

DIPLOMACIA PREVENTIVA

Recuperando el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas

Agradecimientos

A los decanos, asesores y profesores responsables de las diferentes universidades, así como a los diversos estudiantes que han participado en este proyecto.

Universidad de Antioquia

Carolina Laverde - Directora de Relaciones Internacionales

Pierre Hupet - Coordinador de la Cátedra UNESCO en RIC/CP

Amaya Querejazu

Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano

Juan Manuel Osorio - Decano del Programa de Relaciones Internacionales

Angélica Alba - Docente Programa de Relaciones Internacionales

Universidad del Rosario

Andrés Molano - Docente Facultad de Relaciones Internacionales

Julio Londoño - Docente Facultad de Relaciones Internacionales

Universidad Externado de Colombia

Paula Ruiz - Coordinadora Decanatura Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales

Frederic Massé

Universidad Militar Nueva Granada

Juan Carlos Hernández - Director del Programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos

Rafat Ahmed Ghotme Ghotme - Docente Programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos

Darío Dangon - Docente

Mauricio Pryor - Docente

Universidad EAFIT

Luis Fernando Vargas Alzate - Profesor y Coordinador del Área Académica de Relaciones Internacionales. Universidad EAFIT.

Universidad ICESI

Vladimir Rouvinski - Director, Interdisciplinary Research Center CIES / Centro de Investigaciones

Juan Pablo Milanese - Director Programa de Ciencia Política

Pontificia Universidad Javeriana sede Cali

Luis Alejandro Arévalo Rodríguez - Director Carrera Ciencia Política

Pontificia Universidad Javeriana sede Bogotá

Eduardo Velosa - Director Carrera de Relaciones Internacionales Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Mauricio Romero - Docente

Manuel Salamanca - Docente

Ministerio de Relaciones Exteriores

Patti Londoño
Viceministra de Asuntos Multilaterales

María Teresa Aya
Directora Academia Diplomática

Germán Herrera
Tercer Secretario de Relaciones Exteriores

Naciones Unidas

Karen Chávez
Asistente Gestión del Conocimiento, CINU Bogotá

Ana María Contreras, Camilo Vargas y Mariana Santoyo del CINU Bogotá

Programa de Radio Naciones Unidas Voces Unidas.

Juan Echeverry
Responsable de Comunicaciones, ONU MUJERES.

Agradecimientos especiales

Laura Gil
Analista Política

Gloria Yong
Directora del Instituto para la Consolidación de la Democracia. Universidad Latina de Panamá.

Jorge Alberto Calle
CEO Corporación Empresarial del Oriente Antioqueño

Leonardo Caraballo
Director del Centro de Estudios de Fronteras e Integración, Universidad de los Andes, Venezuela

María Teresa Arizabaleta
Coordinadora de la Ruta Pacífica de las Mujeres por la solución negociada del conflicto armado.

Y a tantas otras personas que han colaborado en el éxito del proyecto DIPLOMACIA PREVENTIVA: recuperando el Capítulo VI de la Carta.

¡Muchas gracias!

Producción Editorial

Coordinación Editorial

CINU Bogotá
Ministerio de Relaciones Exteriores

Edición y Diseño

Ministerio de Relaciones Exteriores
Comunicaciones Internas y Externas

Fotografías

© Naciones Unidas

Impreso en Colombia 2012

Printed in Colombia 2012



Un colombiano para el mundo, un diplomático de acción y de convicción.
Una vida entregada a la mediación, a la resolución pacífica de conflictos y a la construcción de una cultura de paz.

Esta publicación está dedicada a la memoria de
Augusto Ramírez Ocampo
(1934-2011)

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	9
María Ángela Holguín Cuéllar <i>Ministra de Relaciones Exteriores</i>	
MÁS VALE PREVENIR QUE CURAR	11
Damián Cardona Onsés <i>Director Centro de Información de Naciones Unidas para Colombia, Ecuador y Venezuela</i>	
MEDIACIÓN Y SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO Andelfo García <i>Centro de Pensamiento Estratégico</i>	13
EL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS DE LAS NACIONES UNIDAS, UN TRABAJO DISCRETO Y EFECTIVO	33
Denise Cook <i>Asesora de Paz y Desarrollo, Naciones Unidas en Colombia</i>	

LA DIPLOMACIA PREVENTIVA
Visiones desde la academia colombiana

DIPLOMACIA PREVENTIVA: NUEVAS PERSPECTIVAS <i>Academia Diplomática San Carlos-Centro de Pensamiento Estratégico</i>	39
LAS NACIONES UNIDAS Y LA DIPLOMACIA PREVENTIVA “Una aproximación a la Diplomacia Preventiva de Naciones Unidas” <i>Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá.....</i>	53
EL ROL DE LAS ORGANIZACIONES REGIONALES “Diplomacia Preventiva en defensa de la democracia: la experiencia Interamericana” <i>Universidad del Rosario, Bogotá.....</i>	71
PROCESOS ELECTORALES Y OBSERVACIÓN INTERNACIONAL “Hacia una transición democrática en Libia: un análisis a partir de las elecciones y el papel de las Naciones Unidas” <i>Universidad ICESI, Cali</i>	81
INSTITUCIONES NACIONALES Y SOCIEDAD CIVIL “Instituciones, sociedad civil y diplomacia preventiva: la relación bilateral entre Colombia y Venezuela” <i>Universidad EAFIT, Medellín.....</i>	99
FRONTERAS “Fronteras compartidas, problemáticas comunes. Apuesta por un escenario de paz y desarrollo fronterizo para Colombia y sus vecinos” <i>Universidad de Antioquia, Medellín.....</i>	117
LA MUJER COMO CONSTRUCTORA DE PAZ “Redes de mujeres por la paz” <i>Pontificia Universidad Javeriana, Cali.....</i>	137

AUTONOMÍA REGIONAL: REGIONALISMOS Y NACIONALISMOS	
“Kosovo: la lucha por la autonomía y la incidencia de la Diplomacia Preventiva”	
<i>Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá</i>	155
LOS DESAFÍOS DE LA INDUSTRIA MINERA	
“Coltán: su papel dentro del conflicto colombiano y acciones preventivas para desvincular el nexo entre la explotación y comercialización”	
<i>Universidad Externado de Colombia, Bogotá</i>	173
LA PROBLEMÁTICA DEL AGUA	
“Fortaleciendo la cooperación transfronteriza en Asia Central: una mirada acuífera desde la diplomacia preventiva”	
<i>Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá</i>	189
ANEXO	
DOCUMENTO DE REFERENCIA	
DIPLOMACIA PREVENTIVA: Obtención de resultados (S/2011/552)	
Informe del Secretario General Consejo de Seguridad, 26 agosto 2011.....	203
GLOSARIO DE SIGLAS.....	215

PRESENTACIÓN

El libro que tengo el gusto de presentar es el resultado del trabajo mancomunado del Centro de Información de las Naciones Unidas, la Academia Diplomática y el Centro de Pensamiento Estratégico de la Cancillería colombiana.

Se trata de un conjunto de escritos, trabajos y ponencias presentadas en diversos foros por expertos, docentes y estudiantes, que desarrollan la noción de diplomacia preventiva en el ámbito de la solución pacífica de controversias a que se refiere el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas.

La diplomacia ha sido desde siempre el instrumento por excelencia para el buen entendimiento entre los pueblos y sigue ofreciendo caminos para despejar horizontes y construir paz, más aún en el sistema internacional complejo en el que vivimos, donde lo internacional y lo doméstico interactúan crecientemente y la tecnología y los avances en las comunicaciones hacen más dinámica esa interacción.

No obstante los cambios dramáticos que han tenido lugar en el mundo en las últimas décadas, los estados y las organizaciones internacionales siguen ocupando un lugar destacado y positivo en el sistema internacional. Por eso, los propósitos y principios que inspiraron la Carta de las Naciones Unidas conservan plenamente su vigencia histórica.

Hace cincuenta años se abrió paso la descolonización a escala mundial y hace dos décadas el mundo se liberó de

la dinámica de la guerra fría. Esos dos procesos le dieron un nuevo ámbito de aplicación a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.

Se completan precisamente veinte años de la presentación que hiciera el Secretario General Boutros Boutros-Ghali de su informe “Un Programa de Paz”. Este documento buscó responder a las condiciones y retos del mundo de la posguerra fría y retomó el concepto de la “diplomacia preventiva”, que fuera planteado muy temprano por Dag Hammarskjöld y desarrollado con empeño y éxito por sucesivos Secretarios Generales de Naciones Unidas, entre ellos Kofi Annan y, naturalmente, Ban Ki-moon.

Como bien se refleja en los textos del libro, la diplomacia preventiva rescata para la práctica internacional el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas y con él, instrumentos de la diplomacia tradicional, como los buenos oficios y la mediación, y los pone al servicio de la prevención y solución de conflictos.

Los conflictos contemporáneos son cada vez más complejos e involucran una amplísima gama de elementos, entre otros, ideológicos, territoriales, culturales, religiosos, étnicos, económicos y ambientales. Dada esa complejidad, existe un amplio acuerdo en cuanto a que el momento más favorable para resolver una controversia es en su etapa inicial, antes de que escale.

La dinámica de los conflictos lleva a las Naciones Unidas a aplicar, a través del Consejo de Seguridad, las provisiones del Capítulo VII de la Carta. Cuando ello ocurre, es precisamente porque se está en presencia de una crisis,

el conflicto ha escalado, se ha hecho más complejo y más difícil de resolver. Basta recordar que en estas circunstancias está en manos del Consejo el uso de medidas coercitivas y aún de la fuerza misma.

Algunos de esos conflictos hubieran podido neutralizarse mediante iniciativas preventivas, utilizando los mecanismos y medios que proporciona el Capítulo VI de la Carta.

La intervención temprana de las Naciones Unidas, de los organismos regionales y aún de algunos países y personalidades regionales y locales es fundamental en la prevención y en la solución de controversias. La presencia en el terreno de agencias de organizaciones internacionales y de organizaciones regionales favorece los procesos tempranos de alerta e identificación de tensiones.

En los ámbitos regionales, se cuenta con una amplia experiencia acumulada que incluye prácticas creativas que

en numerosas ocasiones han mostrado ser efectivas tanto en la prevención como en la solución de conflictos. Allí están los nuevos organismos y mecanismos de integración y concertación que, en determinadas circunstancias, ofrecen espacios favorables para la prevención y solución de controversias.

Por último, es dable mencionar el enorme potencial que ofrecen los liderazgos reconocidos de instituciones, personalidades y otras entidades destacadas en los escenarios mundial y regional, que tienen hoy más que nunca la posibilidad de contribuir a la paz a través de los buenos oficios y la mediación.

Queda, pues, a disposición de los lectores este aporte colectivo a la diplomacia preventiva que invita a una nueva mirada a las virtudes del Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas, a su utilidad y a su vigencia como instrumento en la prevención y solución de controversias.

María Ángela Holguín Cuéllar
Ministra de Relaciones Exteriores

MÁS VALE PREVENIR QUE CURAR

El viejo refrán español define con sabia precisión el tema central de este proyecto académico y de la publicación que está en sus manos. En la diplomacia, como en la salud, la identificación y alerta temprana son claves para lograr incidir en los procesos.

La multiplicación de conflictos en los que la ONU se ha visto implicada en los últimos años y el gran aumento de misiones de paz amparadas en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, parecían haber eclipsado el mandato central de la ONU sobre el arreglo pacífico de controversias que aborda el Capítulo VI. Ban Ki-moon, Secretario General de las Naciones Unidas, estableció como prioridad para su segundo mandato (2012/2016) el reforzamiento de todos los mecanismos de mediación y de Diplomacia Preventiva que tiene la Organización de las Naciones Unidas.

“Recuperando el Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas” es una iniciativa conjunta con el Centro de Pensamiento Estratégico de la Cancillería colombiana. Inspirado en el éxito de “Cascos para la Paz” (2008), este proyecto surgió como un aporte más a la difusión y al diálogo sobre la Diplomacia Preventiva que coincide y celebra el segundo año de Colombia como miembro no permanente del Consejo de Seguridad.

Durante los meses de septiembre y octubre de 2012, nueve prestigiosas universidades colombianas llenaron sus aulas en

Bogotá, Cali y Medellín de foros, seminarios y conferencias sobre Diplomacia Preventiva, sobre mediación de conflictos, sobre los retos y desafíos del multilateralismo del siglo XXI.

Esta publicación recoge los diferentes ensayos académicos fruto de dichas discusiones, así como artículos de referencia y contexto de Naciones Unidas y del Centro de Pensamiento Estratégico.

Colombia, que conoce los estragos de la guerra, apuesta de manera contundente por su propia paz pero no olvida su responsabilidad global y compartida por todas las naciones y sus gobiernos. Desde la academia colombiana recordamos hoy que prevenir y mediar son las mejores herramientas para construir una paz duradera en los países y las regiones amenazados por conflictos.

Nunca antes se habían tenido tantos mecanismos globales para prevenir, construir y garantizar la paz. El fracaso en esta tarea tiene un coste demasiado alto para todos.

Damián Cardona Onsés
Director

Centro de Información de las Naciones Unidas
para Colombia, Ecuador y Venezuela

MEDIACIÓN Y SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO

Andelfo García

Centro de Pensamiento Estratégico (7 de enero de 2012)

1. La mediación, un medio flexible y efectivo

La mediación es un medio de solución de controversias cuyos orígenes se pierden en el tiempo y que ha mostrado ser idóneo tanto para “administrar” controversias como para resolverlas. La encontramos en todos los sistemas internacionales, en las ciudades-Estado de la antigua Grecia, en Roma, en el sistema europeo de la Paz de Westfalia (1648) y el Congreso de Viena (1815), antes de la guerra fría, en el sistema bipolar de la guerra fría y en el sistema internacional contemporáneo. En todos ellos ha estado presente el recurso de acudir a un tercero, a un *amicabilis compositor*.

En la práctica internacional del siglo XX y también en la contemporánea hay denominaciones que identifican procesos mediadores: la mediación Papal en el Beagle, “Camp David”, Acuerdos de Madrid y Oslo, Contadora y los Acuerdos de Dayton, entre muchos otros.

