



FOCAL

POLICY PAPER
DOCUMENT DE POLITIQUE
DOCUMENTO DE POLÍTICA

FPP-05-04

Las Instituciones Interamericanas y la Prevención de Conflictos

Stephen Baranyi

RESUMEN

Como parte de las actividades de la *Global Partnership on the Prevention of Armed Conflict* (GPPAC – Alianza Internacional para la Prevención de Conflictos Armados), un grupo de organizaciones de la sociedad civil (OSC) de América del Norte, América Latina y del Caribe se han unido en un diálogo sobre las particularidades de los desafíos y opciones para la prevención de los conflictos armados en este hemisferio. Este trabajo comienza con un análisis de la evolución de las normas e instituciones interamericanas que se ocupan, directa o indirectamente, de la prevención de conflictos en el hemisferio. Asimismo, se distinguen los cuatro pilares sobre los que descansan los procedimientos empleados para la prevención de conflictos, a saber: 1) la solución pacífica de los conflictos interestatales y la nueva agenda sobre seguridad hemisférica; 2) la protección de los derechos humanos; 3) la defensa y promoción de la democracia; y 4) otros aspectos de prevención estructural, en especial la labor catalizadora del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para la aparición de conflictos. Este estudio concluye que los mecanismos para la prevención de conflictos han mejorado; sin embargo, aún existen numerosas deficiencias por resolver. A partir de los resultados hallados, recomendamos cinco aspectos de las relaciones interamericanas hacia los cuales las organizaciones de la sociedad civil de conjunto podrían dirigir sus esfuerzos en los próximos años. Entre las instancias propicias para la elaboración de estrategias encaminadas a la prevención de conflictos en el hemisferio se encuentran los mecanismos de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la solución pacífica de controversias interestatales; los dispositivos de la OEA para la defensa de la democracia; los instrumentos de advertencia temprana del sistema interamericano de derechos humanos (incluyendo normas y mecanismos asociados a la *responsabilidad de proteger*); las políticas del BID; y las actividades dirigidas a crear un enfoque coherente en favor de la prevención de conflictos armados en el hemisferio. Existen pruebas de que se han logrado algunos avances hasta la fecha. Se ha notado un resurgimiento de redes de OSC comprometidas con la prevención de conflictos las cuales ofrecen un espacio para agrupar a las OSC y a aquellos funcionarios que se encargan de cuestiones de desarrollo y seguridad en un sentido más tradicional. Esto ha contribuido a fomentar complementariedades útiles para crear una verdadera cultura de prevención en las Américas.



FOCAL

Canadian Foundation for the Americas
Fondation canadienne pour les Amériques
Fundación Canadiense para las Américas
Fundação Canadense para as Américas

EXECUTIVE SUMMARY

In the context of the Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC), civil society organizations (CSOs) in North America, Latin America and the Caribbean have been engaged in dialogue about the specificities of conflict prevention challenges and options in the Western Hemisphere. This paper opens with a review of the evolution of inter-American norms and institutions that deal, directly or indirectly, with conflict prevention in the hemisphere. It looks at four pillars of conflict prevention practices: i) the peaceful settlement of inter-state disputes and the new hemispheric security agenda; ii) the protection of human rights; iii) the defense and promotion of democracy; and iv) other aspects of structural prevention, especially the work of the Inter-American Development Bank and the Free Trade Agreement of the Americas (FTAA) as a catalyst for conflict. The review finds that regional mechanisms for conflict prevention have improved, but there are still many deficits and weaknesses that need to be addressed. Based on these findings, the paper suggests five aspects of inter-American relations that could be the focus of common CSO engagement over the coming years. Promising strategies for hemispheric level conflict prevention include the Organization of the Americas States (OAS) mechanisms for the peaceful settlement of inter-state disputes; the OAS defence of democracy regime; early warning mechanisms of the inter-American human rights machinery (including norms and mechanisms related to the responsibility to protect); policies of the IDB; and activities aimed at creating a coherent approach to conflict prevention in the hemisphere. The evidence suggests that some inroads have been made already. Recently, there has been an emergence of CSO networks committed to conflict prevention providing a space to engage CSOs and officials working on more traditional development and security issues; this has helped to foster the synergies required to build a true culture of prevention in the Americas.

RÉSUMÉ

Dans le contexte du Partenariat mondial pour la prévention des conflits armés (PMPCA), les organisations de la société civile (OSC) en Amérique du Nord, en Amérique latine et dans les Caraïbes se sont engagées dans un dialogue sur les spécificités des défis et options relatifs à la prévention des conflits dans l'hémisphère occidental. Ce document débute par une analyse de l'évolution des normes et institutions interaméricaines qui traitent, directement ou indirectement, de la prévention des conflits dans l'hémisphère. Il examine les quatre piliers des pratiques en matière de prévention des conflits i) le règlement pacifique des conflits internationaux et le nouveau programme hémisphérique sur la sécurité; ii) la protection des droits humains; iii) la défense et la promotion de la démocratie; et iv) les autres aspects de la prévention structurelle, en particulier le travail de la Banque de développement interaméricaine (BID) et l'Accord de libre-échange des Amériques (ALEA) comme catalyseurs en cas de conflits. Le document explique que les mécanismes régionaux de prévention des conflits se sont améliorés, mais qu'il persiste encore de nombreux manques et faiblesses qu'il faut régler. À partir de ces conclusions, le document propose cinq aspects des relations interaméricaines qui pourraient devenir le pivot de l'engagement commun des OSC au cours des prochaines années. Les stratégies prometteuses en matière de prévention des conflits au niveau hémisphérique comprennent les mécanismes de l'Organisation des États américains (OEA) pour le règlement pacifique des conflits internationaux et la défense des régimes démocratiques; les mécanismes d'alerte rapide du système interaméricain en matière de droits humains (y compris les normes et les mécanismes relatifs à la responsabilité de protéger); les politiques de la BID et les activités visant à élaborer une approche cohérente pour la prévention des conflits dans l'hémisphère. Les observations montrent que des progrès ont déjà été réalisés. La récente émergence de réseaux d'OSC engagées dans la prévention des conflits a fourni un espace où les OSC et les responsables peuvent travailler sur des questions plus traditionnelles de développement et de sécurité et a favorisé les synergies nécessaires pour bâtir une véritable culture de la prévention dans les Amériques.

INTRODUCCIÓN

A mediados de la década de 1990, y en especial en algunos círculos de la ONU y de los países de la OCDE, existía una conciencia cada vez mayor de la necesidad de reemplazar una cultura de reacción por una cultura de prevención para poner coto a la proliferación de conflictos armados de gran magnitud a escala mundial. En el lenguaje de la ONU, se determinaron dos componentes básicos que forman parte de este inmenso reto:

- La “prevención operacional”; la cual se refiere al empleo de mecanismos de alerta temprana, diplomacia, sanciones y otros instrumentos que sirvan para evitar que las diferencias estallen en un conflicto armado; y
- La “prevención estructural”; define la promoción de reformas de las instituciones políticas de gobierno, el imperio de la ley, desarrollo económico, social y cultural a largo plazo para buscar resolver las llamadas causas que subyacen los conflictos. (UNSG, 2001).

La Comisión Carnegie para la prevención de conflictos mortales desempeñó un importante papel en impulsar el apoyo mundial a la adopción de un enfoque integral para la prevención de conflictos. (1997) Desde un inicio muchos comprendieron que este esquema requeriría de un esfuerzo conjunto por parte de la comunidad internacional, regional, de los gobiernos, el sector privado y organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, los avances hacia una cultura de la prevención, así como las delimitaciones exactas de las tareas entre las diferentes instituciones, varían de región a región.

El concepto de la prevención de conflictos no llegó a las Américas hasta fines de los 90; una región en la que ya existían instituciones sólidas que se ocupaban del tema bajo otros ropajes. Sobre la base del Pacto de Bogotá de 1948 ya se había creado una infraestructura interamericana para la “solución pacífica de controversias” entre los estados. Asimismo, se contaba con un sistema de derechos humanos que vinculaba a determinadas instituciones clave con otros mecanismos gubernamentales y ONG en todo el

hemisferio. A estos pilares, la Organización de Estados Americanos (OEA) había sumado un mecanismo para la defensa de la democracia en los 90s, el cual le permitía responder con medidas cautelares ante las principales amenazas que se ceñían sobre los gobiernos de la región electos democráticamente. La OEA había creado igualmente la Unidad para la Promoción de la Democracia con el objetivo de brindar asistencia técnica para el desarrollo democrático, y había participado en diversos procesos de construcción de la paz de posguerras. Asimismo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se había comprometido con labores de construcción de la paz y había desarrollado programas para la “modernización del estado”. Además, el BID había comenzado a evaluar los vínculos que existen entre seguridad y desarrollo.

