, organizaciones y movimientos sociales, se han

creado estructuras y redes específicas para configurar una efectiva participación.

6.1. Actores políticos

Una importante forma de participación en el ALBA se da a través de las estructuras de apoyo político que se constituyen en base a intereses ideológicos y sectoriales y que, por su naturaleza, trascienden el espacio ALBA. En esta perspectiva, dos organizaciones que surgen antes que se instituyera el ALBA, dan sustento político y apoyo a la difusión de la propuesta bolivariana.

En agosto de 2003 se crea la Coordinadora Continental Bolivariana (CCB), donde cada país participe puede asumir las formas organizativas que mejor se acomoden a su idiosincrasia y donde pueden converger organizaciones juveniles, políticas, sociales, culturales, estudiantiles, académicas o personas particulares (Ver Anexo 1).

Se crea también en 2003 el Congreso Bolivariano de los Pueblos (CBP), que se reúne por primera vez en noviembre de ese año, en Venezuela, con la presencia de 400 representantes de organizaciones sociales y políticas, movimientos populares y progresistas de 20 países de América Latina y El Caribe (ver Anexo 2). Allí, declaran que 2004 —año de fundación del ALBA— será el “Año de la Unidad de los pueblos de América Latina y el Caribe”.⁷⁰

En términos de resultados, en la segunda reunión del CBP, la denominada Proclama de Caracas define “impulsar la creación de las Redes Bolivarianas de Alcaldes, Parlamentarios, Medios de Comunicación Alternativos, de Unidades Populares de Producción”⁷¹, además de promover otras iniciativas en el ámbito campesino e indígena. Así mismo, se convoca a la realización de un Foro de Trabajadores del Sector Energético, se define la ejecución de un plan de acción frente a la OIT y la creación de un Secretariado Político permanente del CBP, con sede en Caracas.

Por otra parte, se crea el Instituto “Che Guevara” para la Unión e Integración de los Pueblos de Nuestra América, destinado a “concretar la cooperación, complementación y solidaridad en el marco del ALBA, dando seguimiento, difusión y monitoreo de los acuerdos y proyectos entre organizaciones populares y gobiernos y entre las propias organizaciones populares —políticas y sociales— del continente”.⁷²

Adicionalmente, en Venezuela surgen los Círculos Bolivarianos Socialistas (CBS), definidos como “una forma de organización social que materializa el principio de la democracia participativa” destinada a que las comunidades puedan “asumir el protagonismo en la construcción de la sociedad, la vinculación y corresponsabilidad en los asuntos del Estado”.⁷³

Así también, se crean los Círculos de Integración Bolivariana (CIB), con participación boliviana y venezolana, que se constituyen como pequeñas células de organización política no partidaria. Fundados en mayo de 2005 en Bolivia, están destinados a la difusión y apoyo del sistema ALBA, y a la realización de actividades culturales.⁷⁴ Estos círculos se extienden también a otros países extra ALBA, como Chile, Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú, República Dominicana y Uruguay.

6.2. El Consejo de Movimientos Sociales

Sin duda, una de las preocupaciones centrales del ALBA es dar un protagonismo especial a los movimientos sociales, entendidos como aquellos surgidos en América Latina a partir de la década de los 70, y que irrumpen con fuerza a mediados de los 80.

De esta forma, en enero de 2006 el presidente Chávez planteó en el marco del Foro Social Mundial la necesidad de crear un Consejo de Movimientos Sociales del ALBA. Y en la V Cumbre del ALBA, en Barquisimeto, Venezuela —29 de abril de 2007, ratificó su propuesta señalando que “el ALBA sin el alma de los pueblos no sería ALBA, sin la participación de los movimientos sociales no sería el mecanismo que necesitamos”.⁷⁵

De esta forma, un día después, en Tintorero, el 30 de abril, se aprueba la creación del Consejo de Movimientos Sociales. Allí, las organizaciones y movimientos sociales formularon un conjunto de propuestas destinadas a abrir espacios de participación en la formulación, ejecución, evaluación y control social de los proyectos acordados a nivel presidencial.

La Declaración de Tintorero detalla los principios que debían ser incorporados o reforzados en la agenda del ALBA, desde la perspectiva de los movimientos sociales: la integración tecnológico-productiva; la solidaridad entre los pueblos; la lucha contra la exclusión social;

la defensa de los derechos humanos, laborales y de las mujeres; la defensa del medio ambiente; integración física; soberanía alimentaria; participación de los pueblos en los asuntos públicos; garantía de comercio justo y sustentable; complementariedad económica, competencia productiva con los países no miembros del ALBA; justicia social; soberanía; corresponsabilidad; pluriculturalidad; diversidad; reconocimiento de la cultura afrodescendiente; y el derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas.⁷⁶

De estos principios y objetivos se desprende la composición de los movimientos sociales que integran el ALBA, a saber: mujeres, indígenas, campesinos, afrodescendiente, ambientalistas, trabajadores urbanos y rurales, defensores de los derechos humanos, cultores populares, entre otros.⁷⁷

Igualmente, en esta declaración se sugieren propuestas específicas para fortalecer la participación en los espacios de decisión en el ALBA y potenciar las acciones dirigidas a la sociedad civil. Así por ejemplo, se propone un conjunto de acciones, como la creación de una Carta ALBA —para coordinar la relación con los gobiernos; la articulación con los gobiernos locales; la multiplicación de las misiones sociales venezolanas; la creación de un Plan Regional de Salud Pública; la implementación de un Plan de Cooperación para Haití; un Plan Educativo y Cultural Integral; la capacitación de los movimientos sociales; la democratización de las telecomunicaciones y la informática; impulsar la integración energética; la creación de Casas del ALBA en La Habana, Puerto Príncipe, Caracas, La Paz y Managua; la democratización financiera a través de la inclusión en el Banco del Sur de un área de atención a la economía social y de un fondo solidario para impulsar la Alternativa Bolivariana de las Mujeres de América; la defensa de la soberanía y seguridad agroalimentaria; el derecho a la vivienda y un hábitat digno; la contraloría social del ALBA, el apoyo a la red de parlamentarios y de mujeres, así como la creación de redes productivas de los movimientos sociales.⁷⁸

Finalmente, se solicita la generación de una estructura organizativa dentro del ALBA para la participación democrática y protagónica de los movimientos sociales, que debería concretarse al año siguiente, en la VI Cumbre del ALBA, en Caracas, el 26 de enero de 2008. En esa fecha quedó efectivamente definida su estrategia. Se acordó además identificar las organizaciones y redes de los países extra-ALBA

que pudieran ser invitadas a participar del Consejo de Movimientos Sociales, y convocar a una reunión para constituir esta estructura.