Los buenos oficios y la mediación se conocen genéricamente como medios alternativos o informales. La razón es que el medio por excelencia de solución de controversias es el arreglo directo, es decir, la negociación entre las partes, y es precisamente cuando esta no logra los acuerdos de-

seados que se abren paso dos gamas de mecanismos: los alternativos o informales (buenos oficios y mediación) y los herméticos o judiciales (arbitraje y arreglo judicial de tribunales y Cortes internacionales).

Si bien algunos conflictos son ventilados en tribunales internacionales como la Corte Internacional de Justicia¹, el Tribunal Internacional de Derecho del Mar², los Tribunales especializados de Derechos Humanos, y en el caso de disputas comerciales y sobre inversiones a través de mecanismos como los establecidos por la Organización Mundial de Comercio (OMC) (OMC, s.f), el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIAIDI)³, hay un creciente número de conflictos, tanto internos como internacionales, que son atendidos a través de los medios informales (no judiciales) de solución de controversias, especialmente los buenos oficios y la mediación.

A diferencia de los medios herméticos y obligatorios como el Arbitraje y el Arreglo Judicial, los medios alterna-

1 Ver <http://www.icj-cij.org/>

2 Ver <http://www.itlos.org/>

3 Ver <http://icsid.worldbank.org/ICSID/Index.jsp>

tivos o informales son más flexibles y sus propuestas de solución no obligan a las partes. Es decir, estas las pueden aceptar o no y por esa razón tienen amplia acogida a nivel internacional.

Esto tiene que ver con el celo de los Estados para defender su soberanía y el control sobre el resultado de su gestión internacional. En el arreglo directo, cada Estado mantiene control del resultado de manera inmediata y directa. En los buenos oficios, un tercero toma la iniciativa con miras a acercar a las partes, por motivos de la dinámica internacional, si bien las partes conservan su control sobre el resultado. En la mediación, las partes ceden la iniciativa de las fórmulas de solución a un amigable componedor, pero conservan la posibilidad de aceptar o no dichas fórmulas.

Estos medios contrastan con el arbitraje y el arreglo judicial, en los que las partes ceden la posibilidad de controlar el resultado otorgando de antemano la responsabilidad a un tercero, individual o colectivo, corte o tribunal, que se expresa a través de laudos, fallos o sentencias, que obligan a las partes. La mayoría de los tribunales internacionales tienen en sus estatutos cláusulas de aceptación expresa de jurisdicción obligatoria⁴.

Por su naturaleza, como se ha dicho, el Estado no solo se inclina por los medios informales que lo mantienen en control de la solución, sino que en ocasiones, habiendo acudido a tribunales y cortes, los laudos y sentencias proferidas no han logrado poner fin a la controversia, es decir, no han tenido efectos apaciguadores y han debido ser llevados nuevamente a procesos mediadores.

Al respecto, el Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, en su informe de 2009 (S/2009/189), señala que es sorprendente que pese a que la mediación ha mostrado ser una opción eficaz como medio de solución de controversias, se le haya prestado antes tan poca atención y dedicado tan pocos recursos dentro del sistema de Naciones Unidas (Ki-moon, 2009). Como veremos, solamente en años recientes se ha hecho justicia a su importancia a través del establecimiento de soportes institucionales y logísticos dentro de la organización para aprovechar su potencial.

2. Naciones Unidas, la experiencia acumulada

a. La Carta de las Naciones Unidas

La Carta de las Naciones Unidas (ONU, s.f) es el producto más acabado de la segunda posguerra con todo lo que ello implica. Ésta conserva su vigencia histórica porque pese a los cambios del sistema internacional no se avizora ni se concibe un sustituto de carácter global para la organización en el sistema internacional contemporáneo.

Al establecerse la organización se distribuyeron facultades y atribuciones en el campo de la solución de controversias entre los organismos principales, en particular la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, la Secretaría y la Corte Internacional de Justicia. También se le reconoció un papel a las organizaciones regionales en la tarea de la prevención y solución de conflictos.

⁴ Por ejemplo el Artículo 36.2 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

b. Asamblea General

Conforme a la Carta de las Naciones Unidas, la Asamblea General está facultada para recomendar medidas con miras al arreglo pacífico de controversias. Precisamente el 28 de julio de 2011 la Asamblea se pronunció en el campo de prevención de conflictos al adoptar por consenso la Resolución 65/283 “Fortaleciendo el papel de la mediación en el arreglo pacífico de controversias y prevención y solución de conflictos” (ONU, 2011).

Esta resolución establece estándares para la mediación y fija un marco de colaboración con las organizaciones regionales y otros actores en procesos mediadores. La misma invita a utilizar la mediación y otros medios contenidos en el Capítulo VI de la Carta para la solución de controversias y la prevención y solución de conflictos. De igual manera, le da la bienvenida a la tarea de las organizaciones regionales en el desarrollo de sus capacidades de mediación, incluyendo sistemas de alerta temprana y de prevención.

c. Consejo de Seguridad

Las Naciones Unidas fueron creadas en función del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, dándole cuerpo a un esquema de seguridad colectiva en el que la tarea primordial sobre la materia se le encomendó al Consejo de Seguridad. El Consejo, a su vez, recibió un mandato de intentar los medios pacíficos de solución -Capítulo VI de la Carta- antes de apelar a los medios de fuerza previstos en el Capítulo VII de la misma.

La Carta pide a las partes que se encuentran en controversia buscar una solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales (OEA-UA-UE-etc.) u otros medios pacíficos de su elección⁵ (estas normas se corresponden con las contenidas en el Capítulo V de la Carta de la OEA) (OEA, s.f).

Por otra parte, la Carta de la ONU faculta al Consejo de Seguridad a instar a las Partes para que arreglen sus controversias por dichos medios, e inclusive a solicitud de las mismas hacerles recomendaciones para buscar un arreglo pacífico.

En ocasiones es una de las Partes en una controversia la que le pide al Consejo ocuparse de la misma. Así ocurrió, por ejemplo, cuando el Gobierno camboyano solicitó al Consejo de Seguridad ocuparse de su controversia con Tailandia sobre el asunto del templo *Preah Vihear*, asunto que ya había sido considerado por la Corte Internacional de Justicia, mediante Sentencia del 15 de junio de 1962.⁶

En el marco de sus funciones, el 23 de septiembre de 2008, el Consejo de Seguridad convocó a una reunión de alto nivel sobre mediación y solución de controversias (presidía Burkina Faso, que a la vez lideraba ECOWAS). La reunión concluyó con una declaración presidencial que solicitó al Secretario General preparar un informe sobre la materia. Ese informe, al que ya se ha hecho alusión arriba, sobre el fortalecimiento de la mediación y sus actividades de apoyo, presentado el

⁵ Artículo 33 de la Carta de Naciones Unidas.

⁶ El 2 de mayo de 2011, Camboya llevo nuevamente el asunto a la Corte para interpretación del fallo del 15 de junio de 1962.

8 de abril de 2009, es precisamente uno de los documentos recientes que recoge de forma más clara los avances y retos de la organización en la materia (ONU, 2011).

d. La Secretaría

La Carta de Naciones Unidas también le otorga al Secretario General un papel inequívoco en materia de paz y seguridad y llega incluso a facultarlo para llamar la atención del Consejo de Seguridad cuandoquiera que en su opinión advierta que una situación pueda amenazar la paz y la seguridad internacionales.⁷ Por esta razón, le corresponde al Secretario General un lugar destacado en la solución pacífica de los conflictos.

Estudios académicos muestran que de tres centenares de conflictos registrados durante los primeros cincuenta años de existencia de las Naciones Unidas, esta buscó soluciones al menos en cerca de un centenar de ellos a través de más de 600 intentos mediadores. En ese mismo periodo, el Secretario General adelantó más de un centenar de esos esfuerzos mediadores.

El Secretario General ha crecido como actor y gestor de paz. Durante décadas desempeñó ese difícil liderazgo, especialmente durante la guerra fría, periodo en el que el uso del veto paralizó en numerosas ocasiones al Consejo de Seguridad. En la década de los 90, a la par con la internacionalización y proliferación de los conflictos internos, el papel mediador del Secretario General, directamente o a través de sus representantes, se trasladó también a ese grupo de conflictos. Además, el papel que ha desempeñado el Secretario

General en los procesos de paz de El Salvador y Guatemala ha sido ampliamente reconocido.

El Secretario General confluencia en varias características que favorecen su potencial mediador. Una muy importante es el liderazgo, respetabilidad y credibilidad que acompaña la figura y la persona misma del Secretario que, como se indica más adelante, cuenta ahora dentro de la Secretaría con una infraestructura y un cuerpo asesor de apoyo más sólido del que ha existido en el pasado. Existe, así mismo, una experiencia acumulada de resultados exitosos y menos exitosos, tanto en la mediación de conflictos internos como de conflictos internacionales.

Todos los Secretarios Generales de Naciones Unidas, empezando por Dag Hammarskjöld, han ejercido el liderazgo para el que les habilita su posición dentro y fuera de la Organización, empleando los buenos oficios cuando las circunstancias así lo han permitido y la mediación cuando así lo han requerido las partes en numerosas situaciones de conflicto.

Solo para mencionar algunos casos de los últimos veinte años podemos registrar:

- Los esfuerzos de Boutros-Ghali para buscar salidas negociadas en Chipre, Somalia y en la crisis de la antigua Yugoslavia.
- Las iniciativas de Kofi Annan, quien fomentó el diálogo en Chipre, acercó a las partes en Nigeria y contribuyó al retiro de las tropas Israelíes del Líbano. En la última etapa de su gestión, Kofi Annan, con el apoyo del Panel de Personalidades Eminentes de la Unión Africana, propició una salida a la crisis en Kenia (2007), deriva-

⁷ Artículo 99 de la Carta de Naciones Unidas.

da de unas elecciones presidenciales cuestionadas. La mediación en ese país ha sido continuada por el actual Secretario General.

- El Secretario General, Ban Ki-moon, viene ejerciendo ese mismo liderazgo en la búsqueda de soluciones negociadas. Lo que es más significativo, lo viene haciendo aun en escenarios complejos de disputas territoriales. En este sentido es de destacar su gestión mediadora entre Guinea Ecuatorial y Gabón, a la que nos referiremos más adelante.
- Así mismo, el Secretario General, Ban-Ki-moon, ha reactivado el papel mediador de Naciones Unidas en la disputa Guyana-Venezuela sobre el Esequibo y más recientemente ha manifestado su interés de discutir en el futuro cercano el tema de Cachemira con los líderes de India y Pakistán, con miras a lograr una solución pacífica a través del diálogo. Igualmente, con el aval de la Asamblea General, viene intentando los buenos oficios en el asunto de las Malvinas entre Reino Unido y Argentina, y ha retomado desde el 2008 el esfuerzo mediador en Chipre.

Es procedente reconocer que al tiempo que se ha desarrollado el debate sobre la efectividad de la Organización en la solución y prevención de conflictos, como se ha dicho, esta se ha venido dotando, especialmente en el último lustro, de herramientas más ágiles para hacer frente a los desafíos del sistema internacional complejo en que vivimos.

En este sentido se puede hacer referencia a la infraestructura para la mediación con la que cuenta la Orga-

nización, resaltando que la mediación de Naciones Unidas ha sido liderada por el Departamento de Asuntos Políticos (DAP). En 2008 se estableció una Mediation Support Unit en dicho Departamento y en ese mismo año la Unidad apoyó 18 procesos de paz y prestó apoyo, entre otros, a la Unión Africana y a la Unión Europea.

El Departamento cuenta además con un *Stand By Team* de expertos en mediación. Así mismo, se ha establecido un Fondo de Respuesta Rápida para iniciar procesos de mediación de manera ágil. El DAP tiene la base de datos “*Peacemaker*”, un apoyo en línea para profesionales en *peacemaking*, con más de 800 documentos sobre *peacemaking* y mediación, que incluyen más de 300 acuerdos de paz y guías para mediadores.⁸

e. La Corte Internacional de Justicia

La Corte Internacional de Justicia (CIJ) está señalada por la Carta como el órgano judicial principal de las Naciones Unidas. Si bien funciona de acuerdo con su estatuto, del que son parte los miembros de Naciones Unidas, no todos los miembros de Naciones Unidas aceptan la competencia de la Corte, sólo los que hacen la declaración expresa en ese sentido o se obligan a ello a través de otros instrumentos internacionales.⁹

Se podría pensar que el arreglo judicial es un mecanismo idóneo para controversias jurídicas, especialmente las relativas a materias territoriales y limítrofes. Sin embargo, de los 193 Estados miembros de Naciones Unidas sólo un

⁸ Ver http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/mediation_support

⁹ Artículo 36 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia

tercio acepta la competencia de la Corte Internacional de Justicia conforme al artículo 36.2 del estatuto.

Para tomar solo una categoría de controversias, en el mundo hay alrededor de doscientas controversias internacionales en materia territorial o limítrofe, de las cuales solo seis están siendo en este instante consideradas por la Corte Internacional de Justicia.

En una comunidad de 193 Estados y varias decenas de organizaciones internacionales, las controversias internacionales sobre otras materias bien pueden fácilmente triplicar o cuadruplicar el número de las controversias territoriales o limítrofes. De hecho, de los asuntos que están siendo conocidos por la CIJ, los territoriales corresponden a menos de un tercio del total de controversias bajo su consideración.¹⁰

Esto lleva a pensar que a pesar de ser la Corte un foro muy importante, sigue siendo marginal en materia de solución de controversias en el mundo.

3. Mecanismos y mediadores ad hoc en ámbitos regionales

La Carta de las Naciones Unidas, en su Capítulo VIII, conservó un espacio importante para los organismos regionales en el campo del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, para hacer todos los esfuerzos con miras al arreglo pacífico de las controversias en la búsqueda de salidas negociadas.

Las organizaciones regionales y subregionales han

venido acumulando una valiosísima experiencia en materia de solución pacífica de conflictos. El aporte de las mismas a través de diversas iniciativas de solución plasma la diversidad de situaciones y contextos geográficos, sociales, culturales y políticos.

A continuación examinaremos precisamente la experiencia en los ámbitos regionales y subregionales con particular referencia a los esfuerzos de mediación propuestos y desarrollados.

a. África

El continente ha enfrentado numerosos retos, antes y después de las luchas de independencia. Esas dificultades se reflejan precisamente en la propia agenda actual del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Ha habido numerosas iniciativas de mediación en África y varias están aún en curso.