Numerosas instituciones del mundo también se habían involucrado en labores relacionadas con esta agenda, desde el papel fundamental que jugara la ONU en la mediación y verificación de los acuerdos en El Salvador y Guatemala, hasta la labor del FMI y el Banco Mundial en la promoción de programas de estabilización macroeconómica y de reformas amplias orientadas al mercado que desarrollaran en todo el hemisferio. Otro grupo de entidades subregionales había igualmente desempeñado funciones de prevención de conflictos: por ejemplo, el Sistema de Seguridad Regional del Caribe Oriental coordinó la respuesta de los estados insulares ante amenazas nuevas a la seguridad como el tráfico de drogas; al tiempo que el Tratado Marco de Seguridad Democrática Centroamérica sentó las bases para la cooperación en diferentes temas relacionados con la seguridad.

¿Quiere esto decir que ha habido un avance constante hacia una cultura de la prevención en las Américas, si bien bajo ropajes diferentes? ¿Cuáles son las instituciones que comienzan a despuntar como líderes en las actividades de prevención de conflictos? ¿Por qué se ha logrado avances en algunas áreas y en otras no? ¿Qué implicaciones tiene esto para el surgimiento de un sistema eficaz para la prevención de conflictos en el hemisferio?

*(...) los avances
hacia una
cultura de la
prevención (...)
varían de región
a región*

El presente documento ofrece algunas respuestas preliminares a estas interrogantes a partir de la observación de las cambiantes normas y prácticas que se vienen adoptando en el hemisferio. Debido a limitaciones de tiempo, este escrito solo se apoya principalmente en investigaciones realizadas a partir de informaciones y materiales de referencia disponibles. Asimismo, se centra en las instituciones interamericanas y solo se abordan las de la ONU ligeramente y con fines de comparación. Aquí no abordaremos el papel desempeñado por parte de organizaciones subregionales, gobiernos, el sector privado ni la sociedad civil en la prevención de conflictos; ese es un tema abordado por distinguidos colegas latinoamericanos en un trabajo complementario. (Jacome et al, 2005)

INSTITUCIONES, NORMAS Y PRÁCTICAS

Las funciones que desempeñan las instituciones en las Américas en la prevención de conflictos pudieran subdividirse en cuatro tipos: a) solución pacífica de controversias y seguridad hemisférica; b) protección de los derechos humanos; c) defensa y promoción de la democracia; d) otros aspectos de prevención estructural.

La Solución Pacífica de Controversias entre Países y la Seguridad Hemisférica

Las Américas cuentan con un avanzado sistema regional para la solución pacífica de controversias entre países. Dicho sistema surgió en el siglo XIX ante la necesidad de lidiar con conflictos territoriales luego del periodo colonial, y en particular tras la Guerra de 1898, para hacer frente al creciente desafío que representaba las relaciones con los Estados Unidos. Durante la Segunda Guerra Mundial, EE.UU. auspició la creación de la Junta Interamericana de Defensa con el objetivo de coordinar las acciones de defensa frente a las potencias del Eje. Una vez terminada la Guerra, EE.UU. encabezó la instauración de acuerdos colectivos de seguridad por medio del Tratado de Río, y el establecimiento de la Organización de Estados Americanos. La carta de la OEA consagra los principios de no-intervención, igualdad jurídica y la solución pacífica de las controversias entre estados.

En 1948, el Pacto de Bogotá precisó aún más cual sería el marco normativo y los mecanismos operacionales que se emplearían para la solución pacífica de controversias. Entre sus funciones, el Secretario General de la OEA se ocuparía de estar al tanto de las disputas entre los estados y mediante sus buenos

oficios ayudaría a hallar una salida pacífica a las controversias. El Secretario General da cuenta de su labor al Consejo Permanente, el cual sirve de escenario para debatir las diferencias entre los estados. La Asamblea General y las Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores constituyen espacios adicionales para efectuar tales debates. Las controversias pueden igualmente ser remitidas a la Corte Internacional de Justicia.

Estos mecanismos fueron hechos a un lado durante la Guerra Fría, producto a la mayor atención brindada a las “amenazas internas a la seguridad nacional.” La OEA fue incapaz de impedir las actividades subversivas de EE.UU. contra Cuba así como el apoyo brindado por la isla a los movimientos insurgentes en América Latina a partir de la década de 1960. Tampoco fue capaz de evitar la guerra entre Argentina y el Reino Unido en 1982, ni la invasión norteamericana de Granada en 1983, ni la de Panamá en 1989. No obstante, en los años 90, estos mecanismos experimentaron un despertar en controversias de poca envergadura. En 2000, la Oficina del Secretario General de la OEA se hallaba envuelta en actividades de mediación en tres disputas territoriales, como lo muestra su presencia sobre el terreno y activo papel desempeñado en el conflicto Belice-Guatemala (Soto, 2004). El cuadro que aparece a continuación resume las actividades efectuadas con respecto al conflicto Honduras-Nicaragua, cuya resolución se ha logrado, en parte, gracias a la labor mediadora de la OEA.

Cuadro No. 1: Mediación de la crisis Honduras-Nicaragua

- Noviembre de 1999: Antigua disputa sobre frontera marítima amenaza con convertirse en conflicto armado. Las Partes solicitan mediación de la OEA. Consejo Permanente de la OEA encarga al Secretario General que actúe.
- 2000: Representante Especial de la OEA facilita acuerdos para la adopción de medidas de fomento de confianza. Las Partes remiten la disputa a la Corte Internacional de Justicia.
- 2001: la CIJ se pronuncia sobre la disputa. Las Partes invitan a la OEA a que efectúe el despliegue de una Misión Civil de Verificación.
- Diciembre de 2001: la MCV informa sobre el cumplimiento de lo acordado y la disputa concluye formalmente.

Fuente: Soto, 2004 y www.oas.org/csh/default.htm.

En los últimos años se ha observado también ciertos avances en la adopción de medidas más amplias para evitar que las controversias entre estados desemboquen en un conflicto armado (Millet, 2004 y 2005, próximamente). En el marco de la “nueva agenda para la seguridad hemisférica” que surgió en la década de 1990, los estados miembros de la OEA acordaron:

- La creación de la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH) con el objetivo de coordinar la formulación de políticas sobre seguridad en el hemisferio desde lo civil.
- La implementación de Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad, tales como el intercambio de información acerca de los inventarios de armas y ejercicios militares.
- La realización de debates sobre seguridad desde una concepción “multidimensional” que no solo aborde las amenazas tradicionales a la integridad territorial de los estados e incluya cuestiones como el tráfico de drogas.
- El estudio de opciones para la reestructuración de instituciones como la Junta Interamericana de Defensa, de forma que desempeñen un papel más relevante ante las necesidades contemporáneas. (Kreimer, 2003).

En la Conferencia Especial de la OEA sobre Seguridad, celebrada en octubre de 2003, los estados miembros emitieron una declaración en la que reconocen que “la prevención de conflictos y la solución pacífica de controversias entre los Estados son fundamentales para la estabilidad y seguridad del hemisferio.” (OEA, 2003: II.4; énfasis del autor). Al tiempo que reafirmaban el papel del Consejo de Seguridad de la ONU en calidad de principal órgano para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, reafirmaban también que la OEA “debe realizar todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de controversias locales.” (Ibid.: II.4.z). Asimismo, la Declaración comprometía a los estados miembros a incrementar los esfuerzos por resolver los aspectos de carácter políticos, económicos y sociales que amenazan la seguridad. Igualmente encomendó a la Comisión de Seguridad Hemisférica la coordinación de estas actividades, y recomendó que la Asamblea General fortaleciera la capacidad de la Secretaría General en esta área.