Antes, en noviembre de 2007, en la segunda reunión de la Comisión Política del ALBA, se había decidido que cada país miembro debería crear su capítulo nacional para convenir la forma de funcionamiento de este nuevo Consejo, que actuaría como ente consultivo para asesorar a los presidentes y apoyar sus políticas. No obstante, a la fecha solo se ha concretado parcialmente la conformación de los capítulos nacionales.

En consecuencia, como se reconoce en el manifiesto de la primera Cumbre de Consejos de Movimientos Sociales, efectuado en octubre de 2009, en el marco de la VII Cumbre del ALBA, en Cochabamba, la efectiva constitución del Consejo se ha visto demorada por “el complejo proceso de organización de la institucionalidad del ALBA-TCP como mecanismo de integración, las realidades y desafíos que han vivido algunos de los procesos políticos de los países miembros (Bolivia, Venezuela), otras prioridades y esfuerzos dentro del ALBA-TCP y criterios de países miembros”.⁷⁹

Por tanto, este Consejo, que pretende incidir de manera directa sobre las decisiones gubernamentales, está aún en ciernes, por lo que no es posible evaluar su accionar o su impacto real en las políticas o medidas del nivel oficial. De cualquier forma, representa un mecanismo único de participación de la sociedad civil, que le otorgaría un carácter distintivamente democrático a la estructura del ALBA.

En el mismo manifiesto de Cochabamba los movimientos sociales definieron un conjunto de principios de acción, que dan cuenta de las facultades y límites de esta nueva estructura. Así por ejemplo, declaran que será “un espacio para compartir y desarrollar agendas comunes que beneficien a los pueblos, sin convertirnos en un espacio para dirimir disputas y representaciones políticas”. Será también “un espacio para fortalecer posiciones políticas económicas y sociales, sin convertirnos en un foro o asamblea de actuación social, que reconoce los espacios de articulación existentes”. Igualmente, precisan que cada Coordinación Nacional del Consejo en los países miembros “definirá sus propias dinámicas de actuación y de relacionamiento con sus gobiernos”.⁸⁰

6.3. El Consejo Social

Así mismo, en la línea de reforzamiento del sentido social del ALBA, el 21 de agosto de 2009 se constituyó en La Paz, Bolivia, un Consejo Social (ver punto 3. Estructura del ALBA), que definió estrategias y proyectos conjuntos en cuatro temas: trabajo, salud, educación y obras públicas. En este marco, los ministros de los países ALBA del área Social, de Trabajo, de Educación, de Salud y de Obras Públicas y Viviendas acordaron implementar proyectos para la generación de empleo digno, destinados a los sectores más vulnerables (jóvenes, mujeres e indígenas), estrategias para la erradicación del analfabetismo, así como para el acceso universal a medicamentos básicos, coordinar medidas para prevenir nuevas enfermedades y políticas de construcción de viviendas sociales y de reparación de viviendas afectadas por desastres naturales.⁸¹

El Consejo Social se reúne periódicamente y funciona a través de Grupos de Trabajo en las áreas de educación, salud, empleo, vivienda, cultura, deporte y otras. Especial mención merece la instauración de un Comité Ministerial de Mujeres y de Igualdad de Oportunidades, destinado a asegurar la transversalidad de género en todas las iniciativas e instrumentos de integración del ALBA.⁸²

6.4. Las Misiones

Una expresión concreta de solidaridad, destinada, en palabras de Hugo Chávez, a “dar poder a los pobres”, ha sido la creación de diversos programas denominados “Misiones Bolivarianas” o “Misiones Cristo”, que se implementan inicialmente en Venezuela, pero que pueden trascender sus límites geográficos.

Se trata de un conjunto de, a la fecha, 30 programas gubernamentales orientados al mejoramiento de las condiciones sociales de los pueblos. Las misiones más representativas son las educativas (Misión Robinson, Rivas y Sucre), para la alfabetización, conclusión de educación primaria, culminación de bachillerato y facilitación del acceso a educación universitaria a los sectores excluidos; y las de tipo médico asistencial, como la Misión Barrio Adentro, que pretende asegurar servicios básicos de salud a través de consultorios y clínicas populares atendidas por médicos venezolanos y cubanos, o la Misión Milagro, que permite operar de forma gratuita a pacientes de escasos recursos con afecciones a la vista (Ver Anexo 3).

Dados los reconocidos logros de estas misiones, en la IX Cumbre del ALBA, en abril de 2010, se decidió desarrollar un “plan de despliegue de las Misiones Sociales”, que otorgue “más coherencia y cobertura al proyecto social del ALBA”, y que será apoyado en su formulación y ejecución por los ministerios de salud y bienestar social nacionales.⁸³

6.5. La Carta Social de ALBA

La expresión social cuenta además con un instrumento, propuesto por los representantes de los movimientos sociales y fuerzas políticas en la V Cumbre del ALBA en Barquisimeto —abril 2007: una Carta Social del ALBA, destinada a articular la relación entre gobiernos y movimientos sociales.