En la última década, un ejercicio de mediación, con logros parciales, fue el adelantado por el Presidente Abdelaziz Bouteflika de Argelia, en calidad de Presidente de la Organización para la Unidad Africana (OUA) para buscar un acuerdo entre Etiopía y Eritrea. Las conversaciones contaron con la asistencia del Enviado Personal de la Presidencia de la Unión Europea, el Sr. Rino Serry, y del representante del Presidente de los Estados Unidos de América, el Sr. Anthony Lake.

Como parte del acuerdo celebrado en Argel (2000), se estableció una Comisión de Fronteras (de cinco miembros) con el mandato de delimitar y demarcar la frontera

¹⁰ Ver <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=1>



Secretario General, Ban Ki-moon, y Canciller de Colombia, María Ángela Holguín, en el Consejo de Seguridad. Nueva York, 12 de julio de 2012. Debebe/Foto ONU

entre los dos países. La Comisión cumplió su encargo. No obstante, Eritrea ha elevado ante el Consejo de Seguridad su reclamo contra Etiopía, alegando que esta última no ha cumplido con la decisión de la Comisión.¹¹

Se puede, así mismo, mencionar la mediación de Naciones Unidas y la Unión Africana¹² para buscar una

salida negociada en Darfur. Los esfuerzos se iniciaron el 25 de agosto de 2008 y contaron con el apoyo del Emir de Qatar. La mediación fue liderada por Djibril Bassolé (Burkina Faso) hasta cuando fue designado como Canciller en abril de 2011. Hasta el momento se ha logrado un acuerdo parcial entre el Gobierno de Sudán y el Movimiento por la Justicia y la Equidad (JEM). Quedan, sin embargo, escollos para el proceso que involucra a otros grupos armados.

11 Ver Etiopía y Eritrea - MINUEE – Antecedentes. <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/unmee/background.html>

12 Ver <http://au.int/en/dp/ps/>

Cabe también destacar aquí la ya mencionada mediación del Secretario General en la disputa fronteriza marítima surgida en 2003 entre Guinea Ecuatorial y Gabón, que involucra la isla de Mbañé y las potenciales riquezas petroleras en el área. La tarea iniciada por el entonces Secretario Kofi Annan fue retomada por Ban Ki-moon.

El proceso se inició en 2006 con una reunión entre los presidentes Bongo y Obiang, promovida por Kofi Annan. Cuando parecía que la disputa estaba resuelta, esta resurgió a raíz de acusaciones en los medios gaboneses contra el Ministro del Interior acusado de «traición a la patria». En estas circunstancias se hizo más compleja la mediación misma.

El Secretario General Ban Ki-moon retomó la iniciativa en 2008 y designó al experto jurista suizo Nicolas Michel como consejero especial para resolver la controversia sobre delimitación marítima (UN News Centre, 2008). El Secretario General logró acercar nuevamente a las Partes al más alto nivel, las cuales suscribieron un documento marco el 19 de enero de 2009.

En desarrollo del mismo, el 25 de febrero de 2011 se realizó en Nueva York la Reunión Trilateral de Alto Nivel del Secretario General de Naciones Unidas y los presidentes de Guinea Ecuatorial y Gabón. En esta ocasión se acordó dar continuidad a la mediación en reuniones realizadas en Ginebra en el mes de marzo de 2011. Las Partes acordaron llevar el asunto ante la Corte Internacional de Justicia y explorar conjuntamente la zona en disputa.

De la misma manera se puede hacer referencia a la facilitación-mediación que adelanta Naciones Unidas en el

asunto de la delimitación entre Nigeria y Camerún. Luego de la sentencia de la Corte Internacional de Justicia del 10 de octubre de 2002 se estableció una Comisión Mixta (CNMC) presidida por Said Djinnit, Representante Especial del Secretario General, para la implementación de la misma. Hasta la fecha se ha logrado el acuerdo de las partes en cuanto al trazado de la frontera en más de 1.700 kilómetros, de un total de 1.950 kilómetros.¹³

Aun en el conflicto en Libia se intentaron diversas iniciativas de solución, entre ellas la realizada por los presidentes de Rusia, Dmitri Medvédev, y Sudáfrica, Jacob Zuma, que promovieron la mediación de la ONU y la Unión Africana (UA).

El Presidente Zuma se reunió con el Grupo de Contacto Internacional sobre Libia (32 países y 7 organizaciones internacionales). Más tarde, el Grupo de Contacto designó al enviado especial del Secretario General de Naciones Unidas, Abdul Elah Al-Khatib, para buscar fórmulas para una salida negociada. No obstante, los esfuerzos fueron desbordados por la dinámica del conflicto y la acción misma de las fuerzas de la OTAN al amparo de la Resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.¹⁴

b. Asia

Una de las experiencias más destacadas, por la magnitud de la problemática que afronta, es el proceso de negociación

¹³ Ver informe del Secretario General. Report of the Secretary-General on the activities of the United Nations Office for West Africa. (UN Doc. S/2011/811 del 30 de diciembre de 2011, página 11).

¹⁴ Sobre esto último ver información relacionada: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/71679.htm>

asistida (en realidad una forma de mediación) para buscar una salida negociada al conflicto en la península de Corea y en particular en lo concerniente al desarrollo del programa nuclear norcoreano. Se trata del proceso conocido como “*six party talks*” que involucra a la República Democrática Popular de Corea (RDPC), la República de Corea, China, Japón, Estados Unidos y Rusia.¹⁵

El dilatado proceso de búsqueda de una salida negociada completa ya 8 años y su eventual desarrollo ulterior depende del impacto que puedan tener en esta materia los recientes cambios ocurridos en la RDPC a raíz de la muerte de Kim Jong-il y la llegada a la dirección del Estado de Kim Jong-un.

De otra parte, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) ha venido ocupando progresivamente un espacio relevante como vehículo facilitador en procesos de solución de controversias en el sudeste asiático. Para el efecto, ha creado una serie de mecanismos. La novena Cumbre de ASEAN en 2003 estableció como uno de los tres pilares de la Asociación una Comunidad de Seguridad y para el efecto diseñó un plan de acción que incluye mecanismos para la solución pacífica de controversias con el High Council of the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (TAC) y, por solicitud de este, la posibilidad de establecer sobre bases *ad hoc* un Comité Consultivo de Expertos (Expert Advisory Committee) o un Grupo de Personas Eminentes (Eminent Persons Group) (ASEANSEC, s.f).

ASEAN intenta, así mismo, fortalecer ese papel en

materia de solución pacífica de controversias compartiendo experiencias con otras organizaciones internacionales, destacándose entre ellas las Naciones Unidas y la Unión Africana.

También en el contexto asiático, algunos países de la región han sugerido un papel más protagónico de ASEAN para la búsqueda de acercamientos y soluciones a la situación conflictiva compleja que se vive en el Mar del Sur de la China, en donde las controversias marítimas pasan por el catalizador de la búsqueda de recursos naturales.

Los esfuerzos mediadores en Asia naturalmente también se han desarrollado en la búsqueda de salidas negociadas a conflictos de orden interno. Un ejemplo que se puede mencionar al respecto es la facilitación del Gobierno noruego a las conversaciones de paz entre el Gobierno de Filipinas y el National Democratic Front.

En igual sentido se pueden mencionar los esfuerzos de facilitación llevados a cabo por ASEAN, la Unión Europea y aun organizaciones no gubernamentales, en las conversaciones adelantadas entre el Gobierno de Indonesia y el Free Aceh Movement (GAM). Al respecto cabe mencionar que el establecimiento de la Aceh Monitoring Mission contó con el apoyo de la Unión Europea y cinco Estados miembros de ASEAN: Tailandia, Malasia, Brunei, Filipinas y Singapur.

c. América

La mediación apareció muy temprano en América, en el siglo XIX, en acuerdos que pretendían hacer realidad la unidad de las nacientes repúblicas.

¹⁵ Ver: The Art of Mediating Regional Conflict in Asia: China's experience of the Nuclear Crisis on the Korean Peninsula by Qian Cheng and Wu Xiaohui. Asian Affairs. No. 29. http://belfer-center.ksg.harvard.edu/files/The_Art_of_Mediating_Regional_Conflict_in_Asia.pdf



Enviado Especial de las Naciones Unidas para Darfur Jan Eliasson (izq.) y Enviado Especial de la Unión Africana, Salim Ahmed Salim (centro).
Um Rai, (Darfur), 14 de febrero de 2007. McKulka/Foto ONU

Se contempló por vez primera en el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua (1826); también aparece en el Tratado de Confederación entre Perú, Bolivia, Chile, Nueva Granada y Ecuador suscrito en el Congreso de Lima (1847-1848) y en el Tratado de Unión de Perú, Chile y Ecuador suscrito en el Congreso Continental celebrado en Santiago de Chile, en 1856. Este último tiene la característica de hacer obligatorio el recurso a la mediación.

En la primera mitad del siglo XX también se contempló el recurso a la mediación en tratados que buscaron la solución de controversias en el ámbito hemisférico.

En el marco de la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz (Buenos Aires, 1936) se suscribió el Tratado Interamericano sobre Buenos Oficios y Mediación, tratado multilateral dedicado exclusivamente a estos medios de solución. Cuando se discutió el texto, la delegación del Brasil propuso que la mediación fuera de uso obligatorio. Sin embargo, la conferencia se inclinó hacia la tesis de que fuera facultativo.

El Tratado de Buenos Oficios y Mediación fue suscrito por 21 Estados, es decir, todos los existentes en América para aquel entonces, de los cuales 15 lo ratificaron. Se trata en cualquier caso de un número superior al de los Estados del hemisferio que aceptan hoy por hoy la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia.

En el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá), el Capítulo Segundo se ocupa de los buenos oficios-mediación. En este se regula el papel a ser cumplido por el mediador, otorgándole carácter confiden-

cial al procedimiento, y se fija además un plazo para que las partes designen mediador, que una vez vencido las remite a intentar otro procedimiento de solución pacífica.

En 1948 se instaló la Comisión Interamericana de Paz (CIP), un órgano colegiado de cinco miembros con el mandato de buscar la solución pacífica de los conflictos cuando las negociaciones directas o los procedimientos diplomáticos usuales de los Estados hubieran fracasado o las circunstancias hicieran imposible la negociación directa.

La CIP, bajo su primer estatuto, podía bien actuar de oficio o a solicitud de una o de todas las partes en conflicto; ejercía como mecanismo de buenos oficios-mediación y también como mecanismo de conciliación. Durante el periodo 1948-1956 resolvió exitosamente las ocho controversias que fueron sometidas a su consideración.

La OEA, a lo largo de sus seis décadas de existencia, ha desarrollado algunas veces con éxito iniciativas mediadoras, curiosamente muchas de ellas a través de su Consejo, obrando como órgano de consulta del hoy nada popular Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. En otras ocasiones ha trabajado de la mano de grupos ad hoc, como lo hizo en su momento con el Grupo de Contadora.

Pese a que tanto el Secretario General de Naciones Unidas, como el de la OEA y los de otros organismos regionales por su liderazgo son, con frecuencia, promotores de iniciativas de buenos oficios y mediación, estas pueden ser y son también en ocasiones asumidas por líderes y altos funcionarios gubernamentales en situaciones de conflicto en los ámbitos bilaterales y regionales.

Muy poco conocida, y por ello vale la pena mencionarla, es la gestión de buenos oficios, facilitación y mediación adelantada por Alfonso López Michelsen en la época que se desempeñaba como Canciller de Colombia, con motivo de la crisis surgida entre Honduras y El Salvador en 1969 y conocida como la “guerra del fútbol”.

Una de las más recientes experiencias en nuestra región fue precisamente la gestión de mediación llevada a cabo por Colombia y Venezuela para que Honduras regresara a la Organización de Estados Americanos (OEA), contribuyendo a solucionar la crisis política creada con la salida forzada del país del Presidente Manuel Zelaya en junio de 2009.

El retorno del ex Presidente Zelaya a Honduras se concretó gracias al acuerdo suscrito en Cartagena por él y el Presidente Lobo, fruto de la mediación de los presidentes de Colombia, Juan Manuel Santos, y de Venezuela, Hugo Chávez. Por su parte, la OEA en Asamblea Extraordinaria decidió el reingreso de Honduras al seno de la Organización.

Especialmente en el hemisferio occidental podemos subrayar el papel destacado y efectivo de solución pacífica de controversias desempeñado por personalidades y grupos ad hoc creados en coyunturas críticas para buscar la solución pacífica de conflictos. Encontramos, entre otros:

- La Comisión de Estados Neutrales que intervino para solucionar el conflicto Colombo-Peruano en 1934.
- El Comité de Neutrales (Estados Unidos, Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay) que intervino para poner fin al conflicto del Chaco entre Bolivia y Paraguay.
- El grupo mediador (Argentina, Chile, Brasil y Estados

Unidos) que obtuvo el cese a las hostilidades entre Ecuador y Perú en 1941 y que se constituyó en garante del Protocolo suscrito. Este grupo también habría de intervenir en 1955 y 1981.

- El Grupo de Cancilleres Centroamericanos (Costa Rica, Nicaragua, Guatemala) que intervino con miras a superar la crisis Honduras-El Salvador en 1969 y la mediación del ex Presidente y jurista peruano José Luis Bustamante y Rivero en este mismo conflicto.
- La mediación del entonces Primer Ministro de Trinidad y Tobago, Dr. Eric Williams (1970), en la controversia fronteriza Surinam-Guyana, la cual dio como resultado la desmilitarización del área fronteriza y la promoción de una colaboración económica y cultural entre las dos naciones.
- El Grupo Contadora, creado en 1983 por Colombia, Venezuela, México y Panamá, para la paz en Centroamérica, que desempeñó de manera exitosa un papel de buenos oficios y mediación.

Todas estas personalidades y grupos de países, que desempeñaron actividades de buenos oficios y mediación, operaron de manera independiente, aunque en algunos casos hayan contado con el apoyo de mecanismos institucionales regionales.

Por último, es procedente mencionar otras iniciativas de diplomacia preventiva desarrolladas en el marco hemisférico, como la adopción hace ya una década de la Carta Democrática (OEA, 2001), orientadas a hacerle frente a eventuales alteraciones del orden constitucional en los países del hemisferio.