Las iniciativas como las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad podrían tener un gran impacto en la prevención de conflictos entre estados. Sin embargo, aún no existe un consenso en cuanto al alcance y contenido de una agenda para la seguridad hemisférica en un sentido más amplio. Algunos países miembros como Argentina, Brasil, México y EE.UU.— cada uno por razones particulares— muestran cierto recelo con respecto a la adición de temas nuevos a una agenda ya sobrecargada. La radicalización de la política estadounidense a partir de los atentados del 11 de septiembre ha hecho más difícil aún la creación de consenso. (Soriano y Mackay, 2003).

La Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, celebrada en noviembre de 2004, reafirmó los compromisos contraídos en la Conferencia Especial de Seguridad entre los que se encuentran la protección de la seguridad al tiempo que se respetan la democracia, los derechos humanos y el imperio de la ley. Asimismo, condujo a un acuerdo de fortalecer la

*(...) no existe un
consenso en cuanto al
alcance y contenido
de una agenda para
la seguridad
hemisférica en un
sentido más amplio*

cooperación regional en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, en especial a elevar las capacidades para lograr una mayor coordinación operativa entre las fuerzas de los diferentes estados. (CMDA, 2004) Sin embargo, el énfasis puesto por EE.UU. en el terrorismo, el crimen organizado, y las armas de destrucción masiva, así como su oposición a mencionar los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en algunas secciones, confirma las

inquietudes de algunas ONG de que la CMDA, al igual que otras iniciativas más amplias de cooperación sobre seguridad, podrían socavar la adopción de medidas para la seguridad humana en el hemisferio basadas en el derecho. (WOLA, 2004c).

El diferendo Estados Unidos-Cuba continúa siendo un reto pendiente de la solución pacífica de controversias. Aunque este ha sido un conflicto de baja intensidad durante dos generaciones, esta reliquia de la Guerra Fría podría fácilmente estallar en una guerra en los próximos años. Es más, las luchas internas cuando se produzca un cambio de gobernante en la Habana, y el deseo manifiesto de la Administración Bush por que halla un “cambio de sistema” en Cuba, podrían converger en algún momento y dar lugar a un estallido bélico. La incapacidad de la OEA para manejar el conflicto EE.UU.-Cuba desde que la isla fuera expulsada de esa

organización hace más de 40 años no le confiere una posición favorable para poder actuar como mediadora. Otras organizaciones internacionales, incluyendo la ONU, tampoco cuentan con un historial más destacado cuando se trata de conflictos armados entre EE.UU. y sus vecinos. (Baranyi, 1995) Esta es una debilidad muy grande de la nueva infraestructura para la prevención de conflictos que comienza a vislumbrarse en las Américas.

La Protección de los Derechos Humanos

Las dos instituciones que conforman el núcleo de lo que algunos observadores llaman el “sistema interamericano de derechos humanos” son: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Entre otros componentes importantes que conforman este sistema se encuentran entidades nacionales como las comisiones de derechos humanos y defensorías del pueblo, ONG nacionales de derechos humanos, y mecanismos subregionales de derechos humanos.

La Corte se ocupa de conocer y pronunciarse con respecto a denuncias individuales de violación de los derechos humanos que se le presentan. La Comisión es en esencia un órgano autorizado de investigación: desde 1960 ha recibido e investigado miles de casos de violación de derechos humanos; ha realizado observaciones e informes sobre la situación de los derechos humanos en numerosos países y efectuado estudios sobre temas específicos; ha llevado a cabo numerosas visitas in loco y preparado informes al respecto; ha elaborado recomendaciones para los Estados miembros de la OEA sobre la adopción de medidas para contribuir a promover y garantizar los derechos humanos; ha sometido casos a la jurisdicción de la Corte Interamericana y actuado frente a la Corte en dichos litigios.

En su original análisis sobre la labor de la Comisión, Oswaldo Kreimer demuestra convincentemente que estas medidas contribuyen a evitar los conflictos. (2003). Los informes de la Comisión sobre determinados países en los que se observan patrones de violaciones sistemáticas de los derechos humanos constituyen una fuente autorizada de información y alerta temprana. Al enfocarse en casos particulares de violaciones graves de los derechos humanos que las autoridades nacionales no han logrado manejar adecuadamente, la Comisión facilita la reparación legal y de esta manera contribuye a disipar las

tensiones sociales que podrían conducir a un conflicto armado. Al actuar como eje central de presión internacional sobre los estados miembros, en casos particulares, o en determinada situación de algún país, o respecto a algún tema específico, la Comisión coadyuva a disipar conflictos que podrían conducir a la violencia. Kreimer menciona varios ejemplos de como se realizó esto en la práctica; abajo aparece uno de ellos:

Cuadro No. 2: La CIDH y el caso de Guatemala, 1995

- Abril de 1994: El acoso de las Fuerzas Armadas del gobierno a las Comunidades de Población en Resistencia (CPR) amenaza con deshacer las conversaciones de paz mediadas por la ONU.
- Mayo de 1994: La CIDH envía una misión exploratoria a Guatemala. El informe de la CIDH recomienda medidas concretas para solucionar las crisis, entre ellas: el traslado de las Fuerzas Armadas apostadas cerca de las CPR; y el otorgamiento de reconocimiento legal y de asistencia económica y social a las comunidades.
- Junio de 1994: El Gobierno de Guatemala acepta las recomendaciones principales.
- Esto ayuda a que se pueda continuar el regreso de los refugiados, y crea las condiciones para el despliegue de la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA).

Sources: IACHR, 1994; Baranyi, 1996; Kreimer, 2003.

Existen varios obstáculos que se interponen a la efectividad del trabajo de la CIDH como mecanismo para la prevención de conflictos. El primero tiene que ver con la disponibilidad de recursos; la merma en su presupuesto casi obliga a que cancelara su Asamblea General en octubre de 2004. (CIDH, 2004). Esta situación no favorece en nada su labor sistemática de advertencia temprana ni de prevención de conflictos. El segundo es (también) de carácter político. Kreimer aduce que “la renuencia de los órganos políticos de la OEA a acoger y responder con sus propias fuerzas a las denuncias formuladas por la CIDH es tal vez el mayor obstáculo que dificulta su desempeño pleno como mecanismo para la prevención de conflictos.” (Op.cit.: 274).

Las actividades recientes de la OEA en Colombia nos muestran que el empleo coordinado de instrumentos de derechos humanos y de prevención de conflictos es una empresa bastante compleja. En enero de 2004, el

entonces Secretario General de la OEA, César Gaviria, aceptó la invitación del gobierno colombiano de participar en la verificación de los acuerdos de paz que se estaban elaborando y en especial el proceso de desmovilización de las fuerzas paramilitares Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Ante las presiones de algunas ONG, en febrero de 2004, el Consejo Permanente de la OEA aceptó el acuerdo y añadió un mandato para la verificación de los derechos humanos por parte de la CIDH. (Human Rights Watch, 2004) La OEA creó una Misión para Apoyar el Proceso de Paz en Colombia y la CIDH reforzó sus labores de monitoreo de los derechos humanos. En diciembre de 2004, la Misión reportó en un informe que a pesar de que se habían logrado avances en cuanto a la desmovilización de los combatientes de las AUC, los mecanismos de desmovilización no han ido acompañados de medidas para ayudar a las víctimas de la violencia ni para aclarar los numerosos crímenes cometidos que continúan impunes, y por lo tanto, los factores que generan el conflicto siguen vigentes en gran medida. (CIDH, 2004b: i. énfasis del autor.)

No obstante, un mes más tarde el Secretario General interino expresó estar “satisfecho” con la desmovilización de las AUC, sin mencionar las reservas de la CIDH y otras organizaciones de que el proceso no iba acompañado de medidas eficaces para erradicar la impunidad por crímenes de lesa humanidad. (OEA, enero 2005) Estas ambigüedades sólo reafirman la decisión de los funcionarios de la CIDH de mantener su independencia con respecto a las instancias políticas de la OEA, lo cual reduce las posibilidades de llevar adelante una coordinación efectiva.

