



La Prevención y Resolución de Conflictos: Elementos Básicos de la Seguridad Hemisférica

Octubre, 2003

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Programa Especial para la Promoción del Diálogo y la Resolución de Conflictos

Organización de los Estados Americanos (OEA)

Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD)

Programa Especial para la Promoción del Diálogo
y la Resolución de Conflictos

1889 F Street, N.W.

Washington, D.C. 20006

<http://www.upd.oas.org/lab/special/conflicts.html>

En el 2001, la UPD estableció el Programa Especial con el objetivo de poner a disposición de los Estados miembros y de la Organización marcos conceptuales, metodologías y herramientas técnicas en el campo de la resolución de conflictos y el diálogo. Estas herramientas han sido desarrolladas y fortalecidas en el marco de varias misiones de la UPD en la región desde principios de los años noventa.

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la posición de la OEA. Los autores agradecen comentarios.

LA PREVENCIÓN Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS: ELEMENTOS BÁSICOS DE LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA.*

1. Introducción

Los conflictos intraestatales que ocurren en determinadas sociedades no necesariamente generan situaciones violentas, ni necesariamente afectan negativamente su funcionamiento. Por el contrario, pueden ser parte importante del proceso evolutivo, o bien el motor de cambio, de una sociedad que busca ser más inclusiva, que busca generar consensos, dirimir diferencias sociales y políticas, y garantizar el respeto a los derechos de los ciudadanos. Los conflictos al interior de los estados son causa de preocupación principalmente cuando los desacuerdos no son resueltos de manera constructiva y pacífica o cuando los actores del conflicto, o alguno de ellos, actúan al margen del marco democrático-legal, lo que puede llevar a minar la estabilidad democrática y la gobernabilidad del país con efectos que pueden ir más allá de sus fronteras. La preocupación aumenta si se observa que globalmente los conflictos intraestatales han venido proliferando desde los años 80 y hoy en día representan el 90 por ciento de los conflictos del mundo¹.

Este incremento en el número de conflictos intraestatales se ha visto acompañado de una mayor preocupación nacional, subregional e interamericana por la búsqueda de soluciones pacíficas a los mismos. En efecto, si bien en las décadas previas a los 80 hubo una mayor incidencia de conflictos entre estados aunado a una mayor preocupación por la conflictividad interestatal y la promoción de la diplomacia preventiva como mecanismo de prevención y resolución de los mismos; en las últimas décadas, ha aumentado y, por tanto, se le ha otorgado mayor atención a la conflictividad intraestatal. Incluso, en este proceso, los esfuerzos por la prevención y resolución de conflictos intraestatales han evolucionado en años recientes desde un contexto de guerra hacia uno de paz relativa. El caso de América Central es, sin duda, demostrativo de este fenómeno.

* Este documento hace parte del “Estudio sobre los Problemas y Riesgos para la Paz y la Seguridad en el Hemisferio, y sobre la Prevención y Solución de Conflictos. Capítulo II: Prevención y Solución de Conflictos en las Américas”, presentado por la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) a la consideración de la Comisión de Seguridad Hemisférica. OEA/Ser. G CP/CSH-540/03 Octubre, 2003.

¹ Según el Informe de la Asamblea General del Milenio, preparado por el Señor Kofi Annan, Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, en la década de los noventa murieron más de 5 millones de personas en guerras internas. Entre 1989-1992 hubo 82 conflagraciones, de las cuales sólo tres correspondieron a luchas entre Estados. (PNUD: 1994).

En Centroamérica, se logró durante los años 80 y parte de los 90 poner fin a unas cruentas guerras civiles operantes en El Salvador, Nicaragua y Guatemala, pacificar la región en su conjunto y trazar caminos para la paz duradera y la democratización, a través de largos procesos de negociación impulsados por los propios estados centroamericanos, y apoyados por grupos de países latinoamericanos como el Grupo Contadora, Grupo de Apoyo a Contadora, el sistema de Naciones Unidas así como la propia OEA. Sin embargo, y de cara a la presencia todavía de numerosos retos y desafíos para el futuro de la región, existe el reconocimiento de que es necesario continuar enfrentando estos desafíos en el contexto actual, buscando nuevos esquemas para la prevención y resolución de conflictos en tiempos de **paz relativa**, donde el diálogo y la concertación sean vistos como herramientas claves para dirimir diferencias, prevenir y resolver conflictos, y elaborar conjuntamente proyectos de sociedad que garanticen mayor inclusión y gobernabilidad democrática en los países de la región.