También es oportuno subrayar que con el establecimiento de la Unión de Naciones Suramericanas-UNASUR¹⁶ y de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe-CELAC, y las dinámicas que se generan en torno a ellas, se abren escenarios adicionales para la diplomacia preventiva, los buenos oficios y la mediación.

d. Europa

Con la caída del muro de Berlín y la desaparición del llamado campo socialista, la década del 90 trajo consigo la desintegración de la antigua Yugoslavia de cuyo seno surgirían 7 Estados: Serbia, Eslovenia, Croacia, Bosnia Herzegovina, Macedonia, Montenegro y Kosovo. De este proceso, las situaciones más traumáticas se produjeron en Bosnia y Herzegovina y más adelante en Kosovo. Basta con señalar que la crisis determinó la muerte de más de 300.000 personas entre 1991 y 1995.

Fue precisamente para buscarle una salida a la crisis de los Balcanes que se estableció el Grupo de Contacto integrado por Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania, Italia y Rusia. El esfuerzo de facilitación y negociación fue encabezado por Estados Unidos a través de Richard Holbrooke durante la administración Clinton y condujo a los Acuerdos de Dayton.

Los acuerdos se negociaron en Dayton, Ohio, y se suscribieron en París el 14 de diciembre de 1995. En la negociación participaron el entonces Presidente Milosevic, de Serbia; el Presidente Tudman, de Croacia, y el Presidente

Izetbegovic, de Bosnia, al amparo de la facilitación del Secretario de Estado Christopher, el negociador Holbrooke y representantes de la Unión Europea y de Rusia.

Dada la complejidad de la situación en los Balcanes y los intereses de las potencias en la región, la facilitación no solamente incluyó el acercamiento de las partes directamente en conflicto sino también la conducción de negociaciones paralelas con Rusia, que resultaron en un emplazamiento sin precedentes de tropas rusas en Bosnia bajo el comando estadounidense como parte de una fuerza de mantenimiento de la paz liderada por la OTAN (Holbrooke, 1998).

Para contrastar la experiencia exitosa de Dayton, también en Europa, es procedente mencionar brevemente los esfuerzos de facilitación y mediación hasta ahora infructuosos en Chipre.

Lo que a primera vista constituye para Chipre un activo fundamental, su ubicación geográfica (cruce de caminos entre Europa, Asia y África, área de confluencia de culturas) se ha constituido, como resultado de la dinámica internacional, en un escenario complejo de conflicto entre dos comunidades que históricamente han estado presentes en esta región del mundo, la greco-chipriota y la turco-chipriota.

La paz ha sido esquiva en Chipre. El conflicto entre greco-chipriotas y turco-chipriotas completa ya varias décadas sin que los esfuerzos e iniciativas de facilitación de la comunidad internacional y de las Naciones Unidas hayan fructificado. Más recientemente se ha intentado la facilitación por parte de personalidades.

Las fuerzas de paz de las Naciones Unidas han estado en Chipre desde 1964. Múltiples esfuerzos se han hecho

¹⁶ Ver <http://www.uniondenacionessuramericanas.com/>

desde la formulación del Plan Acheson (julio-1964) y la mediación inicial de Naciones Unidas a cargo del diplomático ecuatoriano Galo Plaza Lasso (1965).

Con la intervención militar turca en el norte de Chipre en 1974 se crearon unas condiciones que hicieron más complejo y difícil el camino hacia acuerdos entre las partes en conflicto. Sólo tres años más tarde, en 1977, se produjo un primer encuentro entre las partes, al más alto nivel, auspiciado por las Naciones Unidas.

En el otoño de 1984, el entonces Secretario General Javier Pérez de Cuellar inició una ronda de conversaciones y en 1992 Boutros-Gali retomó la iniciativa y se propuso construir confianza entre las partes, proceso que avanzó entre 1993 y 1995.

En 1999, el Secretario General Kofi Annan designó a Álvaro de Soto como mediador para dar continuidad a los esfuerzos para acercar a las partes. Estos esfuerzos serían continuados a lo largo de la primera década del siglo XXI y están ahora encabezados por el Secretario Ban Ki-moon.

El más reciente informe del Secretario General sobre Chipre da cuenta de algunos progresos en la mediación que conduce entre las partes, incluyendo la reunión del mismo con el líder griego-chipriota Demetris Christofias y el líder turco-chipriota Derviş Eroğlu, el 7 de julio de 2011, en la que estos acordaron un papel más activo para las Naciones Unidas. Las partes se reunieron nuevamente el pasado 30 de octubre en Nueva York, ocasión en la que hubo algunos avances adicionales (Ki-moon, 2011).

e. Oriente Medio

En el corazón de las controversias en el Oriente Medio está el conflicto árabe israelí. En la búsqueda de soluciones negociadas a este conflicto se ha apelado a las más diversas formas de buenos oficios y mediación. Podemos empezar por mencionar los acuerdos de Camp David (1978) suscritos entre el Presidente egipcio Anwar El Sadat y el Primer Ministro israelí Menachem Begin con la facilitación del Presidente Jimmy Carter.

Años más tarde tendría lugar la Conferencia acogida por el Gobierno Español en Madrid el 30 de octubre de 1991, como un ejercicio de facilitación patrocinado por los Estados Unidos y la entonces Unión Soviética, a la que se invitó a Israel, representantes palestinos y también a Siria, Líbano y Jordania.

Dos años después tuvieron lugar las negociaciones acogidas por Noruega, en Oslo (1993), que condujeron a la suscripción de los acuerdos en Washington el 13 de septiembre de 1993, en presencia del Primer Ministro Rabin y el Presidente Arafat, acompañados por el Presidente Clinton. El Acuerdo, denominado Declaración de Principios, sirvió de marco para las relaciones entre las dos partes, determinó el establecimiento de la Autoridad Nacional Palestina y el retiro de Israel de la Franja de Gaza y de la Margen Occidental del río Jordán.

Más adelante, en 2002, la facilitación de un cuarteto integrado por Estados Unidos, Rusia, Unión Europea y Naciones Unidas, condujo a la propuesta de una “hoja de ruta” para el proceso de paz que concibe la existencia de dos Estados que puedan vivir en paz. Esta “hoja de ruta” fue endosada por decisión unánime del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas mediante Resolución 1515 del 19 de noviembre de

2003, en los siguientes términos: “Hace suya la hoja de ruta basada en la ejecución para una solución biestatal permanente del conflicto israelo-palestino propuesta por el Cuarteto (S/2003/529)” (ONU, 2003).

Ante la parálisis del proceso, la falta de resultados de la gestión del Cuarteto y la iniciativa de Palestina de solicitar la admisión como miembro de las Naciones Unidas, han surgido iniciativas individuales de países como Colombia, que ha ofrecido sus buenos oficios para acercar a las partes. La relación cercana de Colombia tanto con Israel como con Palestina motivó la iniciativa que condujo a sendas reuniones con los jefes de Estado (El Tiempo, 2011).

El desarrollo más reciente se ha dado con la facilitación del Canciller jordano, Nasser Judeh, y que se concretó en las reuniones en Amman entre el negociador israelí Yitzhak Molcho y los palestinos Saeb Erakat y Mohammed Shtayeh, iniciadas el 3 de enero de 2012 (The Daily Star, 2012).

4. Un segundo carril para los buenos oficios y la mediación (Track II)

Sería indebido dejar de mencionar aquí, así sea brevemente entre los propiciadores de la mediación, a diversas personalidades y organizaciones no gubernamentales, entre ellas algunas de orden académico, que han contribuido en ocasiones al acercamiento entre las partes en conflicto y que en no pocas han facilitado de manera eficaz una salida negociada. Nos referimos al llamado Segundo Carril o “Track II”.

Se trata de organizaciones no gubernamentales que han

desarrollado habilidades en el apoyo y la facilitación de procesos de negociación para la solución de conflictos y que, en numerosas ocasiones, trabajan de la mano de gobiernos que adelantan ejercicios de buenos oficios y mediación.

Se pueden referir varias experiencias y mencionar algunas organizaciones y personalidades que han logrado destacarse en ejercicios mediadores tanto en controversias internacionales como en conflictos internos.

Es notable la labor adelantada por Terje Rød-Larsen, del Fafo Institute¹⁷ en Noruega, quien en desarrollo de un proyecto de investigación condujo al establecimiento de un canal discreto de comunicación entre la OLP y el Gobierno de Israel, que facilitó la negociación de los acuerdos de Oslo arriba mencionados.

En Burundi, algunas ONG desarrollaron una facilitación exitosa entre las “Forces for the Defence of Democracy–National Council for the Defence of Democracy (FDD-CNDD)” y las entonces autoridades de Burundi, negociaciones que tuvieron lugar entre el 2000 y el 2002.

Se puede, así mismo, mencionar la labor desarrollada por el Centro para el Diálogo Humanitario (HD Centre)¹⁸, una organización establecida en 1999. El HD Centre empezó con la idea de promover la innovación en intervenciones humanitarias, pero decidió rápidamente concentrarse en la resolución de mediación y conflicto. Un primer intento del HD Centre se hizo con su iniciativa de mediar entre el gobierno de Indonesia y un movimiento pro independencia de Aceh. Tras esfuerzos que no se concretaron se entregó finalmente el proceso a la Iniciativa

¹⁷ Ver <http://www.faf.no/indexenglish.htm>

¹⁸ Ver <http://www.hdcentre.org>

de Gestión de Crisis (CMI)¹⁹, que logró asegurar un acuerdo de la paz unos meses más tarde.

Más adelante, el HD Centre desarrolló una misión más exitosa para propiciar conversaciones entre el gobierno de Nepal y los guerrilleros maoístas, que llevaron finalmente a un acuerdo de paz. El HD Centre ha estado actuando en Filipinas, Timor Leste, Somalia y Kenia.

Otras organizaciones que se pueden referir por sus esfuerzos mediadores y facilitadores son la ya mencionada Iniciativa de Gestión de Crisis (CMI), el Centro Carter²⁰ y la Comunidad de Sant'Egidio²¹. La primera, con base en Helsinki, fue fundada por el ex Presidente de Finlandia, Martti Ahtisaari (2000). El segundo es el Conflict Resolution Program al interior del Centro Carter, que dirige el ex Presidente de los Estados Unidos. La tercera, con base en Roma, ha adelantado gestiones de facilitación, buenos oficios y mediación en varios conflictos en Argelia, Guatemala y Kosovo, entre otros.

En muchas ocasiones, los mediadores no gubernamentales ofrecen ventajas y pueden asumir iniciativas más ambiciosas que los Estados, por ejemplo, contactar actores no estatales. No obstante, esta práctica no está exenta de dificultades. En el 2010, la Corte Suprema de Estados Unidos le dio luz verde a una sección, la Ley Patriota, que proscribió el «apoyo material» a grupos terroristas, incluyendo «asesoramiento de un experto o ayuda» (CS Monitor, 2010). Esto significa que cualquier contacto con organizaciones proscritas podría dejar a facilitadores o mediadores en la mira de la Ley.

19 Ver <http://www.cmi.fi>

20 Ver http://www.cartercenter.org/peace/conflict_resolution/index.html

21 Ver <http://www.santegidio.org>

5. Mediación y diplomacia preventiva en un sistema internacional complejo

En el sistema internacional contemporáneo, nuestro “mundo” se hizo más “pequeño”, las distancias se acortaron, la interacción de los países se hizo más estrecha y las oportunidades de cooperación se multiplicaron, así como las fuentes potenciales de controversia de la naturaleza más variada.

Los conflictos, por lo general, se dan en torno a ideologías, recursos, derechos territoriales y económicos, intereses y aun a males globales como los tráfico ilícitos, el problema mundial de las drogas y el terrorismo. Los conflictos se dan cada vez con mayor frecuencia en ámbitos domésticos y transfronterizos y en circunstancias complejas que trascienden lo puramente jurídico, económico o político.

Pese a los cambios operados en el sistema internacional, el mundo en que vivimos sigue teniendo como actores fundamentales a los Estados. En ese sentido, los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas se conservan inalterados. La igualdad soberana de los Estados y la no injerencia en los asuntos internos, permanecen como piedra angular porque al tiempo que avanzamos hacia una sociedad global, a través de múltiples procesos integradores, no renunciamos a decidir autónomamente. Esto es válido para Estados grandes o pequeños, poderosos o menos poderosos.

Los conflictos más complicados de nuestro tiempo, como los que tienen lugar en el Oriente Medio y en la península de Corea, con grandes dosis de irredentismo, tienen



El Presidente de Honduras Porfirio Lobo Sosa (izq.) estrecha su mano con el Ex Presidente de Honduras, Manuel Zelaya (2-der), durante la ceremonia en la Casa de Huéspedes Ilustres de la ciudad de Cartagena, los acompaña el Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos (centro) y el Canciller de la República Bolivariana de Venezuela (3-der) 23 de mayo de 2011. Foto Cancillería de Colombia

tanta carga emocional, están precedidos de tantas situaciones complejas, muchas de ellas irreversibles, que difícilmente pueden ser sometidos al escrutinio de un tribunal por competente que sea o a una organización internacional. Serán muchos los actores y varios los medios de solución que se intenten antes de lograr acuerdos duraderos y apaciguadores. De hecho las “Six Party Talks” en Corea y el Cuarteto en el Medio Oriente involucran a los actores regionales y a las potencias con capacidad de decidir e influir y cuentan con la flexibilidad necesaria para innovar e intentar medios y fórmulas de solución.

La flexibilidad que ha demostrado la mediación como medio de solución pacífica de controversias la hace especialmente útil en este sistema internacional contemporáneo marcado por la complejidad descrita, entre otras cosas, porque los esfuerzos de buenos oficios y mediación tienen cabida en cualquier momento, para cualquier circunstancia, incluida, como hemos visto, la más compleja, y entre más temprano mejor.

Aquí cabe subrayar que hay un amplio acuerdo en torno a que precisamente el momento más favorable para resolver una controversia es en su etapa inicial, antes de que escale. Por tanto, la intervención temprana de las Naciones

Unidas, de los organismos regionales y aun de los buenos oficios de determinados países y personalidades en los ámbitos regionales y locales es fundamental en la prevención y en la solución de conflictos.

El surgimiento de tensiones y conflictos se puede identificar de varias maneras y a través de diversos medios, incluyendo los de alerta temprana, por parte de agencias o misiones de Naciones Unidas o por organizaciones regionales con presencia en el terreno, incluidas las de observación electoral, y también como resultado de gestiones tempranas de buenos oficios y mediación por parte de observatorios independientes y organizaciones de la sociedad civil, para sólo mencionar algunos.