Una de las fallas más evidentes que se observa en la retórica oficial interamericana en lo referente a los derechos humanos y la prevención de conflictos es su mutismo en cuanto a la “responsabilidad de proteger” (R2P, por sus siglas en inglés). En diciembre de 2001, la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (ICISS) publicó un trascendental informe en el que se plantea que cuando los estados son incapaces de proteger a sus ciudadanos contra violaciones graves de derechos humanos como el genocidio, la comunidad internacional tiene el deber de actuar, empleando cualquier medio necesario, para proteger a las poblaciones vulnerables. (ICISS, 2001a). Este lenguaje

ya se va filtrando poco a poco en el léxico de la ONU a través de pronunciamientos hechos por el Secretario General. El reciente informe del Panel de Alto Nivel de la ONU podría hacer avanzar este proceso, el cual aún deberá ser aprobado por el Consejo de Seguridad y la Asamblea General. (Naciones Unidas, 2004). En África, la Unión Africana consagró la responsabilidad de proteger en su Acta Constitutiva, así como creó las Fuerzas Africanas de Emergencia para responder con mayor rapidez y efectividad ante tragedias humanas como la que tiene lugar en el occidente de Sudán. (Powell y Tiekou, 2004a y 2004b).

Sin embargo, la responsabilidad de proteger ha tenido escaso apoyo oficial en América Latina y el Caribe, motivado por temores históricos de que esto podría legitimar nuevas acciones interventoras de los EE.UU. en la región. En consultas regionales realizadas con representantes gubernamentales y de la sociedad civil en 2001 y 2002 pudo constatarse la magnitud de estos

(...) cuando los estados son incapaces de proteger a sus ciudadanos (...) la comunidad internacional tiene el deber de actuar (...)

temores. Tales consultas dejaron en claro la preferencia por adoptar medidas no militares de protección de la democracia y los derechos humanos; sin embargo, también apuntan a una voluntad de hallar mejores vías para equilibrar los principios de no-interferencia con la responsabilidad de actuar ante la ocurrencia de violaciones flagrantes de los derechos humanos. Sugieren asimismo que el apoyo regional a tales medidas estará condicionado al empleo cuidadoso y multilateral de la fuerza como último recurso, bajo los auspicios de la ONU, y enfocadas a estrategias de reconstrucción pos conflicto más eficaces y a la prevención temprana de los mismos. (ICISS, 2001b y Fund for Peace, 2002; Fuentes, 2003).

Sería importante señalar como estas posturas han estado influidas por la intervención unilateral de EE.UU. en Irak en 2003, y por el apoyo norteamericano al cambio de régimen en Haití en 2004. Asimismo, debemos señalar que la Conferencia regional “El Rol de la Sociedad Civil en la Construcción de la Paz, la Seguridad Regional y la Prevención de Conflictos en América Latina y el Caribe”, celebrada en junio de 2004, no hizo referencia alguna al concepto de “responsabilidad de proteger” ni abordó la posibilidad de fortalecer determinados mecanismos que permitan el empleo de la fuerza para proteger a aquellos que corran peligro de graves violaciones de derechos humanos. (CRIES, 2004).

La Defensa y Promoción de la Democracia

Durante los últimos quince años la OEA ha empleado una estrategia desde dos frentes para promover la democracia: un frente de condena y otro constructivo. El primero comprende mecanismos diplomáticos de respuesta, sanción y de entablar contactos ante agravios graves contra la gobernabilidad democrática; y el segundo entraña asistencia técnica para apoyo a las instituciones y cultura democráticas. Esta estrategia comenzó a perfilarse durante los años 90 una vez que se hubo producido la transición inicial hacia la democracia en la mayoría de los estados latinoamericanos que anteriormente habían estado bajo el control de regímenes autoritarios. La Resolución 1080 de la OEA (1991) fue un documento parco que abrió las puertas a acciones diplomáticas específicas por parte de la OEA “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...” (OEA, 2001). El principio de condicionalidad de estas acciones es que tendrían que realizarse “dentro del respeto al principio de no-intervención.”

En 1992, los estados miembros aprobaron el Protocolo de Washington, el cual definía los mecanismos a emplear como respuesta ante amenazas a la democracia representativa. Este le otorgó a la Asamblea General de la OEA la facultad de suspender a cualquier miembro de la organización 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. (OEA, 1992a). La Declaración de Nassau, aprobada el mismo año, otorgó a la organización un mandato más claro para brindar asistencia cuando un estado miembro la solicitara “para promover, preservar, y fortalecer la democracia representativa”, estableciendo así una sólida base normativa para el trabajo de la Unidad para la Promoción de la Democracia. (OAS, 1992b). Estos documentos siempre han incluido cláusulas precisas acerca de la necesidad de encarar los problemas de extrema pobreza, las desigualdades, inestabilidad macroeconómica, así como otros problemas socio-económicos en aras de consolidar la democracia en las Américas.

*La Carta
Democrática
Interamericana (...)
añadió elementos
nuevos como: la
noción del “derecho
a la democracia” (...)*

La Carta Democrática Interamericana adoptada coincidentemente el 11 de septiembre de 2001, profundizó aún más estos instrumentos. Además, añadió elementos nuevos como: la noción del “derecho a la democracia” y la obligación de los gobiernos de promoverla y defenderla; ampliación de los mecanismos diplomáticos que puede emplear la OEA para censurar y entablar contacto con los estados donde se haya producido una interrupción abrupta del proceso institucional democrático; mayor definición de las normas que rigen la observación electoral y el asesoramiento técnico en temas de democracia por parte de la OEA; mayor claridad sobre la necesidad de tomar en cuenta y promover los aportes de la sociedad civil, así como promover la participación igualitaria de la mujer en los procesos democráticos.(OEA, 2001).

Según Yadira Soto, la Carta Democrática “da prioridad al fortalecimiento de la democracia dentro de los países como un componente estratégico para la defensa de la seguridad así como para la prevención de conflictos tanto dentro como entre los estados.” (Soto, 2004: 229). No obstante, dónde único se hace mención explícita de “prevención” en estos documentos de la OEA es en las cláusulas que tratan sobre las obligaciones de la organización en prevenir controversias **entre** los estados. Además, la atención brindada a las interrupciones del proceso institucional democrático excluye otras formas de conflictos sociales como precursores potenciales de la violencia armada. Por último, la aplicación desigual de estos mecanismos en la práctica— como puede observarse en el cuadro sobre el trabajo de la OEA en Perú— nos hace preguntarnos si la defensa de la democracia representativa es verdaderamente un “componente estratégico” de la prevención de conflictos en el hemisferio.

No obstante, la OEA ha realizado esfuerzos importantes en favor de la prevención estructural a través de sus programas de consolidación de la paz y de fortalecimiento institucional. En 1991, la OEA creó la Unidad para la promoción de la Democracia (UPD) para servir como vehículo de implementación de las acciones “constructivas” de su estrategia de desarrollo democrático. En 2001, la UPD había creado cuatro programas principales: asistencia técnica electoral; apoyo al desarrollo de instituciones democráticas; fortalecimiento de capacidades para diálogos nacionales; y misiones de campo. Mediante

Cuadro No. 3: ¿En defensa de la democracia en Perú?

Primer acto: 1992-1993

- Abril: El Presidente Fujimori suspende artículos claves de la Constitución e instaura un Gobierno de Unidad, Emergencia y Reconstrucción Nacional.
- El Secretario General de la OEA convoca a una Reunión ad hoc de los ministros de exteriores. Los ministros condenan las medidas y exigen a Perú avances concretos hacia la restauración de la democracia.
- Mayo: Durante la Asamblea General de la OEA, el Presidente Fujimori promete convocar a una asamblea constitucional electa. Perú es readmitida en la OEA.
- Octubre: Misión de la OEA llega a Perú para dar asistencia técnica y preparar el terreno para observar las elecciones.
- Noviembre: Las elecciones son boicoteadas por importantes partidos; pero la OEA acepta los resultados.
- Diciembre: La OEA concluye encuentro ad hoc sobre Perú de los ministros de exteriores.
- El Congreso Constituyente Democrático elabora una nueva Constitución que es aprobada por la mayoría de los electores el 31 de octubre de 2003.
- Análisis: La soberanía estatal prevaleció por encima de cualquier consideración sustancial de democracia y derechos humanos; y la OEA cerró el caso sobre Perú. (Baranyi, 1995: 356)

Segundo acto: 1999-2001

- 1999: La CIDH emite un informe en el que critica las violaciones sistémicas de los derechos humanos en Perú, y el gobierno se excluye de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. No se produce ninguna reacción por parte del Secretario General de la OEA, ni del Consejo Permanente ni de la Asamblea General.
- Noviembre: El gobierno solicita a la OEA una misión de observación electoral.
- Mayo de 2000: La Misión de la OEA critica “serias irregularidades” en la primera vuelta. Tras negociaciones, la misión sale del país, expresando que no existen condiciones para efectuar elecciones libres.
- Junio-Julio: El Consejo Electoral Nacional declara

ganador al Presidente Fujimori en la segunda vuelta. La Asamblea General de la OEA nombra una Misión de Alto Nivel para analizar la situación y hacer recomendaciones. La Misión visita Perú y se reúne con las diferentes partes interesadas en busca de un cambio. Fujimori es investido Presidente sin hacer concesiones sustanciales.