Esta Carta Social se lanzó en enero de 2009, en la reunión de los movimientos sociales del ALBA sostenida en Belem, Brasil. El documento, de contenido ideológico-estratégico, expresa los principios de los movimientos sociales: la solidaridad, la autodeterminación de los pueblos, la defensa de la soberanía, la integración tecnológica y productiva, la soberanía femenina, la formación política, la unidad dentro de la diversidad cultural y social, la defensa de los pueblos indígenas y afroamericanos, los derechos humanos de los migrantes y la identidad cultural, entre otros.⁸⁴

Señala también un conjunto de prioridades de la integración popular, donde destacan la movilización de masas contra el capital transnacional; el aumento del nivel cultural, educación y de conciencia en la población; reivindicaciones de la mujer y de la participación de los jóvenes; promoción de la organización de los trabajadores; defensa de la libre circulación de personas en el continente; fomento de la comunicación entre los pueblos; articulación de redes existentes y creación de nuevas redes.

Para el cumplimiento de estos objetivos se plantea una metodología, consistente en la promoción de reuniones nacionales para construir una agenda mínima de trabajo de la Carta Social, la organización de un debate de los movimientos sociales, la definición de planes de acción concretos, un diagnóstico para definir el espacio estratégico que se debería potenciar, creación de una pedagogía de construcción del espacio común, promoción de la autonomía de los movimientos populares respecto a los gobiernos y fomento del intercambio y

conocimiento directo de experiencias, así como de coordinación continental de reivindicaciones de los movimientos territoriales, sindicales, culturales, campesinos, y de comunicación popular.

Así, a través de la creación de estructuras orgánicas, programas e instrumentos, el ALBA ha ido tejiendo una red de participación de sectores que tradicionalmente se han visto excluidos de las instancias de decisión, generando una situación inédita que, en la medida que se vaya expresando en resultados concretos, hará del ALBA un verdadero espacio participativo de integración.

Anexo I

Organizaciones integrantes de la Coordinadora Continental Bolivariana

País	Organización
Alemania	Grupo de información alternativa
Argentina	Colectivo Amauta
	Partido de la Liberación de Argentina
	Movimiento Patriótico Revolucionario Quebracho
	Partido Comunista de Argentina
	Partido Revolucionario Marxista Leninista de Argentina, PR(ml)
Bolivia	Red Tinku Juvenil
Brasil	Nuova Colombia
	Asociación italiana de solidaridad con el pueblo colombiano y latinoamericano
	Partido Comunista Marxista Leninista (Br)
Colombia	FARC-EP
Chile	Partido Comunista de Chile
	Coordinadora de Comunidades Mapuche en Conflicto Arauco – Malleco
	Colectivo Andamios
Nicaragua	Askapena
República Dominicana	Fuerza de la Revolución
Uruguay	Fogoneros
Venezuela	Partido Comunista de Venezuela, PCV
	Encuentro Perú Pueblo
	Nuestra América

Fuente: Portal de la Coordinadora Continental Bolivariana. En: http://www.conbolivar.org/index.php?option=com_weblinks&catid=125&Itemid=23

Anexo 2
Organizaciones sociales reconocidas
en el Congreso Bolivariano de los Pueblos

Movimientos Campesinos

País	Organización	Contacto
Bolivia	Federación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia	http://www.bartolinasisa.org/
	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, CSUTCB	http://www.csutcb.org/
	Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia, CSCB	http://www.cscbbol.org/
Brasil	Movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra, MST	http://www.mst.org.br/
Brasil	Movimiento de Mujeres Campesinas, MMC	http://www.mmcbrazil.com.br
Guatemala	Coordinadora Nacional de organizaciones Campesinas, CNOC	http://www.cnoc.org.gt/
México	Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas, UNORCA	http://www.unorca.org.mx
Nicaragua	Asociación de Trabajadores del Campo, ATC	www.movimientos.org/cloc/atc-ni
Perú	Confederación Campesina de Perú	http://www.movimientos.org/cloc/ccp
Perú	Confederación Nacional Agraria, CNA	http://www.cna.org.pe/

Movimientos indígenas

País	Organización	Contacto
Bolivia	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia, CIDOB	http://www.cidob-bo.org/
	Federación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia Bartolina Sisa	http://www.bartolinasisa.org
	Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu, CONAMAQ	http://www.conamaq.org.bo
Brasil	Confederación de Organizaciones Indígenas de la Amazonia Brasileña, COIAB	http://www.coiab.com.br/
Chile	Coordinadora de Comunidades Mapuche en Conflicto Arauco – Malleco	http://www.weftun.cjb.ne/
Colombia	Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC	http://www.onic.org.co/
	Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC	http://www.cric-colombia.org/
Ecuador	Confederación de los Pueblos de Nacionalidad Kichua del Ecuador, ECUARUNARI	http://www.ecuarunari.org/
	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE	http://www.conaie.org/

	Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras, FENOCIN	http://www.fenocin.org
Nicaragua	Yapti Tasba Masraka Nanih Aslatakanka, YATAMA	http://www.yatama.org
Venezuela	Consejo Nacional Indio de Venezuela, CONIVE	http://www.conive.org/

Movimientos obreros

País	Organización	Contacto
Argentina	Central de Trabajadores Argentinos, CTA	http://www.cta.org.ar/
	Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina, CTERA	http://www.ctera.org.ar/
	Sindicato de Luz y Fuerza Mar del Plata	http://www.lyfmdp.org.ar/
	Asociación del Personal de Dirección de Ferrocarriles Argentinos Administración General de Puertos y Puertos Argentinos, APDFA	http://www.apdfa.org/
	Círculo Sindical de Prensa, CISPREN	http://www.cispren.com.ar/
	Asociación de Trabajadores del Estado, ATE	http://www.ateargentina.org.ar/