En presencia de situaciones que afectan la paz y la seguridad internacionales, cuando el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas actúa conforme al Capítulo VII de la Carta, ya el asunto en consideración ha adquirido una dinámica de conflicto propia, ha escalado, ha cobrado proporciones que lo hacen más complejo y más difícil de resolver, hasta el punto de autorizarse al propio Consejo la imposición de sanciones e incluso el uso de la fuerza.

A lo largo de la historia de Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad ha apelado en múltiples ocasiones a los instrumentos que le otorga el Capítulo VII de la Carta, no así los de arreglo pacífico de controversias contemplado en el Capítulo VI. Esta es una falencia que es urgente subsanar. El Consejo de Seguridad debe fortalecer su papel en diplomacia preventiva empezando a aplicar de manera creativa los instrumentos

que le brinda el Capítulo VI de la Carta.²²

Así mismo, el acompañamiento internacional, global o regional, oportuno, indispensablemente aceptado y necesariamente discreto, debe estar siempre disponible.

En el ámbito mundial, los organismos principales de las Naciones Unidas, las agencias del sistema y otras instancias como la Peace Building Commission y los equipos-país, tienen un papel de soporte importante que desempeñar. La Secretaría General de las Naciones Unidas debe buscar y garantizar que todas las agencias de la Organización sobre el terreno actúen en la misma dirección. El fraccionamiento burocrático lleva necesariamente al fracaso de la gestión internacional, por lo que las agendas fraccionadas deben superarse.

En los ámbitos regionales hay que construir sobre la rica experiencia acumulada, incorporando prácticas creativas que han mostrado ser efectivas tanto en la prevención como en la solución de conflictos. Hay que aprovechar los nuevos escenarios y organismos de integración y concertación, teniendo en cuenta que algunos de ellos, en determinadas circunstancias, cuentan con mayor credibilidad que otros.

La sociedad civil tiene, así mismo, muchísimo que aportar a los procesos de prevención, por la legitimidad y la credibilidad que tiene hoy por hoy a nivel global, regional y local. Las organizaciones no gubernamentales, la academia, los medios de comunicación, los sindicatos y gremios deben

²² La redacción del Capítulo VI, en términos amplios, que en los orígenes de la organización generaba algunas preocupaciones y debates entre los redactores de la Carta, en las Conferencias de Dumbarton Oaks y San Francisco, se ha tornado en una ventaja en el sistema internacional contemporáneo. Al respecto ver M. Goodrich, E. Hambro and A.P. Simons., *Charter of the United Nations: Commentary and documents*. Columbia University Press. 1969 New York & London. Págs 257 y siguientes.

recibir espacios crecientes para permitir que fluya su contribución a la prevención y solución de conflictos.

Los liderazgos reconocidos de instituciones, personalidades y otras entidades destacadas en los ámbitos mundial y regional tienen hoy más que nunca la posibilidad de contribuir a la paz a través de los buenos oficios y la mediación. Las organizaciones internacionales están en el deber de facilitarlos, promoverlos y hacerlos viables; los gobiernos, de emplearlos crecientemente, y las sociedades, de construir a través de ellos relaciones más armónicas e incluyentes.

Bibliografía

- ASEANSEC. (s.f). *ANNEX for ASEAN Security Community Plan of Action*. Recuperado de <http://www.aseansec.org/16829.htm>
- Burgerman, Susan D. (2000). Building the Peace by Mandating Reform. United Nations-Mediated Human Rights Agreements in El Salvador and Guatemala. *Latin American Perspectives*, 27 (112).
- CS Monitor. (21 de junio de 2010). *Supreme Court upholds controversial part of Patriot Act*. Recuperado de <http://www.csmonitor.com/USA/Justice/2010/0621/Supreme-Court-upholds-controversial-part-of-Patriot-Act>
- El Tiempo. (19 de octubre de 2011). *Avanza mediación de Colombia en Medio Oriente*. Recuperado de http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10597886.html
- Fretter, Judith. (2002). International Organizations and Conflict Management: the United Nations and the Mediation of International Conflicts. En Bercovitch, Jacob. *Studies in International Mediation*. Palgrave Macmillan, New York, 2002.
- Holbrooke, Richard. (1998). *To End a War*. Random House, New York.
- Ki-moon, Ban. (2009). *Informe del Secretario General sobre el mejoramiento de la mediación y sus actividades de apoyo*. Recuperado de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/278/81/PDF/N0927881.pdf?OpenElement>
- Ki-moon, Ban. (2011). *Report of the Secretary-General on the United Nations operation in Cyprus (S/2011/746)*. Recuperado de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/605/97/PDF/N1160597.pdf?OpenElement>
- Organización de las Naciones Unidas. (s.f). *Carta de las Naciones Unidas*. Recuperado de <http://www.un.org/es/documents/charter/>
- Organización Mundial de Comercio. (s.f). *Dispute Settlement*. Recuperado de http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm
- Organización de las Naciones Unidas. (2011). *Resolución 65/283 "Fortaleciendo el papel de la mediación en el arreglo pacífico de controversias y prevención y solución de conflictos"*. Recuperado de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/529/52/PDF/N1052952.pdf?OpenElement>
- Organización de las Naciones Unidas. (2003). *Resolución 1515 (2003)*. Recuperado de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/621/88/PDF/N0362188.pdf?OpenElement>
- Organización de los Estados Americanos. (s.f). Carta de la Organización de los Estados Americanos-Capítulo 5. Recuperado de http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm#ch5
- Organización de los Estados Americanos. (s.f). *Tratado Americano de Soluciones Pacíficas "Pacto de Bogotá"*. Recuperado de <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-42.html>
- Organización de los Estados Americanos. (2001). *Carta Democrática Interamericana*. Recuperado de http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm
- UN News Centre. (17 de septiembre de 2009). *Former UN legal chief to mediate dispute between Equatorial Guinea, Gabon*. Recuperado de <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=28087&Cr=gabon&Cr1>
- The Daily Star. (5 de enero de 2012). *Exploratory meet to follow Amman peace talks*. Recuperado de <http://www.dailystar.com.lb/News/Middle-East/2012/Jan-05/158864-exploratory-meet-to-follow-amman-peace-talks.ashx#axzz1in7gklSP>

El Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, un trabajo discreto y efectivo.

El Departamento de Asuntos Políticos (DPA por sus siglas en inglés), establecido en 1992, es sin duda de las entidades menos conocidas de la Organización de las Naciones Unidas y sin embargo desempeña un papel fundamental en los esfuerzos de la Organización para prevenir y resolver conflictos en todo el mundo. Es, por así decirlo, el “Ministerio de Relaciones Exteriores” o la “Cancillería” de la ONU. El DPA analiza las tendencias políticas globales y regionales y se mantiene alerta para detectar crisis potenciales antes de que se produzcan o intensifiquen. Presta apoyo directo al Secretario General y a sus enviados en sus gestiones y misiones diplomáticas, así como a las misiones políticas de la ONU desplegadas en zonas de tensión en varias partes del mundo. En la tabla y el mapa adjuntos, se detallan las misiones en el terreno que tiene desplegado el Departamento en la actualidad (2012).

El Departamento de Asuntos Políticos presta su apoyo al trabajo del Consejo de Seguridad, coordina las actividades de asistencia electoral de las Naciones Unidas y apoya el funcionamiento de dos comités permanentes establecidos por la Asamblea General relativos a los Derechos del Pueblo Palestino y a la Descolonización, así como a las deliberaciones relativas a la lucha contra el terrorismo.

Por último, el DPA coordina estrechamente su trabajo

con el otro gran departamento de la Secretaría General, el de Operaciones de Mantenimiento de Paz (DPKO) pues sus responsabilidades, en muchos casos, se complementan.

Gracias al creciente y decidido apoyo de los Estados Miembros de la Organización, el DPA evoluciona para hacerse cada vez más ágil y capaz de desplegar rápidamente a mediadores y otros expertos en pacificación y de apoyar a las organizaciones regionales que están en primera línea de los conflictos.

Los aproximadamente 250 profesionales y personal administrativo del DPA que trabajan en la sede de la ONU en Nueva York, están organizados en Divisiones Regionales. Su labor diaria se centra en recoger información y analizar los acontecimientos para después hacer recomendaciones al Secretario General y a sus altos funcionarios sobre los pasos a seguir. De allí surgen las políticas de la Secretaría de la ONU que, a su vez, se ponen en marcha en consulta y coordinación con los Estados Miembros, las organizaciones regionales, las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y otros actores importantes. Casi a diario los altos funcionarios del DPA informan al Consejo de Seguridad sobre avances o retrocesos en diversas zonas de crisis o conflicto y el estado de los esfuerzos de pacificación.

Así mismo, desde el DPA se coordina la asistencia electoral de las Naciones Unidas, incluyendo la importante labor de la observación electoral. El Departamento evalúa las solicitudes recibidas de los Estados Miembros y asegura la consistencia e idoneidad en la prestación de apoyo. Esta es un área creciente de responsabilidad y de conocimientos especializados, puesto que las elecciones son elementos cruciales en los procesos de paz y en las transiciones políticas que permiten establecer o fortalecer la gobernabilidad democrática.

El trabajo preventivo del DPA es, por su propia naturaleza, discreto. No se trata de llenar titulares de los diarios, sino de encauzar las tensiones políticas y sociales donde sea que surjan para posibilitar el diálogo e impedir que estalle la violencia. El entonces Secretario General, Dag Hammarskjöld, preveía ya en 1954 que *“apenas hemos empezado a explorar las posibilidades que ofrecen las Naciones Unidas [como instrumento de la diplomacia multilateral] en especial la fructífera combinación que consiste, por un lado, en el debate público y, por otro, en las negociaciones y mediación ... en privado”*.

Las causas de los conflictos son múltiples y complejas: las tensiones fronterizas e inter-étnicas, la exclusión social y las luchas por controlar los recursos naturales, entre otras. Sabemos que los tejidos sociales, una vez rotos, se puede tardar generaciones en recomponer. Sabemos también que con una mínima parte de los fondos que se gastan anualmente en armas de guerra se pueden establecer mecanismos de consulta y consenso que disminuyan la posibilidad de muerte y destrucción. Por simple que parezca, se trata de ver las señales incipientes de un conflicto violento e intentar llegar a tiempo.

La Diplomacia Preventiva es, en definitiva, un trabajo esencial e intrínseco al mandato de las Naciones Unidas que el actual Secretario General, Ban Ki-moon, describe como *“una de las inversiones más inteligentes que podemos hacer”*.

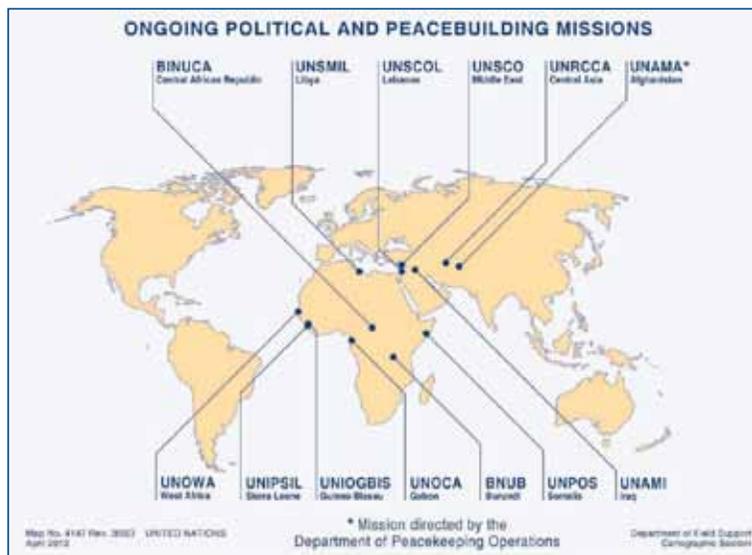
Denise Cook

**Asesora de Paz y Desarrollo
Oficina del Coordinador Residente
de las Naciones Unidas en Colombia**

ANEXO

HOJA DE DATOS : JULIO 31 DE 2012

NACIONES UNIDAS MISIONES POLITICAS Y DE CONSOLIDACION DE LA PAZ



NUMERO DE MISIONES 13

PERSONAL	
Personal uniformado.....	439
Personal civil internacional (30 Junio 2012).....	1,303
Personal Civil Local (30 Junio 2012).....	2,652
Voluntario ONU.....	97
Numero total del personal sirviendo a las misiones politicas y de establecimiento de la paz.....	4,491



Para información de las misiones de establecimiento de la paz de naciones unidas, vea: DPI/1634 Rev.135 o visite el sitio Web de naciones unidas <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/bnote010101.pdf>