- Noviembre: El régimen de Fujimori se desmorona debido a inmoralidades.
- Abril de 2001: El Presidente Toledo es electo en elecciones libres y justas.
- Análisis:

Durante la década de la Presidencia de Fujimori, hubo señales claras de debilidad y vacilación por parte de la OEA en actuar ... Cuando la CIDH reveló la serie de mecanismos que atentaban cada vez más contra los derechos humanos... no se produjo condena alguna por parte de los órganos políticos de la OEA ni ninguna acción seria por parte del Secretario General ... Sólo cuando el Ministro Eduardo Stein, jefe de la misión de observación electoral, tomó la valiente decisión de abandonar el país... fue que la OEA ... empezó a actuar de manera más resuelta. (Kreimer, 2003: 265)

Otras fuentes: CIDH, 2000, 2001, 2002.

estos programas ha logrado tener una presencia importante sobre el terreno en países como Colombia, Haití, Guatemala y Nicaragua. A fines de 2004 se disolvió la UPD y sus funciones se incorporaron a las de un nuevo Departamento de Asuntos Democráticos y Políticos.

Entre 1996 y 2003, en Guatemala, la UPD logró desarrollar un programa especial de “Cultura de Diálogo” que se denominó PROPAZ. Este programa representó un esfuerzo encaminado a fortalecer la capacidad del gobierno y de las organizaciones de la sociedad civil para promover el diálogo constructivo entre ellos acerca de las cuestiones más importantes para la implementación de los acuerdos de paz. Durante la primera etapa, brindó capacitación y acompañamiento a los negociadores del gobierno y la sociedad civil que integraban las comisiones mixtas, en especial las que tenían que ver con sectores sensibles como tierra y educación. En ambos sectores, PROPAZ coadyuvó a hallar opciones de política, a su

conversión en leyes, y al establecimiento de instituciones nacionales nuevas. Durante la segunda fase, PROPAZ se centró en la creación de capacidades para la solución local de conflictos. En 2003, la OEA pasó el manejo del programa a una entidad nacional de nueva creación, la Fundación ProPaz, dejando así sentadas las bases para el mantenimiento sostenido de servicios sobre prevención de conflictos en Guatemala. (Soto, 2004).

Estos han sido logros significativos. Incluso otros países centroamericanos pidieron que el programa de diálogo de la OEA fuera extendido a nivel subregional. Sin embargo, es necesario apuntar las limitaciones de esta iniciativa, sobre todo que su impacto en la prevención de conflictos fue frenado por fuerzas mayores dentro de la sociedad guatemalteca. Por ejemplo, el entrenamiento ofrecido a representantes gubernamentales e indígenas de la Comisión Paritaria de los Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas (COPART) les sirvió para negociar algunos anteproyectos de ley impresionantes. Sin embargo, solo uno de ellos fue aprobado por el Congreso: la ley que dio origen al Fondo de Tierras (FONTIERRA). Esta entidad ha tenido muchas dificultades, especialmente presupuestarias, ya que el gobierno no fue capaz de aportar los fondos que debía conforme a los acuerdos de paz. Esta incapacidad del estado se debió a que no pudo llevar a cabo las reformas tributarias necesarias para la implementación de la paz producto de las presiones de algunos elementos dentro del gobierno, el sector privado, y la clase media. Además, los otros anteproyectos de ley negociados en COPART; por ejemplo, la creación de un registro catastral nacional y la creación de instancias agrarias independientes fueron paralizados en el Congreso debido a la oposición del entonces dominante partido Frente Republicano Guatemalteco (FRG) y sus aliados del sector privado. Ninguno de estos acontecimientos políticos pueden culpárseles a la OEA. Pero, si no se atienden estas cuestiones más generales del programa de implementación de los acuerdos de paz, ningún entrenamiento sobre solución de conflictos ni ninguna facilitación de diálogo con la COPART, o en el ámbito local, podrá evitar que brote un conflicto armado por razones asociadas al problema de tenencia de la tierra, lo cual se ha evidenciado en los últimos dos años. (MINUGUA, 2000, 2002, 2003).

(...) la humildad y la perspectiva son dos factores esenciales [en] la prevención de conflictos en las Américas

Estas limitaciones se le podrían también achacar a otros programas de capacitación y creación de capacidades de la UPD. Incluso en Nicaragua, donde las labores de capacitación para la solución de conflictos estuvieron asociadas al desarrollo de un considerable número de pequeños proyectos de desarrollo comunitario, su pobre articulación con una estrategia viable de desarrollo rural limitó grandemente el impacto de las actividades de la OEA. (Bendaña, 2000). Debemos señalar también que una de las prioridades del programa de la OEA de solución de conflictos en Bolivia es promover vínculos bien estrechos entre el dialogo nacional y las reformas estructurales. Esto nos recuerda que la humildad y la perspectiva son dos factores esenciales a la hora de abordar los retos que afectan la prevención de conflictos en las Américas.

Otros Aspectos de Prevención Estructural

Para poder tener una idea clara de la labor de la OEA, debemos tener en cuenta que su presupuesto para 2003 fue poco más de \$100 millones USD (OEA, 2004), a diferencia del Banco Interamericano para el Desarrollo, cuyo presupuesto para ese año sobrepasó los \$ 100 mil millones USD (BID, 2004). Incluso con tal disponibilidad de recursos, el BID afronta dificultades en lo que respecta a aportaciones para proyectos de prevención de conflictos en las Américas.

Las políticas del BID tampoco están orientadas de manera explícita a la prevención de conflictos. Un punto importante de inserción para sus programas en esta área es en lo que el BID denomina “modernización del Estado”. Bajo esta categoría, la institución apoya una serie de reformas encaminadas a fortalecer la capacidad de las entidades estatales en suministrar los bienes públicos necesarios para lograr un desarrollo equitativo y sostenible. Los cuatro campos de acción principales del BID en esta área son:

- a) Fortalecimiento de las instituciones democráticas.
- b) Promoción del estado de derecho y reforma judicial.
- c) Promoción de una mayor concertación entre el estado, el mercado y la sociedad.
- d) Fortalecimiento de la gestión pública. (BID, 2003).

Al dar una ojeada a la lista de proyectos aprobados en este campo (en especial a los vinculados a países afectados por conflictos como Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala y Nicaragua) se observa que los proyectos tienden a concentrarse más en los dos últimos de los cuatro campos mencionados. Solo uno de los proyectos trata explícitamente acerca de la prevención de conflictos: el proyecto “Mecanismos alternativos para la resolución de controversias en materia de propiedades” en Nicaragua. (BID, 2004b). No obstante, muchos de los otros proyectos, sobre todo los relacionados con reformas del sector judicial, podrían también producir resultados significativos favorables a la prevención de conflictos.

La extensa cartera de proyectos del BID en otras áreas, como los encaminados a la reducción de la pobreza, podría igualmente contener elementos importantes de prevención de conflictos. Este vínculo se expresa implícitamente en algunos documentos del Banco: por ejemplo, en un documento de 1997 titulado “Estrategia para la Reducción de la Pobreza”, el Banco reconoce que la generación sostenida de empleos para los pobres, así como la elevación del acceso a servicios públicos como educación, salud y agua potable, podrían tener un gran alcance en reducir las tensiones sociales que surgen cuando la economía de mercado no logra elevar los ingresos de los pobres. (BID, 1997).