Brasil	Central Única de Trabajadores, CUT	http://www.cut.org.br/
	Central General de los Trabajadores de Brasil, CGTB	http://www.cgtb.org.br/
	Federación Única de Petroleros, FUP	http://www.fup.org.br
Chile	Central Unitaria de Trabajadores, CUT	http://www.cutchile.cl/
Colombia	Central Unitaria de Trabajadores, CUT	http://www.cut.org.co
Cuba	Central de Trabajadores de Cuba, CTC	http://www.trabajadores.cu
México	Sindicato Mexicano de Electricistas; SME	http://www.sme.org.mx/
Panamá	Sindicato Único Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción y Similares, SUN-TRACS	http://www.suntracs.org/
Perú	Confederación General de Trabajadores de Perú, CGTP	http://www.cgtp.org.pe/
	Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú, SUTEP	http://www.sutep.org.pe
Uruguay	Plenaria Intersindical de Trabajadores, PIT CNT	http://www.pitcnt.org.uy/
Venezuela	Fuerza Bolivariana de Trabajadores, FBT	http://www.fbtvenezuela.com/

Partidos políticos

País	Organización	Contacto
Argentina	Movimiento Libres del Sur	www.libresdelsur.org.ar
	Partido Comunista de Argentina, PCA	http://www.pca.org.ar/
	Frente Transversal Nacional y Popular	http://www.frentetransversal.com.ar
	Proyecto Sur	http://www.proyectosurrosario.com.ar
	Partido Socialista Auténtico	http://www.psa.org.ar/
	Movimiento Evita	http://www.movimientoevita.org.ar/
Bolivia	Movimiento al Socialismo, MAS	http://www.masbolivia.org/
Brasil	Partido de los Trabajadores, PT	http://www.pt.org.br/
	Partido Comunista do Brasil, Pcdob	http://www.vermelho.org.br/pcdob
	Partido Comunista Brasileiro, PCB	http://www.pcb.org.br
Chile	Movimiento de Izquierda Revolucionario, MIR	http://www.mir-chile.cl
	Movimiento Patriótico Manuel Rodríguez, MPMR	http://www.mpmr.org
	Partido Comunista de Chile, PCCh	http://www.pcchile.cl
	Partido Humanista, PH	http://www.partidohumanista.cl
Colombia	Partido Comunista Colombiano	http://www.polodemocratico.net

	Polo Democrático Alternativo	http://www.polodemocratico.net
Costa Rica	Vanguardia Popular	http://www.vanguardiapopular.org
Cuba	Partido Comunista de Cuba, PCC	http://www.pcc.cu
Dominicana	Partido de los Trabajadores Dominicanos Marxista Leninista, PTD-ML	http://www.angelfire.com/rebellion2/ptdml
	Partido Nueva Alternativa, PNA	http://www.pnuevaalternativa.iespana.es
	Fuerza de la Revolución, FR	http://www.fuerzadelarevolucion.org
Ecuador	Alianza País	http://www.alianzapais.com.ec
	Pachakutik Movimiento Popular Democrático, MPD	http://www.pachakutik.org.ec http://www.mpd15.org.ec
	Partido Socialista Ecuatoriano, PSE	http://www.psecuador.org
El Salvador	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, FMLN	http://www.fmln.org.sv
Guatemala	Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca, URNG	http://www.urng-maiz.com/
Honduras	Partido Unificación Democrática, UP	http://www.unificaciondemocratica.net/
México	Partido de la Revolución Democrática, PRD	http://www.prd.org.mx
	Partido del Trabajo, PT	http://www.partidodeltrabajo.org.mx

	Partido Popular Socialista, PPS	http://www.ppsm.org.mx/
	Convergencia	http://www.convergencia.org.mx/
Nicaragua	Frente Sandinista de Liberación Nacional, FSLN	http://www.lavozdelsandinismo.com
Paraguay	Partido Movimiento al Socialismo, P-MAS	http://www.pmas.org.py
	Movimiento Popular Tekojoja	http://www.tekojoja.org.py
Perú	Partido Nacionalista Peruano, PNP	http://www.partidonacionalista-peruano.com
	Partido Comunista Peruano, PCP	http://www.pcp.miarroba.com
	Movimiento Nueva Izquierda, MNI	http://www.mni.org.pe
	Partido Comunista Patria Roja, PC-PR	http://www.patriaroja.org.pe
Puerto Rico	Frente Socialista, FS	http://www.frentesocialistapr.org/
	Movimiento Independentista Nacional Hostosiano, MINH	http://www.redbetances.com
Uruguay	Partido Comunista de Uruguay, PCU	http://www.webpcu.org
	Movimiento de Liberación Nacional, Tupamaros	http://www.chasque.net/ml-nweb
	Movimiento de Participación Popular, MPP	http://www.mppuruguay.org
	Vertiente Artiguista	http://www.vertiente.org.uy/
	Corriente de Izquierda	http://izquierda3.tripod.com

	Partido para la Victoria del Pueblo, PVP	www.pvp.org.uy
	Partido Socialista de Uruguay, PSU	http://www.ps.org.uy
Venezuela	Partido Socialista Unido de Venezuela, PSUV	www.psuv.org.ve

Movimientos territoriales

País	Organización	Contacto
Argentina	Movimiento Barrios de Pie	http://www.barriosdepie.org.ar/
Chile	Agrupación Nacional de Derechos Habitacionales, ANDHA	http://www.aluchar.es.tl/
Panamá	Frente Nacional por la Defensa de los Derechos Económicos y Sociales de Panamá, FRENADESO	http://www.frenadesonoticias.org
Puerto Rico	La Nueva Escuela	http://www.lne.alternativane.org
Uruguay	Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, FUCVAM	http://www.fucvam.org.uy/
Venezuela	Coordinadora Simón Bolívar, CSB	http://www.coordinadorasimonbolivar.info/

Fuente: Congreso Bolivariano de los Pueblos.