MISIONES POLITICAS Y DE ESTABLECIMIENTO DE PAZ, ACTUALES

<p>UNPOS Desde 15 Abril de 1995 Oficina política de las Naciones Unidas para Somalia Representante Especial del Secretario General: Augustine Mahiga (Tanzania) Fuerza: Civil internacional 55; Civil local 34; Asesores militares 3; policía 0</p>	<p>UNIPSIL Desde 1 Octubre de 2008 Oficina integrada de Naciones Unidas para el establecimiento de la paz en Sierra Leona Representante Ejecutivo del Secretario General: Jens Anders Toyberg-Franzen (Dinamarca) Fuerza: Civil internacional 36; Civil Local 34; voluntarios ONU 7; policía 8</p>
<p>UNSCO Desde 1 Octubre de 1999 Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Medio Oriente Coordinador Especial para el proceso de Paz en Medio Oriente y Representante del Secretario General para la Organización de liberación de Palestina y la Autoridad Palestina: Robert H. Serry (Holanda) Fuerza: Civil Internacional 32; Civil Local 30</p>	<p>BINUCA Desde 1 Enero de 2010 Oficina integrada de las Naciones Unidas para el establecimiento de la paz en la República Centroafricana Representante Especial del Secretario General: Margaret Vogt (Nigeria) Fuerza: Civil internacional 65; Civil local 85; Asesores militares 2; Voluntarios ONU 5; policía 2</p>
<p>UNOWA Desde 29 Noviembre de 2001 Oficina del Representante Especial del Secretario General para África Occidental Representante especial del Secretario General: Said Djinnit (Algeria) Fuerza: Civil Internacional 21; Civil local 18; Asesores Militares 1</p>	<p>UNIOGBIS Desde 1 Enero de 2010 Oficina integrada de las Naciones Unidas para el establecimiento de la paz en Guinea-Bissau Representante Especial del Secretario General: Joseph Mutaboba (Rwanda) Fuerza: Civil internacional 61; Civil local 52; Asesor Militar 1; policía 17; Voluntarios ONU 7</p>
<p>UNAMA* Desde 28 Marzo de 2002 Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán Representante Especial del Secretario General: Ján Kubis (Slovakia) Fuerza: Civil internacional 10; Civil local 1,733; Asesores militares 17; policía 3; Voluntarios ONU 72</p>	<p>BNUB Desde 1 Enero de 2011 Oficina de las Naciones Unidas en Burundi Representante Especial del Secretario General: Parfait Onanga-Anyanga (Gabón) Fuerza: Civil internacional 55; Civil local 66; Asesores Militares 1; policía 1; Voluntarios ONU 6</p>
<p>UNAMI Desde 14 Agosto de 2003 Misión de Asistencia de Naciones Unidas para Irak Representante especial del Secretario General para Irak: Martin Kobler (Alemania) Fuerza (staff basado en Irak, Jordán y Kuwait): Civil Internacional 396; Civil Local 487; tropas 373; Asesores militares 7; policía 4</p>	<p>UNOCA Desde 1 Enero de 2011 Oficina Regional de las Naciones Unidas para África Central Representante Especial del Secretario General: Abou Moussa (Chad) Fuerza: Civil internacional 18; Civil local 7; Asesores Militares 1</p>
<p>UNSCOL Desde 16 Febrero de 2007 Oficina del coordinador especial de Naciones Unidas para Líbano Coordinador especial para Líbano: De ek Plumby (Reino Unido) Fuerza: Civil Internacional 19; Civil local: 61</p>	<p>UNSMIL Desde 16 Septiembre de 2011 Misión de apoyo de las Naciones Unidas en Libia Representante Especial del Secretario-General: Ian Martin (Reino Unido) Fuerza: Civil internacional 127; Civil local 23; policía 1</p>
<p>UNRCCA Desde 10 Diciembre de 2007 Centro regional de las Naciones Unidas para la Diplomacia Preventiva en Asia Central Representante Especial del Secretario General: Miroslav Jenča (Slovakia) Fuerza: Civil internacional 8; Civil local 22</p>	

* Misión política o de establecimiento de paz dirigida y apoyada directamente por el Departamento de Operaciones de mantenimiento de Paz. Todas las otras misiones son dirigidas por el Departamento de Asuntos Políticos DAP. Para información de misiones políticas y de establecimiento de la paz, visite el Website de Naciones Unidas <http://www.un.org/Depts/dpa/>



Foros Universitarios Septiembre-Octubre 2012. Bogotá, Cali y Medellín.



DIPLOMACIA PREVENTIVA

Visiones desde la academia colombiana



Secretario General Dag Hammarskjöld, frente a la sede de las Naciones Unidas.
Nueva York, 1 junio de 1953. Foto ONU

DIPLOMACIA PREVENTIVA: UNA NUEVA PERSPECTIVA

Academia Diplomática San Carlos-Centro de Pensamiento Estratégico

DIPLOMACIA PREVENTIVA: UNA NUEVA PERSPECTIVA

Resumen

La resolución de conflictos en el ámbito internacional presenta diferentes métodos para alcanzar la estabilidad y promover el mantenimiento de la paz. La Diplomacia Preventiva se presenta como un concepto que ha tomado relevancia dentro del sistema internacional y frente al cual Naciones Unidas ha implementado diversas estrategias que están encaminadas a actuar antes, durante y después del conflicto.

El siguiente documento busca dar a conocer el concepto de Diplomacia Preventiva y los cambios que ha tenido a través de los años, así como la manera en la que Naciones Unidas ha venido desarrollándolo de acuerdo a los eventos que se han presentado a lo largo de la historia.

Palabras Claves:

Diplomacia Preventiva, Conflicto, Seguridad, Paz.

Abstract:

Conflict Resolution relates to diverse methods to reach stability and to promote peacekeeping and post-conflict peacebuilding. Preventive Diplomacy has taken a new role in the XXI century and the United Nations has implemented several strategies that guide actions to be undertaken, before, during and after a conflict.

This paper seeks to divulge the concept of Preventive Diplomacy, the changes that it has had through the years and also how the United Nations has been developing it according to the events that it has faced through history.

Key Words:

Preventive Diplomacy, Conflict, Security, Peace.

“Better preventive diplomacy is not an option,
it is a necessity”

Ban Ki-moon

INTRODUCCIÓN

La Diplomacia Preventiva se ha desarrollado como consecuencia de los diversos conflictos que han tenido lugar a lo largo de la historia moderna durante el siglo XX. Tras dos guerras mundiales que devastaron Europa y la Guerra Fría que representaba el dualismo ideológico de la época liderado por Estados Unidos y la Unión Soviética, se generaron grandes cambios en la forma de los enfrentamientos; dichas controversias pasaron de ser *interestatales* –entre dos o más Estados- a ser *intraestatales* –entre dos o más actores dentro del Estado, al menos en su gran mayoría. Ante esta situación, se evidenció la necesidad de evitar el estallido de nuevas confrontaciones dentro de los países que pudiesen perturbar la paz y la seguridad regionales e internacionales.

Como medida inicial para la resolución de conflictos, la Organización de Naciones Unidas propuso la idea de las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz para resolver la Crisis

del Canal del Suez en 1957. Ésta se originó cuando el presidente egipcio, Gamal Abdel Nasser, nacionalizó el Canal, situación que provocó una alianza entre Francia, Israel y Gran Bretaña por los intereses económicos, comerciales y políticos que tenían estos tres Estados sobre dicha región (Davidi, 2006), lo que se materializó con la invasión militar que se llevó a cabo.

Lester B. Pearson –ministro de Relaciones Exteriores de Canadá del momento- jugó un papel trascendental en la resolución de la Crisis del Suez; desarrolló el concepto de Mantenimiento de la Paz y organizó la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU) (Billdt, 2011), que tenía como objetivo principal:

Garantizar y supervisar la cesación de las hostilidades, incluyendo la retirada de las fuerzas armadas de Francia, Israel y del Reino Unido del territorio egipcio y, una vez concluida la retirada, servir de zona tapón entre las fuerzas egipcias y las fuerzas israelíes (ONU, s.f/d).

Después de la década de los 80, se presentó un cambio en la ejecución de las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, en las que, en primer lugar, se buscaba llegar a acuerdos por medio de negociaciones y, después, implementar las Operaciones para facilitar la aplicación de lo que se había establecido (ONU, 1995). De esta manera, se dio relevancia a la resolución de conflictos de forma pacífica, en cumplimiento a lo que se especifica en la Carta de las Naciones Unidas en el capítulo sexto, titulado Arreglo Pacífico de Controversias:

...las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección. El Consejo de Seguridad, si lo estimare necesario, instará a las partes a que arreglen sus controversias por dichos medios (ONU, s.f/a).

En concordancia con lo anterior, los instrumentos establecidos por la ONU para llegar a la resolución de un conflicto son la diplomacia preventiva y el establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz (ONU-Centro de Información, s.f). Dichos instrumentos requieren el consentimiento de las partes para su ejecución y, en términos históricos, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha tenido que hacer un fuerte cabildeo interno para que los países reconsideren sus posiciones acerca de las opciones de mantenimiento de la paz propuestas por la Organización. En los momentos cuando la vía diplomática se agota, se encuentran también otros métodos como el desarme, las sanciones y la imposición de la paz, las cuales se llevan a cabo mediante medidas coercitivas (ONU,1995).

CONCEPTO

La opción de la Diplomacia Preventiva se presenta para poner en marcha diferentes actividades que conduzcan a evitar el avance y posterior explosión de los conflictos. Dicho concepto fue acuñado por primera vez por el Secretario General Dag Hammarskjöld, quien ocupó el cargo entre 1953 y 1961, periodo en el que tuvo lugar la Guerra Fría. Aunque el Secretario era consciente de que la ONU no podía intervenir en el conflicto de intereses entre Estados Unidos y la Unión Soviética,

...tenía presente que, de presentarse la oportunidad, tal vez podría atajar las controversias entre potencias menores y evitarles la atracción gravitacional de la pugna entre las superpotencias. Hammarskjöld estableció características de la práctica de la diplomacia preventiva que todavía hoy conservan una gran validez (Ramcharan, 2011).

La definición del concepto se desarrolló en el informe que presentó el Secretario General Boutros Boutros-Ghali, después del fin de la Guerra Fría, acerca del papel de Naciones Unidas en la prevención de futuros conflictos, así como del establecimiento y la consolidación de la paz (Ramcharan, 2011) como respuesta a la petición realizada por el Consejo de Seguridad. En el documento se definió como *“las medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre dos o más partes, a evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos y a*

evitar que éstos, si ocurren, se extiendan” (Boutros-Ghali, 1992).

No es desconocido que la presencia de conflictos en el escenario internacional ha sido un elemento constante que ha tenido diferentes causas, tales como *“controversias fronterizas, cuestiones territoriales, conflictos regionales, crisis constitucionales y electorales, negociaciones para la reunificación, conversaciones de paz, entre otros”* (Ki-moon, 2011). Estos enfrentamientos presentan etapas que a su vez permiten plantear las soluciones del mismo, de acuerdo al nivel en que se encuentre la situación.

Tal como se evidencia en la Curva del Conflicto planteada por Michael Lund (ver anexo 1) –especialista en conflictos y construcción de la paz de la Universidad de Uppsala en Suecia- la Diplomacia Preventiva es la herramienta central del sistema internacional para evitar la explosión de un conflicto violento en un país determinado. Para su análisis, Lund reconoce que los conflictos sociales son comunes y hasta deseables; él indica que la manera de encontrar soluciones en una sociedad democrática parte de la contraposición de puntos de vista de diferentes sectores que, al final, se enfrentan y debaten sus posturas para tomar la decisión más acertada frente a cualquier asunto público.

En este punto, Lund hace una diferencia importante entre conflicto y violencia. Lo que se pretende es evitar el escalamiento del conflicto a un punto donde se utilice cualquier tipo de agresión, sea verbal o física. Durante las fases de paz durable, paz estable y paz inestable, es donde entran la Diplomacia Preventiva y sus diferentes métodos para evitar cualquier tipo de violencia. El análisis de Lund confirma

así el concepto adoptado por la ONU para la aplicación de esta forma de diplomacia, porque esta busca tomar medidas para evitar el surgimiento de las controversias. Para que la Diplomacia Preventiva arroje los resultados esperados, es necesario tener en cuenta mecanismos que aseguren su consecución en el tiempo como lo son el establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz. Por esta razón, el post-conflicto se muestra como una etapa trascendental para procurar la estabilidad y reforzar la paz y la seguridad internacionales.

Por otro lado, es necesario mencionar que la Diplomacia Preventiva no solo puede ser realizada por la ONU, sino que existen maneras alternas para enmarcar este proceso. Por esto, la especialista en negociación Diana Chigas plantea tres vías de los intermediarios que participan en la mediación y resolución de conflictos de manera preventiva, también conocidos como Tracks de la Diplomacia. La primera vía, o Track I, es la que se da a nivel gubernamental y oficial –lo que realiza Naciones Unidas–, la vía más utilizada. La segunda, o Track II, se refiere a la intervención de organizaciones no oficiales con los actores del conflicto, es decir, aquellas que dada su experiencia e imparcialidad podrían influenciar de forma positiva en el proceso de resolución del conflicto. Y por último, la tercera vía, Track III, es la intermediación de actores no oficiales con otras partes de la sociedad, para construir y fortalecer las estructuras de las comunidades con el fin de consolidar la paz. La importancia de estas vías alternas de diplomacia se evidencia en el impacto que generan en

la resolución de conflictos, lo que deriva en muchas ocasiones en un complemento para la vía tradicional. Esto se debe a que sus actividades se realizan de forma discreta y afectan a los actores sociales de las partes involucradas, como lo expone Diana Chigas:

Estas iniciativas no están generalmente diseñadas para alcanzar los objetivos de la diplomacia tradicional; no están diseñadas para producir acuerdos, ni afectar las grandes temáticas de las políticas públicas a corto plazo. En vez de eso, buscan afectar otros factores como las actitudes y relaciones de los actores –más difíciles de medir–, y la contribución que estas hagan para cambiar el panorama general del conflicto (Chigas, 2003).

EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO

En cada periodo de los diferentes Secretarios Generales se hizo evidente la materialización de la Diplomacia Preventiva de acuerdo a las coyunturas que surgían en cada momento. Es así como después del gran aporte del Secretario Hammarskjöld, esta se convirtió en una herramienta fundamental de la ONU.

En la Crisis de los misiles en Cuba de 1962 se evitó que las controversias entre Estados Unidos y la Unión Soviética terminaran en una guerra a escala nuclear que afectara a todo el planeta. El encargado de mediar en este proceso fue el Secretario General U Thant –cuyo periodo fue de 1961 a 1971–, quien aplicó la Diplomacia Preventiva de la siguiente manera:

...el 24 de octubre de 1962, en su discurso ante el Consejo de Seguridad, U Thant recalcó que estaba en juego el destino mismo de la humanidad. Instó a que se celebraran urgentemente negociaciones entre las partes directamente involucradas e informó al Consejo que había enviado exhortaciones urgentes al Presidente Kennedy y al Primer Ministro Nikita Khrushchev para que establecieran una moratoria de dos a tres semanas de duración (...) Así mismo, ofreció su disposición para cualesquiera servicios que personalmente pudiera prestar a todas las partes interesadas (Ramcharan, 2011).

Una vez se llegó a un acuerdo por medio de la negociación, las partes involucradas expresaron su agradecimiento por medio de una carta dirigida al Secretario que expresaba: *“en nombre de los gobiernos de los Estados Unidos de América y la Unión Soviética, deseamos expresarle nuestro reconocimiento por sus esfuerzos para ayudar a nuestro gobierno a evitar la grave amenaza a la paz que surgió en la zona del Caribe”* (Ramcharan, 2011).