En septiembre de 2002, el BID organizó un seminario de alto nivel para analizar los vínculos entre desarrollo y seguridad en las Américas. Los participantes abordaron diferentes temas sobre los llamados peligros no tradicionales a la seguridad como los que se derivan de la volatilidad macroeconómica, servicios de beneficio público insuficientes, la debilidad de las instituciones democráticas y las repercusiones de los atentados del 11 de septiembre. Los participantes se mostraron a favor de la concepción multidimensional que sobre el tema se maneja en círculos de la OEA. (BID, 2002). Unos días después, el Presidente del BID, Enrique Iglesias, publicó un artículo en el que abogaba por un concepto amplio de seguridad humana, concebido más que todo como un desafío de desarrollo, e indicaba que el Banco fortalecería su trabajo sobre seguridad pública así como su apoyo a las reformas de políticas económicas y sociales. Habrá que efectuar entrevistas con funcionarios clave y realizar un

análisis detallado de los documentos de proyectos para poder determinar en que medida esta noción de seguridad humana, o su análoga, de prevención de conflictos, han logrado en efecto irse filtrando en los programas del BID como resultado de estos debates.

Esta no es una reflexión casual. A pesar de que la lógica del BID y de otros bancos multilaterales de desarrollo es convincente, lo importante que hay que ver es si las políticas y programas que ellos promueven y apoyan verdaderamente contribuyen a la prevención de conflictos en la práctica. En este sentido, se han expresado cuestionamientos serios en cuanto a si las políticas enfocadas en el mercado que fomentan tanto el Banco como otras IFI, no solo en las Américas sino también en otras partes del mundo, estén de hecho agravando la misma inestabilidad macroeconómica, las desigualdades económicas y la exclusión social que estas instituciones procuran remediar. Tal como se expresara en la Conferencia

Regional de América Latina y el Caribe sobre Sociedad Civil y Prevención de Conflictos, celebrada en junio de 2004, esto sugiere que cuanto menos el BID y otras IFI deberían elaborar procedimientos para medir las repercusiones de sus actividades en la prevención de conflictos. (CRIES, 2004).

Muchas de las recomendaciones hechas por Stremlau y Sagasti en su análisis minucioso del papel de los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) en la

prevención de conflictos continúan asociados a la necesidad de sistematizar la inclusión de las medidas para la prevención de conflictos en las actividades del BID y otros BMD. (1998) Igualmente, el argumento sobre la necesidad de incrementar las iniciativas en favor de la reducción de la deuda para revertir la fuga financiera que disminuye las capacidades de los estados y contribuyen a empeorar los conflictos en algunos países menos desarrollados sigue estando vigente.

Asimismo, podríamos hacernos otra serie de preguntas similares sobre algunos procesos que también tienen gran influencia en la dinámica de los conflictos en el hemisferio, en particular, la liberalización comercial. En teoría, la eliminación de barreras comerciales en el ámbito subregional, hemisférico y global se supone que produzca mayor prosperidad para todos. En la Reunión Ministerial de

(...) el BID y otras IFI deberían (...) medir las repercusiones de sus actividades en la prevención de conflictos

Comercio, celebrada en noviembre de 2003 en Miami, los ministros reafirmaron “su compromiso con un ALCA comprehensivo y equilibrado que fomentará con la mayor eficacia el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, el desarrollo y la integración a través de la liberalización del comercio.” (ALCA, 2003).

Sin embargo, existen algunos análisis sobre acuerdos comerciales bilaterales y subregionales actuales que indican que los objetivos de mayor prosperidad y seguridad humana para todos no pueden darse por sentados. En un estudio sobre el impacto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte se señala que este, al menos en parte, es el causante del auge de la pobreza en zonas rurales y problemas de desigualdad en México desde 1994. (WOLA, 2004). Igualmente, en un análisis del Acuerdo de Libre Comercio entre Centroamérica y EE.UU. se indica que este dañará seriamente algunos sectores de la economía agrícola de la región y tendrá resultados escasos en cuanto a la puesta en práctica de normas laborales básicas en la región (Ibid.). Esto podría producir una pérdida grande de empleos, migración de zonas rurales a urbanas, conflictos entre trabajadores y empleadores y crear violencia en las áreas rurales de países proclives a los conflictos como Guatemala y Nicaragua. Vía Campesina y la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones Campesinas— dos movimientos sociales amplios que agrupan a representantes campesinos, indígenas y de mujeres en el ámbito hemisférico y global— han advertido también que una mayor liberalización comercial por las vías que se conducen actualmente pondría en peligro la soberanía alimentaria y agravaría las tensiones socio-políticas que existen en zonas rurales de muchos países latinoamericanos. (Baranyi et al., 2004).

Desde el punto de vista de la prevención de conflictos, esto nos sugiere que los efectos de las políticas de liberalización comercial deben anticiparse y que se deben crear programas de compensación adecuados para atenuar así los efectos que tales políticas puedan tener en los sectores más vulnerables, como los pequeños productores rurales. Nos indica además que las políticas de liberalización comercial deben analizarse rigurosamente a través del prisma de la prevención de conflictos. En la actualidad no parece haber ningún mecanismo oficial en el proceso del ALCA que permita hacer valoraciones de los impactos

que tienen las iniciativas liberalizadoras sobre la paz y la aparición de conflictos. Una de las interrogantes más urgentes e ignorada que queda por resolver en el hemisferio es determinar cuál institución sería la más adecuada para albergar tales mecanismos.

El Plan de Acción Canadiense para la Prevención de Conflictos [*Canadian Action Agenda on Conflict Prevention*] recomienda que “las organizaciones regionales, la ONU, y todos los demás actores internacionales deben velar por que los programas de desarrollo consideren de manera adecuada las inquietudes de las comunidades y grupos marginalizados.” (CPCC, 2004: 10). Obviamente, este mismo razonamiento debería aplicarse en los procesos de liberalización comercial ya que estos también pueden incidir grandemente (y quizás más) sobre los patrones de desarrollo económico y en las dinámicas de conflictos en las Américas.

CONCLUSIONES

(...) las políticas de liberalización comercial deben analizarse rigurosamente a través del prisma de la prevención de conflictos

En el contexto de la *Global Partnership on the Prevention of Armed Conflict* (GPPAC—Alianza Internacional para la Prevención de Conflictos Armados), un grupo de organizaciones de la sociedad civil (OSC) de América del Norte, América Latina y del Caribe se han unido en un diálogo sobre las particularidades de los desafíos y opciones para la prevención de los conflictos armados en este hemisferio. Este trabajo ofrece cinco áreas a las que las OSC, ya sea de conjunto o de manera independiente, podrían dirigir sus acciones en los próximos años.

Primero, debemos recordar que la OEA cuenta con mecanismos bien establecidos y una larga trayectoria en la resolución pacífica de controversias interestatales. La nueva agenda sobre seguridad hemisférica que ha aparecido ha suministrado mayor dinamismo a tales mecanismos, particularmente a través de la adopción de medidas de fomento de la confianza y de la seguridad en la región. Sin embargo, esa misma agenda ha suscitado nuevas inquietudes: a raíz de los ataques del 11 de septiembre, muchos temen que las recientes políticas de seguridad de EE.UU. puedan coincidir con algunas tendencias en América Latina y el Caribe en detrimento de la seguridad y los derechos humanos. Además, el viejo diferendo EE.UU.-Cuba podría convertirse en un conflicto bélico en el futuro cercano, y ni la OEA ni la

ONU parecen estar preocupadas seriamente con evitar tal peligro. Estos podrían ser temas de investigación y acción por parte de las OSC.

En segundo lugar, este trabajo coincide con Kreimer en que el actual sistema interamericano de derechos humanos podría servir de instrumento para la advertencia temprana y la prevención de conflictos armados entre los estados. Sin embargo, la Comisión de Derechos Humanos y otras instancias se han quedado por debajo de sus potencialidades reales para prevenir conflictos debido a limitaciones presupuestarias y a la oposición que ejercen determinados gobiernos y en ocasiones la propia Secretaría. Otra prioridad de las OCS que se ocupan de la prevención de conflictos en las Américas podría ser realizar presión en aras de fortalecer el sistema interamericano de derechos humanos y hacer de este un vehículo más eficaz para detectar tempranamente posibles conflictos. (CEJIL, 2004).