En: <http://www.congresobolivariano.org/>

Anexo 3

Lista de misiones gubernamentales venezolanas orientadas al mejoramiento de la condición social

- **Misión 13 de abril:** Tiene el objetivo de fortalecer el poder popular a través de la creación de las Comunas Socialistas.
- **Misión Alimentación (Misión Mercal):** Persigue favorecer la seguridad alimentaria de la población venezolana de escasos recursos. Efectúa el mercadeo y comercialización de productos alimenticios y otros productos de primera necesidad, manteniendo la calidad, bajos precios y fácil acceso, para mantener abastecida a la población venezolana.
- **Misión Árbol:** Para despertar en la población el interés por los bosques, favorecer el equilibrio ecológico y la recuperación de espacios degradados. Considera un ambicioso plan de reforestación emprendida por el pueblo y las instituciones públicas.
- **Misión Barrio Adentro:** Pretende garantizar el acceso a los servicios de salud de la población excluida, mediante un modelo de gestión de salud integral orientado al logro de una mejor calidad de vida, mediante la creación de Consultorios y Clínicas Populares, además de los hospitales del pueblo.
- **Misión Che Guevara:** Programa de formación con valores socialistas integrando lo ético, ideológico, político y técnico productivo. Sustituyó a la Misión Vuelvan Caras.
- **Misión Ciencia:** Dirigida a modelar una nueva cultura científica y tecnológica que aborde la organización colectiva de la ciencia, el diálogo de saberes y la participación de diversidad de actores en el ámbito del desarrollo científico-tecnológico venezolano.
- **Misión Cristo:** Pobreza y miseria cero en Venezuela el 2021. Se logrará con la ejecución conjunta de todas las misiones.
- **Misión Cultura:** Pretende potenciar la sinergia institucional para garantizar el acceso masivo a la cultura.
- **Misión Esperanza:** Se trata de la inserción de células madres en pacientes con algunas enfermedades crónicas como la Diabetes tipo 1 y 2, problemas en riñones, cirrosis hepática, parálisis pulmonar crónica, enfermedades cardíacas y enfermedades

degenerativas entre otras. Actualmente esta misión se encuentra en discusión y se espera su aprobación.

- **Misión Guaicaipuro:** Nace para restituir los derechos de los pueblos y comunidades indígenas del país. El objetivo general es restituir los derechos de los Pueblos Indígenas de acuerdo a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
- **Misión Hábitat:** Destinada a crear soluciones habitacionales inmediatas y dar respuesta a las familias no solo en materia de construcción, sino sobre todo en el desarrollo del hábitat integral, que disponga de todos los servicios, desde educación hasta salud.
- **Misión Identidad:** Es un programa que dota en pocos minutos de cédula de identidad tanto a venezolanos que, hasta el momento, no disponen de ella (y en consecuencia no pueden ejercer muchos de sus derechos por no estar censados), como a las personas que, de acuerdo con la ley, ya han accedido a la nacionalidad venezolana con motivo de sus largos años de residencia en el país.
- **Misión José Gregorio Hernández:** dicha misión cumplirá con una primera fase, en la cual se censará a todas las personas con alguna discapacidad o enfermedad genética.
- **Misión Madres del Barrio:** Tiene por objeto apoyar a las amas de casa que se encuentren en estado de necesidad, a fin de que logren, junto con sus familias, superar la situación de pobreza extrema y prepararse para salir de la pobreza en su comunidad, mediante la incorporación de programas sociales y misiones, el acompañamiento comunitario y el otorgamiento de una asignación económica.
- **Misión Milagro:** Operación de afecciones de la vista de forma gratuita a los ciudadanos de menos recursos económicos. Comenzó en julio 2004 como parte de los acuerdos firmados entre Cuba y Venezuela. En principio se atendieron sólo pacientes venezolanos, ahora se extendió a otros países de América Latina.
- **Misión Miranda:** Tiene como meta estructurar el sistema de la reserva de la Fuerza Armada Nacional de Venezuela (FAN).
- **Misión Música:** Para promover el talento musical venezolano con la creación de los Centros de Acción Social por la Música,

para que todos los niños tengan acceso a coros, orquestas e instrumentos.

- **Misión Negra Hipólita:** Dirigida a combatir la marginalidad, así como también a ayudar a todos los niños y niñas de la calle que sufren el embate de la pobreza.
- **Misión Niños y Niñas del Barrio:** Para atender especialmente a niños hasta los 18 años en situación
- **Misión Piar:** Para incluir al sector de la pequeña minería en los ejes contemplados en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (económico, social, político, territorial e internacional).
- **Misión Revolución Energética:** Destinado a promover el uso racional de la energía en la población venezolana.
- **Misión Ribas:** Programa educativo para incluir a todas aquellas personas que no han podido culminar el bachillerato.
- **Misión Robinson I:** Operativo cívico militar que tiene como finalidad enseñar a leer y a escribir a más de un millón de venezolanos. Este programa social ha conseguido erradicar el analfabetismo en el país.
- **Misión Robinson II:** Tiene como objetivo que los participantes aprueben el sexto grado de educación básica. Se apoya en el método "Yo sí puedo seguir", el cual utiliza la televisión, la vídeo clase y folletos de apoyo como estrategia educativa. Misión Sonrisa: Rehabilitación odontológica y prótesis dentales para rescatar sonrisas y restituir la autoestima de los venezolanos.
- **Misión Sucre:** Es una iniciativa que tiene por objeto potenciar la sinergia institucional y la participación comunitaria, para garantizar el acceso a la educación universitaria a todos los bachilleres sin cupo.
- **Misión Villanueva:** Esta misión busca la sustitución de ranchos y casas en condiciones precarias por modernas edificaciones, con todas las facilidades de servicios, cambiando la imagen urbana en las principales ciudades del país.
- **Misión Zamora:** Tiene como objetivo reorganizar la tenencia y uso de las tierras ociosas con vocación agrícola para erradicar el latifundio.

Otros programas sociales

- **Fondos Zamoranos:** son una nueva forma de organización social dentro de los campos venezolanos, creada con la visión de recuperar espacios productivos e incentivar la producción agrícola bajo los principios de solidaridad, corresponsabilidad, trabajo cooperativo, solidario y comunitario. Los Fondos Zamoranos son vistos como “Asentamientos Humanos para el desarrollo Integral Endógeno y Sostenible”.