Durante el periodo de Kurt Waldheim, entre 1972 y 1981, se continuó con la aplicación de la Diplomacia Preventiva en las disputas limítrofes que se desataron entre Irán e Irak. En este conflicto, se solicitó al Secretario el uso de sus Buenos Oficios para intentar poner fin a la guerra; este envió una misión a la región y se realizaron progresos en la liberación limitada de pri-

sioneros de guerra. Así mismo, se estableció el uso de armas químicas y se desarrolló una investigación acerca de los prisioneros de guerra (UNIIMOG Iraq-Iran, s.f).

Bajo la dirección del Secretario General Javier Pérez de Cuéllar, en el periodo de 1982 a 1991, se creó la Oficina de Investigaciones y Reunión de Información que tenía como objetivo la búsqueda, recopilación y difusión de información de carácter político que guardara alguna relación con las labores del Secretario General, entre ellas si había información referente a posibles conflictos (ONU, 2006). Además, ante el continuo conflicto entre Irán e Irak, este Secretario puso en práctica la Diplomacia Preventiva e hizo un llamado a los Estados para que se abstuvieran de realizar ataques militares hacia la población civil. Una vez que las partes accedieron, Pérez de Cuéllar informó al Consejo de Seguridad la decisión de desplegar equipos para inspeccionar los posibles ataques que se harían contra la sociedad civil (UNIIMOG Iraq-Iran, s.f).

Por su parte, Boutros Boutros-Ghali, Secretario General entre 1992 y 1996, hizo uso de la Diplomacia Preventiva en la guerra entre Eritrea y Yemen por la isla de Hanish en 1995, en donde fue intermediario e hizo uso de los instrumentos -en específico del grupo de amigos- en este caso Francia, para que contribuyera en el arreglo pacífico de la controversia entre los dos Estados (ONU, 1996). Otro caso fue en la ex República Yugoslava de Macedonia, donde se hizo un despliegue preventivo de personal de Naciones Unidas como está estipulado en la Resolución 795 (1992) del Consejo de Seguridad: *“autoriza al Secretario General a establecer en la ex República Yugoslava de Macedonia, tal como recomienda en su informe,*

un grupo de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas, y a informar al respecto a las autoridades de Albania y de la República Federativa de Yugoslavia” (ONU, 1992). El objetivo de este despliegue fue evitar que Macedonia se involucrara en la guerra que se desató entre los pueblos yugoslavos (Croacia, Bosnia Herzegovina y Eslovenia) que buscaban la independencia. Además, las Naciones Unidas procuraron mantener la paz y seguridad en Croacia y proteger a los civiles de Bosnia y Herzegovina (ONU, s.f/c).

Para el año 1996, y hasta el 2006, Kofi Annan fue elegido Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas. Su plan de reforma a la Organización, llamado *Renovación de las Naciones Unidas: Un Programa de reformas*, fue su principal estandarte para ganar la elección. El programa buscaba promover cambios en la institución con el fin de hacer frente a las coyunturas internacionales de manera adecuada y estar preparados para los posibles escenarios que en el futuro podrían llegar a desestabilizar la paz y seguridad internacionales. En cuanto a la Diplomacia Preventiva, el documento de reforma expone en el párrafo 65:

...en lo tocante a la Diplomacia Preventiva, las Naciones Unidas mantienen una vigilancia mundial para detectar posibles amenazas a la paz y la seguridad internacionales con el objetivo de apoyar los esfuerzos del Consejo de Seguridad. Este sistema de alerta temprana se perfecciona continuamente para que el Consejo de Seguri-

dad y otras organizaciones interesadas puedan recibir asesoramiento oportunamente para poder adoptar medidas preventivas (ONU, s.f/e).

Annan también es reconocido por el informe del milenio que se titula *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el Siglo XXI*, en el que invitó a los Estados Miembros de la Organización a que “*se comprometieran a llevar a cabo un plan de acción para acabar con la pobreza y la desigualdad, mejorar la educación, reducir el VIH/SIDA, salvaguardar el medio ambiente y proteger a los pueblos de los conflictos y la violencia*” (Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana, s.f.). Este informe se refiere a la diplomacia preventiva en los siguientes términos:

Hay un acuerdo casi universal en que más vale prevenir que curar, y que las estrategias de prevención deben centrarse en las causas básicas de los conflictos y no sólo en sus síntomas violentos (...) Para prevenir los conflictos sangrientos debemos comprender claramente sus causas. No todas las guerras son iguales y, por ende, no hay ninguna estrategia que sea eficaz en todos los casos. (...) Finalmente, toda buena estrategia de prevención exige que veamos por que no vuelvan a estallar viejos conflictos y por que se preste el apoyo necesario a la consolidación de la paz después de los conflictos. Es fuerza reconocer que en

la mayoría de nuestras misiones no siempre recibimos ese nivel de apoyo (Annan, s.f).

En la actualidad, el Secretario General Ban Ki-moon, elegido en el 2007, se ha ocupado de promover y fortalecer la Diplomacia Preventiva. En términos fundamentales, ha buscado mejorar los instrumentos con los que se lleva a cabo, reforzar la participación de Naciones Unidas en la resolución de los diferentes conflictos y estrechar la cooperación con otras organizaciones regionales que velan por el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

EJECUCIÓN

Aunado a lo anterior, en la aplicación de la Diplomacia Preventiva se han planteado diferentes instrumentos y actividades con el objetivo de llevar a cabo este proceso en los Estados en que sea necesario su desarrollo. Entre los instrumentos se encuentran la Comisión de la Consolidación de la Paz, los Buenos Oficios del Secretario General (a través del Departamento de Asuntos Políticos), enviados, oficinas regionales, misiones políticas sobre el terreno, operaciones de mantenimiento de la paz, los grupos de amigos y otros tipos de apoyo diplomático, como lo son la determinación de los hechos, averiguaciones e investigaciones y los equipos de las Naciones Unidas en los países (Ki-moon, 2011).

Por su parte, la Comisión de Consolidación de Paz –órgano intergubernamental-, se encarga de asesorar al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General, además de encaminar *“la atención internacional hacia los países que salen de conflic-*

tos, especialmente hacia la reconstrucción y el fortalecimiento de las instituciones necesarias para la recuperación después de un conflicto” (Ki-moon, 2011). Si bien este instrumento no hace parte de la prevención, para Naciones Unidas es de vital importancia contemplar el mediano y largo plazo para evitar otra vez el estallido del conflicto; de esta manera, se vería como prevención para el resurgimiento de conflictos.

Los Buenos Oficios del Secretario General se refieren a su participación pertinente con las partes involucradas para evitar que aumenten las controversias y se busquen soluciones que encaminen a la paz. Para esto, dentro de Naciones Unidas se creó el Departamento de Asuntos Políticos, que tiene el fin de *“asesorar y apoyar al Secretario General con los aspectos políticos del ejercicio de las responsabilidades mundiales relacionadas con el mantenimiento y restablecimiento de la paz”* (ONU, s.f/b).

Los enviados especiales desempeñan una labor importante por la tarea de observación e intermediación que tienen en el proceso de resolución del conflicto. A su vez, las oficinas regionales de la ONU se encuentran ubicadas en Asia Central, África Occidental y, desde hace poco, en África Central dado que sirven de soporte para la realización de la Diplomacia Preventiva en estas regiones del mundo (ONU, s.f/b). También las misiones políticas sobre el terreno y las operaciones de mantenimiento de la paz trabajan para fomentar la permanencia y estabilidad de los Estados en crisis, promueven el diálogo, desarrollan la capacidad, alivian las tensiones y previenen la violencia (Ki-moon, 2011).

Por su parte, los grupos de amigos -que surgen como

alianzas entre Estados que tienen intereses en común- son un instrumento que expande la labor diplomática y los vuelve influyentes en el orden internacional y en las determinaciones que se adopten como un grupo de respaldo para las acciones que se lleven a cabo.

Otro instrumento es la determinación de los hechos, averiguaciones e investigaciones, que se refiere a la realización de una investigación imparcial por parte de Naciones Unidas a los Estados miembros. Una vez comprobadas las tendencias que puedan desatar conflictos, se contribuye a *“modificar los cálculos de las partes, mitigar la tensión o crear confianza”* (Ki-moon, 2011).

Por último, los equipos de las Naciones Unidas en los países brindan apoyo a las entidades nacionales con el objetivo de que estas puedan enfrentar las nuevas tensiones políticas y fortalecer procesos. Por ejemplo, la *“asistencia a la labor de mediación dirigida a nivel local y conocimientos técnicos sobre procesos electorales, reformas constitucionales, comisiones de la verdad, diálogos nacionales, conversaciones de reconciliación y creación de mecanismos nacionales de solución de controversias”* (Ki-moon, 2011).

Ahora bien, las actividades de la Diplomacia Preventiva ayudan a la correcta aplicación y obtención de resultados. Estas son descritas por Ban Ki-moon en su informe *Diplomacia Preventiva: Obtención de Resultados* como *“elementos que, según la experiencia de las Naciones Unidas y muchos de (los) asociados, han demostrado ser esenciales”* (Ki-moon, 2011) para la resolución de conflictos. Entre las actividades se destacan la alerta temprana, las asociaciones

de colaboración, la flexibilidad, los recursos humanos y la sostenibilidad.

En primer lugar, la alerta temprana se establece al analizar la información que se tiene para determinar si existe algún riesgo de que se llegue a un punto de quiebre que comprometa la estabilidad del Estado o la sociedad civil observada. En este punto es importante la cooperación con otras organizaciones regionales como la Unión Africana y la CEDEAO, que cuentan con sistemas de alerta temprana para poder obtener una mayor cantidad de datos que sean más acertados (Ki-moon, 2011).

En segundo lugar, las asociaciones de colaboración con organizaciones regionales y subregionales se muestran como una herramienta útil en el momento de compartir cargas y desarrollar estrategias conjuntas a nivel local donde se encuentra el conflicto. Dicha asociación se ha dado con:

la Unión Africana, la Unión Europea, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC), la Organización de la Conferencia Islámica (OCI), y otras (Ki-moon, 2011).

En tercer lugar, es importante que haya un grado de flexibilidad en las estrategias e instrumentos que se usen, teniendo en cuenta los frecuentes cambios que se generan en el contexto internacional y que varían para cada conflicto y para cada parte involucrada (Ki-moon, 2011). Esta actividad es trascendental ya que cada conflicto en el que se interviene no se soluciona de la misma manera, sino que se implementan diferentes formas para llegar al fin deseado. En unos –como la Crisis de los Misiles de 1962- los Buenos Oficios del Secretario General fueron de vital importancia, y en otros –como el conflicto entre Eritrea y Yemen- hacer uso del grupo de amigos fue fundamental para que los resultados fueran positivos.

En cuarto lugar, los recursos humanos se han convertido en un pilar importante para Naciones Unidas dado que la capacidad de negociación y las habilidades sociales de los intermediarios tendrán una alta repercusión en los resultados que se obtengan. Por esto “*en las Naciones Unidas [se ha propuesto] crear un grupo de personal que pueda prestar apoyo de gran calidad a los enviados superiores y, con el tiempo, pasar a engrosar sus filas*” (Ki-moon, 2011).

Y en quinto lugar, una vez se han utilizado las diferentes actividades de la Diplomacia Preventiva, se pretende generar una sostenibilidad en el tiempo que evite el resurgimiento de los conflictos. Por ello, es necesario buscar la manera de que, después de finalizadas las controversias, se continúe la implementación de estrategias para que en el largo plazo se mantenga la paz y de esta manera evitar nuevos conflictos por las mismas causas.

MEDICIÓN DE RESULTADOS

Como bien lo expresó el ex Secretario Kofi Annan, no solo resulta importante el proceso preventivo sino que es vital concentrarse en el posconflicto para evitar el resurgimiento de conflictos en los que ya se había mediado. Por ello, es necesario conocer los elementos que permiten evaluarlos para que, una vez se analicen los resultados, se puedan implementar estrategias para el mantenimiento de la paz. La evaluación de los resultados se observa a través de las actividades realizadas que cumplieron el objetivo que se trazó, así como evitar el desarrollo del conflicto. Sin embargo, cuantificar los resultados es una labor compleja ya que no se han establecido parámetros que permitan hacer una evaluación estándar para todos los conflictos, toda vez que las características de cada uno son diferentes. No obstante, el hecho de contar con información preliminar podría ser una herramienta importante para el arreglo pacífico de futuras controversias debido a que se podrían considerar métodos que ya se usaron para adaptarlos a las contingencias que se puedan llegar a presentar. Aunque no se desconoce que los resultados de la Diplomacia Preventiva en ocasiones han presentado algunas insuficiencias, es importante destacar que esta es una herramienta vigente y útil para el sistema internacional. Su ejecución en diferentes casos ha permitido contemplar dichas situaciones como oportunidades para que en el mediano y largo plazo la Diplomacia Preventiva se fortalezca y tenga mejores resultados.

Del mismo modo, dentro de la Organización se deben tomar pasos contundentes para reforzar los métodos y proce-

dimientos de la Diplomacia Preventiva. En su texto *Mediación y Solución de Controversias en el Sistema Internacional Contemporáneo*, Andelfo García propone que “El Consejo de Seguridad debe fortalecer su papel en diplomacia preventiva empezando a aplicar de manera creativa los instrumentos que le brinda el Capítulo VI de la Carta” (García, 2012). Ello indica que las bases para que el uso de la Diplomacia Preventiva aumente están dadas en la Carta de las Naciones Unidas, de manera específica en el artículo 33 del capítulo VI, que expone que dichos instrumentos son “la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección”(ONU, s.f/a) por lo que estos se deben adaptar según las necesidades de cada conflicto y así solucionarlo lo más rápido posible.

COMENTARIOS FINALES

El concepto de Diplomacia Preventiva ha ganado fortaleza en la medida en que el escenario internacional sufre transformaciones continuas, por lo que se ha hecho necesaria la aplicación de esta como una herramienta fundamental para evitar la propagación de los conflictos. No hay duda que el papel de Naciones Unidas ha sido relevante para su ejecución y que los objetivos de la organización sirven como eje para que los Estados y otros organismos gubernamentales y no gubernamentales, así como la sociedad civil, acepten las medidas que se adoptan para evitar el conflicto y detener su prolongación en el tiempo. Para el progreso del concepto, es pertinente enfocarse en

el fortalecimiento de las actividades que se llevan a cabo y la búsqueda de nuevas herramientas que permitan mejorar el correcto desempeño en la prevención de las dificultades que se presenten. Todo lo anterior debe tener en cuenta las características en las que se desenvuelva la disputa, los actores sociales y la voluntad de las partes.