Un área en la que se requiere mayor debate entre las OCS es la que tiene que ver con la responsabilidad de proteger. En este documento hemos mencionado también como el pasado de intervenciones militares de EE.UU. en Latinoamérica y el Caribe hace que numerosos gobiernos y OSC de la región sean muy cautelosos a la hora de refrendar algunas partes de la agenda de prevención de conflictos que podrían legitimar la intervención extranjera en sus asuntos internos. Las políticas adoptadas por EE.UU. a partir del 11 de septiembre han hecho que algunos se muestren aún más cautos sobre el asunto. No obstante, esta es un área en que un mayor diálogo entre las OSC del Norte y Sur podría tal vez contribuir al desarrollo de normas y mecanismos que llenen los vacíos que existen en el panorama internacional de derechos humanos. Las actividades de investigación en este campo podrían servir para fomentar un diálogo informado sobre estas cuestiones.

En tercer lugar, este trabajo explica como el sistema de la OEA para la defensa de la democracia se ha convertido en el mecanismo preferido en la región para responder ante las amenazas contra la gobernabilidad democrática, por vías estrictamente diplomáticas. Coincidimos también con Kreimer en que la aplicación desigual de estos principios por parte de la OEA en países como Perú ha limitado sus

potencialidades en tanto mecanismo para la prevención de conflictos. Asimismo, aquí se abordan las consecuencias que tienen para la prevención de conflictos el carácter político e institucional limitado de los mecanismos que deben poner este sistema en funcionamiento. Asimismo, a pesar de que concordamos con Soto en que la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) ha iniciado algunos programas novedosos y útiles para el fomento de las capacidades y aptitudes democráticas, pensamos que el impacto de tales programas se ve reducido por el hecho de que raramente están dirigidos a las raíces estructurales que dan lugar a los conflictos violentos, tales como las profundas desigualdades en la distribución de las riquezas. Las OSC por su parte podrían abordar estas cuestiones a través de un accionar constructivo, aunque más crítico, frente a la labor de la UPD y la defensa de la gobernabilidad democrática en sentido general.

En cuarto lugar, el presente escrito pone a la luz la aparición de nuevas ideas y programas relacionados con estos temas en el seno del Banco Interamericano de Desarrollo. Esta institución financiera internacional (IFI) casi nunca se toma en cuenta en los debates acerca de la prevención de conflictos, en parte porque sus políticas no están diseñadas en esos términos propiamente. No obstante, ya hemos mencionado como el Banco apoya la “modernización del estado” y sus programas más amplios de reducción de la pobreza podrían influir significativamente en la prevención de conflictos. En este sentido también indicamos que en la actualidad no existe ningún mecanismo para determinar los impactos de prevención que puedan tener los programas del Banco.

Igualmente hemos expresado criterios similares con respecto a la liberalización comercial y el proceso para crear el ALCA. En ambos casos, es importante que las OCS evalúen sistemáticamente los impactos actuales y potenciales que podrían tener las políticas e iniciativas comerciales en aquellas sociedades más vulnerables a la aparición de conflictos. Es también aconsejable que las ONG especializadas trabajen conjuntamente con las IFI y demás entidades negociadoras de acuerdos comerciales con el objetivo de promover la incorporación de consideraciones acerca de la prevención de conflictos en el diseño de sus programas— desde la etapa inicial de concepción

*(...) tales programas
(...) raramente están
dirigidos a las
raíces estructurales
que dan lugar a
los conflictos
violentos (...)*

hasta las fases de implementación, monitoreo, y evaluación. Esta necesidad ha sido hasta cierto punto reconocida tanto por OSC canadienses como latinoamericanas que desempeñan un papel activo dentro la *Global Partnership* [Alianza Internacional].

Por último, este trabajo aborda la manera en que estas políticas y prácticas podrían converger en un enfoque coherente en favor de la prevención de conflictos armados en el hemisferio. Todos concuerdan en la necesidad de integrar más efectivamente los mecanismos de detección temprana de conflictos, una diplomacia preventiva más activa, a un mayor desarrollo democrático, y las reformas estructurales en beneficio de los menos favorecidos. Esto aparece contenido de manera implícita en la misma Carta de la OEA y se repite, de distintas maneras, en muchos de los encuentros que se sostienen en el ámbito interamericano. Sin embargo, aún estamos muy lejos de lograr una cohesión de las políticas dirigidas a la prevención de conflictos en las Américas. Lo que necesitamos es menos compartimentación, y más colaboración interinstitucional para poder edificar una infraestructura para la prevención de conflictos como la que pensaron visionarios como Lederach (1997). Sería bueno meditar acerca de la creación de una Secretaría General Adjunta que se encargase de impulsar los objetivos de la prevención de conflictos en todo el sistema interamericano en los próximos años.

De acuerdo con algunos detractores, las agudas discrepancias entre las diferentes agendas; por ejemplo, entre la defensa de los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo, o entre la liberalización comercial (asimétrica) y la prevención estructural de conflictos, hacen poco probable que la deseada conciliación de políticas y prevención de conflictos pueda lograrse pronto. Tal criterio es difícil de traducir en alternativas de políticas “realizables”, aunque amerita consideración seria.

La reciente aparición de redes de OSC comprometidas con la prevención de los conflictos armados sirve de espacio en el que pueden dilucidarse tanto labores a emprender como temas más profundos de una manera clara. Es imperativo que estas redes trabajen con las OSC y funcionarios que se ocupan de temas de desarrollo más tradicionales, como comercio y financiación para el desarrollo, para así fomentar las sinergias requeridas para crear una verdadera cultura de prevención en las Américas.

BIBLIOGRAFÍA

- Área de Libre Comercio de las Américas. “Declaración Ministerial de Miami.” 20 de noviembre de 2003.
- Banco Interamericano de Desarrollo. Estrategia para la Reducción de la Pobreza. (Washington, DC: BID, 1997).
- _____. “Impacto Económico, Social y Político de la Seguridad en las Américas.” Comunicado de Prensa, BID, 20 de septiembre de 2002.
- _____. “Seguridad y desarrollo: Desafíos en América Latina y el Caribe.” Documento multiuso preparado por el Seminario sobre Seguridad y Desarrollo, Washington, DC, 20 de septiembre 2002.
- _____. Modernización del Estado. Documento de estrategia. (Washington, DC: BID, julio de 2003).
- _____. Informe Anual 2003 (Washington, DC: BID, 2004).
- _____. “Approved Projects Planning and Reform.” Consultado en <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/applan.htm> el 27 de noviembre de 2004.
- Baranyi, Stephen. “Peace Missions and Subsidiarity in the Americas: Conflict Management in the Western Hemisphere.” *International Journal* 50:2 (spring 1995).
- _____. “La ONU, MINUGUA y el proceso de paz guatemalteco,” *FLACSO Cuadernos de debate* 33 (1996).
- Baranyi, Stephen, Carmen Diana Deere y Manuel Morales. *Land and Development in Latin America*. Openings for Policy Research (Ottawa: NSI y IDRC, 2004).
- Bendaña, Alejandro. *Demobilization and Reintegration in Central America: A Peacebuilding Perspective*. (Managua: Centro de Estudios Internacionales, 2000).
- Carnegie Commission. *Preventing Deadly Conflict. Final Report*. (New York: Carnegie Corporation, 1997).
- Centro por la Justicia y el Derecho Internacional. “Desafíos del Sistema Interamericano en la Actualidad.” *CEJIL Gaceta* (2004, No. 19).
- CMDA. “Sexta Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas: Declaración de Quito.” Quito, Ecuador, 16 al 21 de noviembre de 2004.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Especial sobre la Situación de las Llamadas “Comunidades de Población en Resistencia de Guatemala. (Washington, DC: IACHR, 16 de junio de 1994.) <http://www.cidh.oas.org/countryrep/CPR.94sp/Indice.htm>
- _____. Informe Anual 2001 (Washington, DC: CIDH, 2001).
- _____. “CIDH reafirma su independencia y autonomía al concluir sesiones”. Comunicado de Prensa 23/04, 28 de octubre de 2004.