Fuente: página oficial del Gobierno bolivariano de Venezuela (editada). En: <http://www.gobiernoonline.ve/miscelaneas/misiones.html>

Notas

1. Artículo 4 de la Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, Cancún, 23 de Febrero 2010.
2. Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, Brasilia, 23 de Mayo de 2008.
3. Portal del ALBA. ¿Qué es el ALBA?
4. Fundamentos filosóficos de la nueva integración del Sur. Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, 2007, pág. 8.
5. Ibidem, pág. 63.
6. Declaración de la II Cumbre de la Asociación de Estados del Caribe.
7. Declaración de la III Cumbre de la Asociación de Estados del Caribe.
8. Fundamentos filosóficos de la nueva integración del Sur. Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, 2007, pág. 17.
9. Portal del ALBA. ¿Qué es el ALBA?
10. Ibidem.
11. Un ejemplo claro de cooperación más allá de las fronteras del ALBA es el Programa de Carburante de Calefacción Doméstica, implementado por

- el gobierno venezolano en noviembre de 2005 y que durante el invierno abastece de combustible a precios subsidiados a comunidades pobres en Estados Unidos.
12. Portal ALBA. Antecedentes históricos.
 13. Alterinfos. “¿Dónde va Chávez?”. Agosto 2005.
 14. Declaración de la I reunión Cuba–Venezuela para la aplicación del ALBA, Abril 2005.
 15. Declaración Final de la I Reunión Cuba–Venezuela para la aplicación del ALBA.
 16. Ibidem.
 17. Perspectiva Internacional N° 4, Julio 2007, pág. 15.
 18. Antes de su adhesión al ALBA, el 17 de febrero de 2007, Dominica, Antigua y Barbuda, y San Vicente y las Granadinas suscribieron acuerdos de educación, turismo, economía, prestación de servicios sociales, comunicación, telecomunicaciones e información con Venezuela.
 19. El 14 de agosto de 2006 Jamaica suscribió acuerdos en materia energética, de infraestructura, transporte y salud con Venezuela y el 29 de abril de 2007 Haití firmó un acuerdo energético con este país. En esa misma fecha, se alcanzó además un convenio marco de cooperación entre Venezuela, Cuba y Haití. Por último, Paraguay y Venezuela suscribieron 12 acuerdos de cooperación el 16 de agosto de 2008.
 20. La Tribuna. “Comisión legislativa pide salida de Honduras de la ALBA”. Honduras, 8 Julio 2009.
 21. Periódico Granma. “Alba cambia de nombre y perfecciona su estructura”. 25 Junio 2009.
 22. Ibidem.
 23. Barbosa, Luis ¿Qué es el ALBA? Abril 2008.
 24. Ecodiario. “Países de la ALBA fijan la próxima cumbre en Bolivia y reuniones ministeriales”. 25 Junio 2009.
 25. Punto 22 de la Declaración de la VII Cumbre del ALBA, 17 Octubre 2009.
 26. Blog Alternativa Bolivariana. Principios y bases cardinales del ALBA. 20 Mayo 2006.

27. Revista Eurolat, CELARE. “Integración energética en América Latina y el Caribe”. Julio 2009. Pág. 12.
28. Artículo 28 de la Declaración de la VII Cumbre del ALBA-TCP. Cochabamba, 17 Octubre 2009.
29. Defensanet. “El factor militar en América Latina”. 15 Octubre 2006.
30. Noticias 24. “Venezuela y Bolivia firmaron un acuerdo de cooperación militar”. Bolivia, 22 Mayo 2008.
31. Noticias 24. “Venezuela e Irán firman acuerdo de cooperación militar”. Bolivia, 30 Abril 2009.
32. América Economía. “La maniobra geopolítica tras la gira de Chávez”. 11 Septiembre 2009.
33. Defensanet. Informe Otálvora. 9 Septiembre 2009.
34. El Universal. “Acuerdos militares Venezuela–Rusia mantendrán confidencialidad”. Venezuela, 23 Septiembre 2009.
35. BBC Mundo. “Venezuela y Rusia firmarán acuerdo militar”. 9 Septiembre 2009.
36. Ibidem.
37. Euronews. “Un acuerdo nuclear entre Venezuela y Rusia que preocupa a Estados Unidos”. 16 Octubre 2010.
38. Ibidem.
39. América Economía. “La maniobra geopolítica tras la gira de Chávez”. 11 Septiembre 2009.
40. Terranoticias. “Chávez anuncia que seguirá comprando armas”. 6 Febrero 2009.
41. Blog Cubaout. “Chávez: La Geopolítica con petróleo”. 5 Julio 2009.
42. Washington Post. “Advantage, Mr. Chávez”. 23 Agosto 2009
43. Portal de Noticias Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores (MPPRE). Gobierno Bolivariano de Venezuela. “Canciller Nicolás Maduro: Alianza Suramericana construye mecanismos para garantizar seguridad a los pueblos de la región”. Ciudad Bolívar, 14 Agosto 2009.
44. SELA. Banco del ALBA y el financiamiento al desarrollo. 20 Junio 2008.
45. Economy Weblog. ¿Qué es el ALBA? 24 Junio 2009.

46. Terranoticias. “ALBA, motor de integración ideológica alimentado por el petróleo venezolano”. 1 Septiembre 2008.
47. Borón, Atilio, en Telesur. 11 Julio 2009.
48. Encuesta Mitofsky Abril 2009.
49. Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información (MINCI). Gobierno Bolivariano de Venezuela. “Países del ALBA condenan posible golpe de Estado en Honduras. 26 Junio 2009.
50. MINCI. Gobierno Bolivariano de Venezuela. “Instalada Cumbre del ALBA”. 29 Junio 2009.
51. Milenio. “Presidentes del ALBA deciden retirar a sus embajadores en Honduras”. 29 Junio 2009.
52. MINCI. Gobierno Bolivariano de Venezuela. “Alba acuerda acciones contundentes para derrotar golpe de Estado en Honduras”. 29 Junio 2009.
53. MINCI. Gobierno Bolivariano de Venezuela. “Objetivo central de la ALBA es la restitución del presidente Zelaya”. 10 Julio 2009.
54. MINCI. Gobierno Bolivariano de Venezuela. “Movimientos sociales hondureños definen estrategias”. 8 Julio 2009.
55. Associated Press. “Envían 10 batallones a la frontera venezolana”. 3 Marzo 2008.
56. Castañeda, Jorge. El País. “La última pantomima de Bariloche”. 8 Septiembre 2009.
57. Terranoticias. “Las FARC ofrecen ayuda a Venezuela en caso de que EEUU intente invadir”. 25 Julio 2006.
58. Oppenheimer, Andrés. Offnews. “Alan García, Chávez y las Casas del ALBA”. 18 Marzo 2008.
59. Perspectiva Internacional N° 4, Julio 2007, pág.14
60. Concepto lanzado por el presidente boliviano Evo Morales en la Cumbre ALCA de Mar del Plata, en noviembre de 2005.
61. Fundamentos filosóficos de la nueva integración del Sur. Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, 2007, pág. 48
62. Ibidem.
63. Radio Nederland. Entrevista con Evo Morales. 1 Diciembre 2006.