En este sentido, se han visto procesos de diálogo y negociación en varios niveles, que han variado según las necesidades particulares y las realidades de cada país. Por un lado, recientemente se ha notado una tendencia de los gobiernos del Hemisferio a avanzar procesos de diálogo nacional a fin de dirimir diferencias y crear espacios de discusión entre todos los integrantes de cada país. En Ecuador, por ejemplo, con posterioridad a la crisis de enero 21 de 2000, el Gobierno, mediante la Comisión de Diálogo avanzó un proceso de consenso con varios actores, pero principalmente con el sector indígena que históricamente se había visto marginado del debate socio-político. El actual gobierno de la República del Ecuador está también impulsando un proceso de diálogo y concertación creando espacios de debate y negociación de los diversos problemas existentes en el país.

Otras experiencias de diálogo en Centroamérica se han visto enfocadas a resolver diferencias entre sectores. Por ejemplo, en Guatemala, el Gobierno impulsó un proceso de diálogo intersectorial en un contexto regional, con el apoyo de la UPD a través del Programa Cultura de Diálogo: Desarrollo de recursos para la construcción de la Paz (OEA/PROPAZ). La llamada *Mesa de Apoyo y Negociación para la Resolución de Conflictos de Tierra en Alta Verapaz*², se constituyó en un mecanismo de diálogo intersectorial y multisectorial que prestó apoyo como tercero a las partes involucradas en conflictos de tierra en Alta Verapaz. La Mesa estuvo conformada por representantes de los diversos sectores involucrados en los conflictos agrarios (empresarios agrícolas, campesinos, trabajadores y gobierno) buscando así impulsar un proceso de diálogo más puntual, pero enmarcado en la noción del diálogo como herramienta para resolver diferencias en tiempos de paz relativa. Igualmente, otros estados en la región centroamericana han seguido este nuevo esquema, tales como Honduras, Guatemala y Costa Rica.

En América del Sur y el Caribe la tendencia es similar (Bolivia, Ecuador, Venezuela, República Dominicana, entre otros). En otras palabras, en años recientes la prevención y la resolución de conflictos han estado evolucionando, posicionándose en un contexto de paz relativa en donde se han identificado nuevos mecanismos y metodologías para abordar los diferendos. Una de las características más importantes de estos intentos

² Alta Verapaz es uno de los departamentos de Guatemala con más altos índices de conflictividad agraria.

de negociar, dialogar y dirimir diferencias en tiempos de relativa paz es la mayor apertura hacia todos los sectores en una sociedad y no procesos que privilegian la interrelación de dos actores en pugna.

El incremento de los conflictos intraestatales también ha generado una importante respuesta institucional por parte de organizaciones multilaterales tanto regionales como internacionales. Más específicamente, con el fin de abordar los desafíos impuestos por los conflictos intraestatales, algunos organismos internacionales han puesto en marcha mecanismos tales como centros de prevención de conflictos (i.e. Comunidad de Estados Independientes (CEI) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)); unidades de planeación y coordinación regional de prevención y resolución de conflictos (i.e. Unión Europea); consejos de mediación y seguridad con oficinas de observación en el terreno (i.e. Comunidad Económica de Estados de África Occidental – CEDEAO); sistemas de alerta temprana (i.e. Unión Europea y OSCE) y, por último, la designación de oficinas especializadas para atender temas de alto riesgo (i.e. Alto Comisionado para las Minorías Nacionales de la OSCE).