- _____. "Informe sobre el Proceso de desmovilización en Colombia" OEA/Ser.L/11.120 Doc 60 (13 de diciembre de 2004)
- CPC. "Canadian Action Agenda on Conflict Prevention." 22 de noviembre de 2004 borrador.
- CRIES y CEGRE. *"The Role of Civil Society in Peace-Building, Regional Security and Conflict Prevention in Latin America and the Caribbean."* First Regional conference, Buenos Aires, junio 28 y 29 de 2004.
- Fuentes Saavedra, Claudio. "La responsabilidad de proteger." Trabajo presentado en Conferencia sobre la Responsabilidad de Proteger, Fundación Arias y Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá, San José, Costa Rica, 25 de marzo de 2003.
- Fund for Peace. *"Perspectives from the Americas on Military Intervention. Conference Summary."* FFP Reports Number 3 (junio de 2002).
- Human Rights Watch. *"Colombia: Letter to OAS Foreign Ministers on Paramilitary Demobilization Process."* 31 de marzo de 2004. <http://www.hrw.org/english/docs/2004/03/31/colomb8378.htm>
- Iglesias, Enrique. "Seguridad: Una perspectiva latinoamericana." *El Nuevo Herald*, 26 de octubre de 2002.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty. *The Responsibility to Protect* (Ottawa: IDRC, diciembre de 2001).
- _____. *Background* (Ottawa: IDRC, diciembre de 2001).
- Kreimer, Osvaldo. *"Conflict Prevention in the Americas: The Organization of American States."* Conflict Prevention. Path to Peace or Grand Illusion? Albrecht Schnabel and David Carment, eds. (Tokyo: United Nations University Press, 2003).
- Lederach, John Paul. *Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies.* (Washington: United States Institute for Peace, 1997).
- Millet, Paz. "Prevención y resolución de conflictos. El rol de la OEA." Trabajo presentado en la Conferencia sobre Prevención y Resolución de Conflictos, FLACSO Chile, Santiago, 16 de diciembre de 2004.
- _____. "El rol de la OEA. El difícil camino de prevención y resolución de conflictos a nivel regional." Pensamiento Propio, No 19, próximamente en 2005.
- MINUGUA. Informe de verificación. Situación de los compromisos relativos a la tierra en los acuerdos de paz. (Guatemala: MINUGUA, mayo 2000).
- _____. El debate sobre la política de desarrollo rural en Guatemala: Avances entre octubre de 2000 y abril de 2002. (Guatemala: MINUGUA, abril 2002).
- _____. Informe ante la reunión del Grupo consultivo para Guatemala. (Guatemala: mayo 2003).
- Murdock, Janet. *"The Organization of American States Revamps to Better Address Dialogue Promotion, Conflict Prevention and Resolution in Latin America,"* Alliance for Conflict Resolution International Section News (first quarter, 2004).
- Naciones Unidas. "Prevención de los Conflictos Armados. Memoria del Secretario General sobre la labor de la organización." 7 de junio de 2001.
- _____. Un mundo más seguro: La responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio (Nueva York: Naciones Unidas, 2004).
- Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA). "La OEA reafirmó que en Colombia no habrá paz sin justicia." 6 de febrero de 2004. http://www.wola.org/Columbia/comunicado_oea_o2060.
- _____. *Rights and Development.* Marzo de 2004.
- _____. *"6th Defense Ministerial of the Americas: Another Step in the Wrong Direction."* Comunicado de Prensa, 19 de noviembre de 2004. http://www.wola.org/military/def_ministerial_release_1
- Organización de Estados Americanos. "Democracia Representativa." Asamblea General Resolución 1080 (XXI-o/91), 5 de junio de 1991.
- _____. "Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de Estados Americanos. 'Protocolo de Washington'." (OEA/Ser.G) 14 de diciembre de 1992.
- _____. "Declaración de Nassau." (OEA/Ser.P) 19 de mayo de 1992.
- _____. "Declaración de la Ciudad de Québec." Cuarta Cumbre de las Américas, Québec, Canadá, 20-22 de Abril de 2001.
- _____. "Carta Democrática Interamericana." Adoptada en Asamblea General de la OEA el 11 de septiembre de 2001.
- _____. "Declaración sobre Seguridad en las Américas." Adoptada en la Conferencia Especial sobre Seguridad, Ciudad de México, 27 y 28 de octubre de 2003.
- _____. Informe Anual del Secretario General. 2003-2004 (Washington, DC: OEA, 2004).
- _____. "Apoyo al Proceso de Paz en Colombia." Comunicado de Prensa, 19 de enero de 2005.
- Powell, Kristiana y Thomas Tiekou. *"The African Union and the Responsibility to Protect: Towards a Protection Regime for Africa?"* International Insights (próximamente).
- _____. "From the OAS to the UA: Are we any closer to a Pax Africana?" *International Journal* (forthcoming).
- Soriano, Juan Pablo y Mackay, Donald R. *"Redefining Hemispheric Security After September 11."* FOCAL Policy Paper 03-05 (April 2003).

Soto, Yadira A. *"The Role of the Organization of American States in Conflict Prevention."* Conflict Prevention. From Rhetoric to Reality. Volume 2 Albrecht Schnabel and David Carment, eds. (Toronto: Lexington Books, 2004).

Stremmlau, John y Francisco Sagasti. *"Preventing Deadly Conflict. Does the World Bank Have a Role?"* Paper for the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict (New York: Carnegie Corporation, 1998).

Entrevistas y correspondencia

Aguilera, Gabriel. Vice Coordinador Regional del programa de la OEA para fortalecer el diálogo sobre la democracia en América Central. Correspondencia del 30 de diciembre de 2004.

Chillier, Gastón. Asociado sénior, derechos humanos y seguridad pública, de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés). Conversación del 22 de febrero de 2005.

Fountain-Smith, Sarah. Directora Adjunta, Sección de Seguridad Regional y Mantenimiento de la Paz, Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá. Conversación del 8 de febrero de 2005.

Marzo de 2005

(Traducción de documento original en inglés publicado en marzo de 2005. Título de la publicación original: "Inter-American Institutions and Conflict Prevention")

ISBN: 1-894992-25-3

Publications Mail Agreement: 40012931

La Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL) es una organización no gubernamental independiente que fomenta el diálogo y debates informados y oportunos sobre temas de importancia para los encargados de tomar decisiones y los líderes de opinión en Canadá y el Hemisferio Occidental. FOCAL se fundó 1990 y tiene la misión de desarrollar una mejor comprensión sobre asuntos de importancia hemisférica y ayudar a formar una comunidad americana más sólida.

La preparación, impresión y distribución de este documento fueron posibles gracias al apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional y del Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá.

En el sitio web de FOCAL se pueden obtener ejemplares adicionales gratis de este documento (www.focal.ca).

Sagasti, Francisco. Co-director, Agenda: Perú. Correspondencia del 21 de diciembre de 2004.

Soto, Yadira. Coordinadora, Programa Especial para la Promoción del Diálogo y la Resolución de Conflictos, OEA. Conversaciones efectuadas el 12 de enero y el 17 de febrero de 2005, y correspondencia del 16 de febrero de 2005.

Weston, Ann. Directora de Investigaciones, The North-South Institute. Correspondencia del 8 de diciembre de 2004.

ACERCA DEL AUTOR

Stephen Baranyi es Investigador Titular, Prevención de Conflictos, en el North-South Institute, Ottawa, Canadá.

*Este trabajo fue escrito como parte de un proyecto que encabeza la Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL) y financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) en Ottawa, Canadá. Aunque las ideas contenidas en este escrito son responsabilidad del autor, deseamos agradecer los comentarios ofrecidos por Gabriel Aguilera y Yadira Soto (OEA), Francisco Sagasti (Agenda Perú) y Ann Weston (NSI), así como a Juan Antonio Blanco (HRI) y otros participantes en el encuentro del 10 de diciembre.



FOCAL

Canadian Foundation for the Americas
Fondation canadienne pour les Amériques
Fundación Canadiense para las Américas
Fundação Canadense para as Américas

1, rue Nicholas Street,
Suite/Bureau 720
Ottawa, Ontario
K1N 7B7 Canada
Tel/Tél : (613) 562-0005
Fax/Téléc : (613) 562-2525
E-mail/Courriel : focal@focal.ca
www.focal.ca