64. Fundamentos filosóficos de la nueva integración del Sur. Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, 2007, pág. 52
65. Ibidem. Pág. 53
66. Ibidem. Pág. 63
67. Ibidem. Pág. 64
68. Ibidem. Pág. 65
69. Perspectiva Internacional N° 4, Julio 2007, pág. 14
70. Declaración Final del I Congreso Bolivariano de los Pueblos. 27 Noviembre 2003.
71. Proclama Bolivariana de Caracas, II Congreso Bolivariano de los Pueblos. 9 Diciembre 2004.
72. Coordinadora Continental Bolivariana. Documentos Constitutivos.
73. Portal de los Círculos de Integración Bolivariana.
74. Ibidem.
75. MINCI. Gobierno Bolivariano de Venezuela. “Movimientos sociales participan en la Cumbre del ALBA”. 23 Enero 2008.
76. Perspectiva Internacional N° 4. Julio 2007. Pág. 17.
77. Ibidem.
78. Ibidem.
79. Manifiesto General de la Primera Cumbre de Consejos de Movimientos Sociales del ALBA-TCP. Hacia la fundación del Consejo de Movimientos Sociales del ALBA-TCP. Cochabamba, 17 Octubre 2009
80. Ibidem.
81. Los tiempos. “Consejo del área social del ALBA acuerda estrategias para el desarrollo”. 21 Agosto 2009.
82. Declaración final de la I Reunión del Comité Ministerial de Mujeres y de Igualdad de Oportunidades del ALBA-TCP. Caracas, 20 Febrero 2010.
83. Manifiesto Bicentenario de Caracas. IX Cumbre ALBA. Caracas, Venezuela, 19 Abril 2010.
84. Carta de los Movimientos Sociales de las Américas, Belem, Brasil, 30 Enero 2009.

Bibliografía

Documentos de estudio

- Equipo de investigación para la Nueva Integración del Sur. Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela. Fundamentos filosóficos de la nueva integración del Sur. Ediciones del Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, 2007.
- Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela. América Latina y el Caribe. El ALBA ¿Nueva perspectiva de integración?. Perspectiva Internacional N° 2, Junio 2007.
- Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela. América Latina y el Caribe. ALBA Institucionalidad y participación de las organizaciones sociales. Perspectiva Internacional N° 4, Julio 2007.
- Hernández, Guzmán. Banco del ALBA y el financiamiento al desarrollo. Documentos del SELA. 20 de Junio de 2008.

Documentos oficiales

- Declaración de Santo Domingo. II Cumbre de la Asociación de Estados del Caribe. Santo Domingo de Guzmán, República Dominicana, 16-17 de Abril de 1999.
- Declaración de la III Cumbre de la Asociación de Estados del Caribe. Isla Margarita, Venezuela. 11-12 de Diciembre de 2001.
- Declaración final de la primera reunión Cuba-Venezuela para la aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas. La Habana, 28 de Abril de 2005. En: <http://www.cubanet.org/ref/dis/09060602.htm>
- Declaración Final Primer Congreso Bolivariano de los Pueblos. Portal del Movimiento de los Pueblos Unidos por nuestra América. 10 de Noviembre de 2008. En: http://www.congresobolivariano.org/index.php?option=com_content&view=article&id=24:declaracion-final&catid=8:declaracion-final&Itemid=4
- Manifiesto General de la Primera Cumbre de Consejos de Movimientos Sociales del ALBA-TCP. Hacia la fundación del Consejo de Movimientos Sociales del ALBA-TCP. Cochabamba, 17 de Octubre de 2009.

- Proclama Bolivariana de Caracas. II Congreso Bolivariano de los Pueblos. Portal del Movimiento de los Pueblos Unidos por nuestra América. Miércoles, 12 de Noviembre de 2008. En: http://www.congresobolivariano.org/index.php?option=com_content&view=article&id=53:proclama-de-caracas&catid=11:proclama-de-caracas&Itemid=5
- Carta de los Movimientos Sociales de las Américas. Belem, 30 de Enero de 2009. En: <http://ecaminos.org/leer.php/5338>

Portales electrónicos

- Principios rectores y Antecedentes históricos del ALBA. Portal del ALBA. En: www.alternativabolivariana.org
- Antecedentes fundacionales de los Movimientos de Solidaridad con Venezuela. Círculos de integración bolivariana Bolivia-Venezuela. Portal de los Círculos Bolivarianos de Bolivia. En: <http://circulosbolivarianos.iespana.es/inicio.html>
- Documentos Constitutivos de la Coordinadora Continental Bolivariana. Portal de la Coordinadora Continental Bolivariana. En: www.conbolivar.org
- Economy Weblog. “¿Que es el ALBA?”. 24 de Junio de 2009. En: <http://economy.blogs.ie.edu/archives/2009/06/%C2%BFque-es-el-alba-alternativa-bolivariana-para-los-pueblos-de-nuestra-america.php>