La OEA no ha sido ajena a este proceso. La Organización también ha hecho esfuerzos por fortalecer su capacidad para la prevención y resolución de conflictos. Uno de los avances principales ha sido la consolidación del Programa Especial para la Promoción del Diálogo y la Resolución de Conflictos, dentro de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD). La creación del Programa Especial en el año 2001 respondió al creciente número de solicitudes de apoyo por parte de los Estados miembros en temas relativos a la prevención y resolución de conflictos, así como a la negociación y construcción de consensos. El Programa Especial recoge las lecciones aprendidas por la UPD en los últimos 11 años en su labor en Centroamérica y otras regiones del Hemisferio, especialmente a partir de su labor en Guatemala con el Programa OEA/PROPAZ. Actualmente, el Programa Especial lleva a cabo iniciativas importantes como el Programa de Promoción de Diálogo y Resolución de Conflictos para Centroamérica (PCA); y el Proyecto para el Diseño e Implementación de un Sistema de Prevención y Resolución de Conflictos en Bolivia.

En resumen, resulta necesario fortalecer la capacidad del Sistema Interamericano para que, en el marco de una creciente conflictividad intraestatal, la prevención y resolución de conflictos intraestatales sirva para generar condiciones que permitan a las sociedades encauzar sus diferencias de una manera constructiva, es decir, cimentar una cultura de paz, diálogo y negociación democrática de intereses. Esto es, al mismo tiempo, estratégicamente vital para la defensa de la seguridad del Hemisferio.

2. Definición e importancia del concepto

Los conflictos intraestatales son aquellas situaciones de tensión, tanto de alta como baja intensidad, que se dan entre diferentes actores dentro de una sociedad, pudiendo o no incluir al Estado. Estas situaciones pueden estar vinculadas a factores de carácter étnico, religioso, cultural, y frecuentemente están relacionadas con problemas sociales, políticos, y/o económicos. En este sentido, el manejo de conflictos intraestatales

involucra la detección de situaciones que podrían convertirse en focos de alta tensión (alerta temprana) y se dirige principalmente a la generación de planes y acciones encaminadas a tratar de darle forma a modalidades apropiadas de intervención para transformar y resolver conflictos.

Uno de los aspectos fundamentales de prevención y resolución de conflictos a nivel intraestatal está relacionado con *la prevención causal*, entendida como el manejo constructivo de las raíces más agudas y arraigadas de las problemáticas sociales, que aquejan a los países y son fuente de constantes disputas, tales como la pobreza y la pobreza extrema, la exclusión social, la discriminación frente a las diferencias, la injusticia, la impunidad, y otras. En este sentido, el manejo de las causas estructurales de la conflictividad social está íntimamente ligado al fortalecimiento de la democracia, el estado de derecho y la cultura de respeto por los derechos humanos.

Es importante destacar que la profundización, prolongación y agravamiento de conflictos al interior de los estados guarda una relación con el desenvolvimiento de conflictos entre estados y con el desarrollo y persistencia de amenazas transnacionales a la seguridad, por lo que es necesario entender mejor los nexos entre esas tres fuentes de conflicto.

En primer lugar, hay que señalar que los conflictos intraestatales, de degradarse a severos conflictos y violencias internas sostenidas, pueden desbordarse e impactar negativamente sobre los países vecinos. Las consecuencias de los conflictos intraestatales también pueden tener incidencia más allá de las fronteras nacionales, resultando en serias repercusiones para la estabilidad política, económica y social de una región en su conjunto.

En segundo lugar, la existencia de severos conflictos internos puede debilitar la gobernabilidad y estabilidad democráticas en un país, hecho que puede hacerlo más vulnerable o propenso a la conflictividad interestatal. Igualmente, los gobiernos debilitados a causa de crisis internas tienden a ser menos eficientes en controlar, o bien contener, las amenazas transnacionales a la seguridad dentro de sus fronteras, tales como el tráfico ilegal de armas, tráfico de drogas y el crimen organizado, entre otros.