Autores

Maylín Cabrera. Socióloga por la Universidad de La Habana, Cuba, 2005. Maestrante en Estudios del Caribe (Universidad de La Habana) y en Relaciones Internacionales (ISRI). Investigadora del Centro de Estudios de América (CEA) en Cuba. Trabaja temas relacionados con las relaciones internacionales en el Caribe.
e-mail: maylin@cea.org.cu

Pedro Caldentey del Pozo. Asesor principal del Fondo España-SICA, cargo que desempeña en la Secretaría General del SICA en El Salvador. Es Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Córdoba y profesor de Economía Aplicada en ETEA, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales adscrita a la Universidad de Córdoba. Es investigador en excedencia de la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, institución de la que fue su Delegado Ejecutivo hasta 2007. Es investigador y experto en materia de políticas de desarrollo y cooperación, economía latinoamericana e integración regional comparada en América Latina y la Unión Europea. Ha sido consultor para organismos internacionales (UE, CEPAL, AECID, Secretaría General del SICA y la OCDE).
e-mail: pedro.caldentey@fundacionetea.org

Laneydi Martínez. Economista, investigadora y profesora del Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos (CEHSEU) de la Universidad de La Habana, Cuba. Máster en Economía mención “Política Económica” por la Facultad de Economía de la Universidad de La Habana.
e-mail: laneydi@rect.uh.cu

Manuela Mesa. Directora del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), de la Fundación Cultura de Paz. Presidenta de la Asociación Española de Investigación para la Paz (AIPAZ). Dirige el Anuario de CEIPAZ sobre paz y conflictos. Sus líneas de investigación actuales se centran en violencia social y transnacional en América Latina y el papel de la sociedad civil en la construcción de la paz, en particular el papel de las mujeres en la construcción de la paz. Profesora y docente en diversos máster, cursos y seminarios. Miembro del Comité Internacional de la red Global Action to Prevent War y del Comité de Expertos sobre el Peace Index.
e-mail: mmesa@ceipaz.org

Paz Verónica Milet. Académica del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y actual Coordinadora de Extensión y Difusión de este centro de estudios. Ha desarrollado un extenso trabajo en las áreas de seguridad regional, integración latinoamericana y la política exterior chilena, con especial énfasis en la vinculación de Chile con sus vecinos.
e-mail: pmilet@uchile.cl

Gilberto Marcos Antonio Rodrigues. Integrante de la Junta Directiva de CRIES. *Fulbright Visiting Scholar*, Universidad de Notre Dame (2010). Docente, investigador y coordinador de la Oficina de Relaciones Internacionales de la *Universidade Católica de Santos* y profesor del Curso de Relaciones Internacionales de la *Faculdade Santa Marcelina*, en São Paulo. Miembro del *Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos Internacionais* (GAPCon/UCAM) y de la EPAZ, Rio de Janeiro. Doctor en Relaciones Internacionales por la PUC-SP, magister por la *Universidad para la Paz* (ONU/Costa Rica) y especialista en Resolución de Conflictos por la Universidad de Uppsala (Suecia).
e-mail: rodrigues@gilberto.adv.br

Thiago Rodrigues. Profesor del Departamento de Ciencia Política y de los Programas de Posgrado en Estudios Estratégicos y Ciencia Política de la *Universidade Federal Fluminense* (UFF), Brasil. Investigador en el Núcleo de Sociabilidade Libertária (Nu-Sol/PUC-SP), en el Núcleo de Estudos Estratégicos (NEST/UFF) y en el Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos Internacionais (GAPCon/UCAM). Magister y Doctor en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) con práctica doctoral en el *Institut*

des Hautes Études de l'Amérique Latine (IHEAL) de la Université de la Sorbonne Nouvelle (Paris III).
e-mail: thiagofasm@gmail.com

Francisco Santos Carrillo. Coordinador de Investigación y Formación de la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, centro universitario español de investigación y acción en desarrollo y cooperación. Doctor en Economía por la Universidad de Córdoba y Máster en Estudios Contemporáneos de América Latina por la Universidad Complutense de Madrid. Es también profesor de Historia Económica en ETEA, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales adscrita a la Universidad de Córdoba y co-director del Máster en Cooperación al Desarrollo y Gestión de ONGD de esta misma Facultad. Como investigador, desarrolla sus trabajos en materia de integración regional y políticas de desarrollo y cooperación en América Latina.
e-mail: francis.santos@fundacionetea.org

Andrés Serbin, es Licenciado en Antropología Social, Mg. Sc. en Psicología Social y Doctor en Ciencias Políticas. Es Presidente Ejecutivo de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES); *Chair de la International Coalition for the Responsibility to Protect* (ICRtoP); miembro de la directiva del *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict* (GPPAC) y Consejero del Consejo Argentino de Relaciones internacionales (CARI). Ha sido Profesor Titular® de la Universidad Central de Venezuela e Investigador Emérito del CONICIT del mismo país, y actualmente es Presidente Emérito del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP), del cual fue fundador. Ha sido profesor e investigador invitado en diversas universidades de los EEUU, Gran Bretaña y Francia (donde asumió la Cátedra Simón Bolívar en Sorbonne III); y en universidades de América Latina y el Caribe; Director de Asuntos del Caribe del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y Asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela.
e-mail: aserbin@cries.org

María Cristina Silva es consultora en integración regional y en relaciones Europa - América Latina y el Caribe. Es especialista en Integración Europea del Instituto de Estudios de la Integración Europea (IEIE-ITAM), México; diplomada en integración latinoamericana y egresada de magíster en Estudios Internacionales en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.
e-mail: mcristinasilva@gmail.com

De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana

Los capítulos que componen este volumen colectivo apuntan a orientar, tanto al activista como al investigador, en la configuración institucional de las diversas organizaciones inter-gubernamentales que actúan en América Latina y el Caribe – desde la ONU a UNASUR y al ALBA; en sus modalidades específicas en abordar los temas de seguridad, de prevención de conflictos y de construcción de la paz, y en los mecanismos existentes o potencialmente desarrollables para impulsar una efectiva participación de las redes y organizaciones de la sociedad civil a nivel regional.

ISBN 978-84-9888-333-6