Otra dimensión de esta interrelación entre tipos de conflicto tiene que ver con la práctica que se ha visto en algunos estados (frecuentemente los de carácter “no democrático”, como se señala en la primera sección del presente documento) de fomentar conflictos interestatales como una manera de manejar los conflictos domésticos. Se ha dado la situación en ésta y otras regiones, que un gobierno busque en el frente externo y en el recurso al nacionalismo una excusa para tratar de desplegar cierto poderío militar y lograr así distraer la atención con respecto a dificultades internas. Este tipo de acciones ha revelado la crucial conexión entre los conflictos de orden doméstico y el desenvolvimiento del juego político internacional.

Más aún, paralelo a esto ocurre un fenómeno de carácter transnacional en el cual amenazas originadas en el interior de un estado, tales como el narcotráfico y el crimen

organizado, pueden causar enormes estragos económicos, sociales y políticos para los países del Hemisferio, y pueden contribuir en gran medida a la conflictividad tanto interestatal como intraestatal.

Por tanto, es importante señalar que en el contexto político de las Américas en el período de la post-Guerra Fría se observa una dinámica tripartita de amenazas a la seguridad hemisférica entrelazadas entre sí, que incluye (a) aquellos conflictos originados entre estados; (b) aquellos conflictos originados en el interior de los estados, y que, en efecto, pueden tener repercusiones en otros estados; y por último, (c) aquellas amenazas de orden transnacional que afectan tanto la seguridad al interior de un país como la seguridad de todo un conjunto de países, y que pueden llegar a poner en peligro la gobernabilidad y soberanía de algunos estados.

De cara a la creciente conciencia de parte del Sistema Interamericano sobre la importancia de la prevención y resolución de conflictos inter e intraestatales, al igual que de las amenazas de orden transnacional, se hace imperativo diseñar conceptos y prácticas para el manejo de conflictos a todos estos niveles, y desde los espacios nacional, subregional y hemisférico. Recordemos que, en los espacios nacionales, el sistema democrático es el ámbito idóneo para el desarrollo de dichos conceptos y prácticas pues en él se generan los canales adecuados que permiten no sólo la discusión misma sobre el tema, sino también la generación de mecanismos de diálogo y de negociación democrática de intereses, mecanismos que, por excelencia, resuelven conflictos y, a la vez, previenen escaladas violentas de los mismos tanto a nivel intra como interestatal. A la vez, contar con un conjunto de herramientas y prácticas para el diálogo, el análisis y la prevención y resolución de conflictos se ha convertido en una clave de la gobernabilidad democrática de los estados.

3. Conclusiones y recomendaciones

Como ya se anotó, en el contexto de una creciente conflictividad intraestatal, la prevención y resolución de conflictos es un instrumento de gran valor para generar mecanismos que permitan a las sociedades encauzar sus diferencias de una manera constructiva, es decir, cimentar una cultura de paz, diálogo y negociación democrática de intereses. Este enfoque es estratégicamente vital para la defensa de la seguridad del Hemisferio. El papel de la OEA es fundamental en este sentido, ya que se encuentra en una posición privilegiada para fortalecer la capacidad institucional de la región respecto al diálogo político y la prevención de conflictos. La OEA puede facilitar un proceso continuo de retroalimentación y aprendizaje colectivo entre los Estados miembros, así como promover el desarrollo de nuevos métodos que atiendan las necesidades específicas de la región, a la vez que puede servir de canal entre el nivel internacional y los niveles nacionales y locales.

Con base en el presente análisis, se proponen las siguientes recomendaciones para el fortalecimiento de la seguridad hemisférica a través de la prevención y resolución de conflictos intraestatales:

- Solicitar a los Estados miembros el desarrollo de políticas y capacidades institucionales para la prevención y resolución de conflictos, así como para la práctica del diálogo político como mecanismo de concertación. A estos efectos, los Estados podrán solicitar a la Unidad para la Promoción de la Democracia el apoyo y asistencia necesaria.
- Seguir fortaleciendo la capacidad del Programa Especial para la Promoción del Diálogo y la Resolución de Conflictos de la UPD, para atender efectivamente el creciente número de demandas de asistencia por parte de los Estados miembros.
- Implementar un programa de capacitación dirigido a las diferentes áreas de la OEA, y a las misiones de los Estados miembros, en análisis político para la identificación y manejo de conflictos. El objetivo del programa sería el de generar capacidad institucional en diferentes áreas de la OEA para que en el desarrollo de sus programas y proyectos en el Hemisferio, puedan identificar posibles riesgos de conflicto y cuenten con las herramientas para su prevención y resolución.³
- Establecer alianzas estratégicas con instituciones internacionales, regionales y nacionales que tengan experiencia en capacitación en análisis y manejo de conflictos. Estas alianzas tendrán como objetivo el intercambio de experiencias y metodologías en resolución de conflictos y construcción de consensos.
- Mejorar la capacidad de los Estados miembros para usar herramientas de concertación, tales como el diálogo político, con el propósito ulterior de consolidar una cultura de negociación democrática de intereses y concertación de prioridades nacionales de largo plazo.
- Se sugiere a los Estados miembros estudiar la posibilidad de solicitar a la Secretaría General de la OEA la generación de estudios periódicos o coyunturales de análisis de la conflictividad intraestatal en el Hemisferio. Este tipo de estudios permitirán seguir afinando los mecanismos para la prevención y resolución de conflictos a todos los niveles, según las realidades de la región.
- Fortalecer la capacidad de la UPD, a través de su Programa Especial para la Promoción del Diálogo y Resolución de Conflictos, para seguir sirviendo de instancia de coordinación de actividades e intercambio de experiencias en prevención y resolución de conflictos con otros organismos internacionales, regionales y subregionales, especialmente con el Sistema de Naciones Unidas.
- Implementar un programa de sistematización de experiencias exitosas y lecciones aprendidas en prevención y resolución de conflictos a fin de: a) construir métodos que respondan a las necesidades propias de la región, b) generar capacidad acorde con tales necesidades, c) sistematizar las metodologías desarrolladas por la UPD en: buenos oficios, mediación, investigación, conciliación, facilitación y negociación política; y d) divulgar y validar las metodologías desarrolladas por la Organización.
- Apoyar el proceso que adelanta el Programa Especial para la creación de una base de datos de expertos en diálogo político y manejo de conflictos para las Américas.

³ Este programa puede replicar el modelo de la Escuela Superior del Personal de las Naciones Unidas, de Turín, Italia, que cuenta con un programa de capacitación en alerta temprana y medidas de prevención de conflictos diseñado específicamente para sus funcionarios.

<http://www.unssc.org/unssc1/programme/earlywarning/Default.asp>.

- Promover la institucionalización de una red de centros y organizaciones nacionales, bajo la coordinación de la UPD, que facilite la interrelación y el intercambio de información, expertos y lecciones aprendidas en temas relacionados con el manejo de conflictos y la construcción de consensos en la región.
- Finalmente, una recomendación de la mayor relevancia, que valdría la pena ser estudiada posteriormente con mayor profundidad es el establecimiento de un **Sistema de Alerta Temprana**. La puesta en marcha de un proyecto de esta naturaleza, a través de la UPD, conllevaría la definición de una metodología y un sistema operativo que requieren profunda discusión. Para delinear algunas de las tareas involucradas en dicho proyecto, basta decir que el mismo tendría que hacer un seguimiento sistemático de los Estados miembros con base en unos determinados indicadores o circunstancias políticas a evaluar. Dicha recopilación de información debe ser centralizada y convertida en insumos de análisis para la Organización. Los aspectos operativos de dicho proyecto necesariamente conllevarían a ajustes en ciertos aspectos de la Organización, bien para involucrar más las oficinas nacionales en la preparación de informes, o para que las diferentes partes de la Secretaría General produzcan información con base en sus propios recursos, o las dos cosas a la vez. Incluso podría pensarse en la subcontratación de servicios de análisis especializado, similares a los ofrecidos por las calificadoras de riesgo político. Una vez la Organización haya dado luz verde a esta recomendación, una propuesta más completa y sistemática podría ser presentada por la UPD a consideración de ésta.