La Diplomacia Preventiva busca generar soluciones en cuanto se detecte algún nivel de riesgo para que se desate un conflicto. Existen factores que se presentan como retos para que la labor que desempeña Naciones Unidas sea cada vez más exitosa y se propague en el contexto internacional, tales como una mayor inversión financiera, preparación del capital humano, nuevos incentivos, la no internacionalización de la crisis y nuevas asociaciones de colaboración (Ki-moon, 2011).

De esta manera, se hace necesaria una mayor inversión financiera que permita que los recursos se usen de manera eficiente y en el momento adecuado, para dar una respuesta rápida que haga posible mitigar las consecuencias del conflicto. En términos de capital humano, es necesario ampliar la capacidad operativa del personal que participa en la resolución de conflictos con el fin de replicar el conocimiento y la experiencia, para así poder abarcar todos los aspectos que se puedan presentar en una disputa. Aunado a lo anterior, se deben reforzar los incentivos que se ofrecen a las partes involucradas para que exista la voluntad de permitir un arreglo pacífico de las controversias, sin dejar de lado los principios del Derecho Internacional.

Para evitar la internacionalización de los conflictos internos, Naciones Unidas debe intentar poner en marcha en el

momento adecuado la Diplomacia Preventiva. Si se llega a una solución por medios pacíficos, no habrá necesidad de que una tercera parte intervenga y, por ende, se salvaguardaría el deseo de los Estados de que sus conflictos no pasen a un ámbito mayor. La realización de un trabajo conjunto con otros organismos es vital para el buen desarrollo de los esfuerzos que se hagan con el fin de evitar el escalamiento del conflicto, trabajo que no solo involucra a las Naciones Unidas sino a la sociedad civil, a organizaciones no gubernamentales tanto locales como extranjeras, a organismos de integración y concertación, entre otros. Es decir, a todos los actores que puedan aportar al proceso de resolución de conflictos y al mantenimiento de la paz una vez se haya llegado a un acuerdo.

Para finalizar, el continuo proceso de construcción de la Diplomacia Preventiva -que es permanente en esencia debido a que el origen de los conflictos está sujeto a la evolución humana y social- impulsa a las Naciones Unidas a prepararse para asumir los retos que se le presenten. Por ende, utilizar como primer recurso esta forma de diplomacia y detener así el deterioro de la estabilidad de los actores involucrados, permitiría asegurar un sistema internacional más estable.

Bibliografía

- Annan, Kofi. (s.f). *Nosotros los Pueblos: la Función de las Naciones Unidas en el Siglo XXI*. En: <http://www.un.org/spanish/milenio/sg/report/full.htm>. Consultado el 18 de mayo de 2012.
- Boutros-Ghali, Boutros. (1992). *Un Programa de Paz*. Nueva York.
- Chigas, Diana. (2003). *Track II (Citizen) Diplomacy*. En: <http://www.beyondintractability.org/bi-essay/track2-diplomacy>. Consultado el 12 de mayo de 2012.
- Bildt, Carl. (2011). *Dag Hammarskjöld y el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas*. En: <http://www.un.org/wcm/content/site/chronicle/lang/es/home/archive/issues2011/pursuingpeace/dhunpeacekeeping>. Consultado el 1 de junio de 2012.
- Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana. (s.f). *Biografía de Kofi Annan*. En: <http://www.cinu.org.mx/onu/estructura/sg/annan.htm>. Consultado el 18 de mayo de 2012.
- Davidi, Efraim. (2006). *La Crisis del Canal de Suez en 1956: el fin de una época en el Medio Oriente y el comienzo de otra*. En: <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=106817>. Consultado el 1 de junio de 2012.
- García, Andelfo. (2012). *Mediación y Solución de Controversias en el Sistema Internacional Contemporáneo*. Bogotá. Centro de Pensamiento Estratégico, Ministerio de Relaciones Exteriores República de Colombia.
- Junne, Gerd y Willemijn Verkoren. (2005). *Postconflict Development: Meeting New Challenges*. Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Ki-moon, Ban. (2011). Informe del Secretario General. *Diplomacia Preventiva: obtención de resultados*. En: http://www.nacionesunidas.org.co/img_upload/29e3d3aa1b87e476b58e75187297599e/N1148264.pdf Consultado el 10 de mayo de 2012
- Organización de las Naciones Unidas. (2006). *Repertorio de la Práctica Seguida por los Órganos de las Naciones Unidas*. Naciones Unidas. En: <http://books.google.com.co/books?id=XHQJp-D7AG4C&pg=PA36&lpg=PA36&dq=Secretario+General+Javier+P%C3%A9rez+de+Cu%C3%A9llar+,+creo+una+oficina&source=bl&ots=oqVqHK9JJn&sig=uM3XLABOFgiaLr4MTp4uZEgOQo8&hl=es&sa=X&ei=kqy2T-b6DsxxggeTu-fzCCg&ved=0CFcQ6AEwBQ#v=onepage&q=Secretario%20General%20Javier%20P%C3%A9rez%20de%20Cu%C3%A9llar%20%2C%20creo%20una%20oficina&f=false>. Consultado el 15 de mayo de 2012.
- Organización de las Naciones Unidas. (1995). *Document A/50/60, S/1995/1. 25 January 1995. Supplement to an agenda for peace: Position Paper of the Secretary-General on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations*. En: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/50/60. Consultado el 18 de mayo de 2012.
- Organización de las Naciones Unidas. (s.f/a). *Carta de las Naciones Unidas*. En: <http://www.un.org/es/documents/charter/>. Consultado el 22 de mayo de 2012.
- Organización de las Naciones Unidas. (1992). *Resolución 795 (1992) de 11 de diciembre del 1992*. En: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/>

GEN/NR0/013/76/IMG/NR001376.pdf?OpenElement. Consultado el 18 de mayo de 2012.

Organización de las Naciones Unidas. (s.f/b). *Departamento de Asuntos Políticos*. En: <http://www.cinu.org.mx/onu/estructura/otros/dap.htm>

Organización de las Naciones Unidas. (s.f/c). *Lo que las Naciones Unidas hacen a favor de la paz*. En: <http://www.un.org/spanish/aboutun/brief2.html>. Consultado el 18 de mayo de 2012.

Organización de las Naciones Unidas. (s.f/d). *Primera fuerza de emergencia de las Naciones Unidas*. En: <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/past/unefi.htm>. Consultado el 1 de junio de 2012.

Organización de las Naciones Unidas. (s.f/e). *Renovación de las Naciones Unidas: Un Programa de reformas*. <http://www.un.org/spanish/docs/initiate.htm>.

Consultado el 18 de mayo de 2012.

Organización de las Naciones Unidas. (1996). División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar. División de Asuntos Jurídicos. *Boletín del Derecho del Mar. No. 32. 1996*. En: http://www.un.org/Depts/los/doalos_publications/LOSBulletins/bulletinsp/bulsp32.pdf. Consultado el 18 de mayo de 2012.

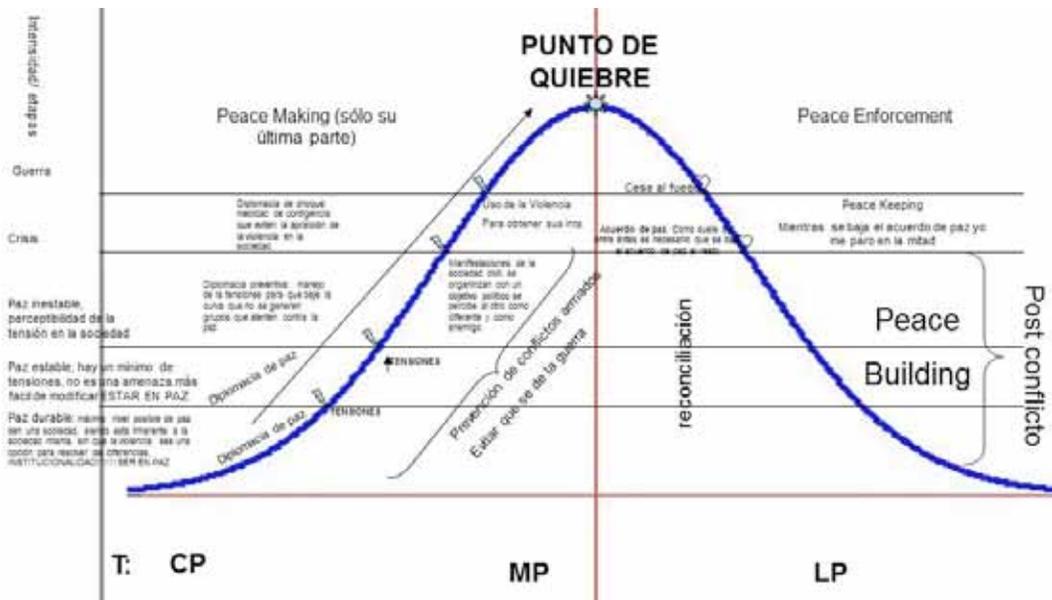
Organización de las Naciones Unidas- Centro de Información. (s.f). *Reforma de la ONU en materia de operaciones de paz*. En: http://www.cinu.org.mx/temas/paz_seguridad/reforma_pk.htm. Consultado el 18 de mayo de 2012.

Ramcharan, Bertrand. (2011). *La Diplomacia Preventiva en las Naciones Unidas*. En: <http://www.un.org/wcm/content/site/chronicle/lang/es/home/archive/issues2011/pursuingpeace/preventivediplomacyattheUN>. Consultado el 17 de mayo de 2012.

UNIIMOG, Iraq-Iran. (s.f). *Background*. En: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/uniimogbackgr.html>. Consultado el 18 de mayo de 2012.

ANEXOS

ANEXO 1. CURVA DE LUND.



*Fuente: Tomado de las clases de Geopolítica Mundial dictadas por el profesor Jerónimo Delgado en la Universidad Externado de Colombia.



Nagata/Foto ONU

LAS NACIONES UNIDAS Y LA DIPLOMACIA PREVENTIVA

Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá

Una aproximación a la Diplomacia Preventiva de Naciones Unidas

Aliet Alvarado
Sergio Sánchez

Estudiantes del Programa
de Relaciones Internacionales
Universidad Jorge Tadeo Lozano¹

Resumen

El siguiente texto presenta un análisis sobre los mecanismos y las herramientas de Diplomacia Preventiva de Naciones Unidas, tomando como base la experiencia en la crisis de la antigua Yugoslavia y en el conflicto en Sudán, y propone alternativas para mejorar el despliegue preventivo de Naciones Unidas ante la necesidad de conservar la paz y la seguridad en el mundo.

Palabras clave: Diplomacia Preventiva, Naciones Unidas, crisis, antigua Yugoslavia, conflicto, Sudán, UNPROFOR, UNMIS, UNMISS.

Abstract

The following text presents an analysis with regard to the mechanisms and tools of Preventive Diplomacy of United Nations, based on the experience of the crisis of the former Yugoslavia and the conflict in Sudan, proposing alternatives to

improve the preventive deployment of United Nations, facing the need to preserve peace and the security in the world.

Key words: Preventive Diplomacy, United Nations, crisis, former Yugoslavia, conflict, Sudan, UNPROFOR, UNMIS, UNMISS.

1. Introducción

Las Naciones Unidas, desde su creación tras el final de la Segunda Guerra Mundial, han simbolizado la esperanza de los Estados del mundo de conservar la paz y la seguridad internacionales. Este organismo multilateral ha desarrollado diferentes mecanismos para lograr generar un marco institucional que permita la solución de conflictos entre los Estados y así poder garantizar un ambiente propicio para el desarrollo pleno de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales. Sin embargo, con el tiempo, las Naciones Unidas encontraron en la prevención una vía efectiva para lograr estos objetivos y evitar las devastadoras consecuencias de la guerra.

La Diplomacia Preventiva de Naciones Unidas busca reducir, en la medida de las posibilidades, los riesgos que puedan traer consigo las diferentes controversias entre Estados por medio del trabajo conjunto entre los organismos de Naciones Unidas y de la implementación de ciertas medidas que puedan propiciar condiciones favorables para una convivencia más pacífica y armónica dentro del Sistema Internacional, generando así lazos de confianza entre los actores involucrados.

¹ Con la contribución de la estudiante Gina Lenes.

A partir de lo anterior, se busca examinar cómo se ha aplicado el concepto de Diplomacia Preventiva desde el seno de Naciones Unidas, bajo contextos geopolíticos e históricos distintos, a saber, la crisis en la antigua Yugoslavia y en el conflicto en Sudán. El objetivo es desarrollar un panorama general de cada conflicto, enfocando la atención sobre la acción preventiva desplegada por Naciones Unidas, y así establecer de qué manera se ha logrado una mayor efectividad, identificando sus falencias y fortalezas con el fin de plantear algunas recomendaciones frente al desafío que tiene Naciones Unidas como principal organismo gestor y defensor de la paz en el mundo.

2. Diplomacia Preventiva: análisis conceptual e histórico

Durante la segunda mitad del siglo XX el número de conflictos en el mundo aumentó dramáticamente. Particularmente, durante la Guerra Fría, la Organización de Naciones Unidas, recientemente constituida, mostró una mayor preocupación por esta crisis y sus posibles repercusiones para el futuro de los pueblos. El entonces Secretario General, Dag Hammarskjöld, consciente del riesgo que implicaba esta tensión, comenzó a trazar los primeros lineamientos de lo que se conoce como Diplomacia Preventiva, enviando a un grupo de representantes especiales para observar el contexto de estas dificultades y así lograr un mayor acercamiento que permitiera contener el escalamiento a un conflicto mayor (Ramcharan, 2008). De la misma forma, los sucesores en su cargo continuaron con esta

iniciativa, demostrado un esfuerzo por desarrollar este mecanismo y consolidar los logros alcanzados. En este sentido, se destaca el papel de U. Thant, en la prevención del enfrentamiento nuclear entre las superpotencias durante la Crisis de los Misiles de Cuba (Ramcharan, 2008).

La Diplomacia Preventiva se entiende como el conjunto de “medidas diplomáticas que se toman en la etapa más temprana posible y se destinan a evitar que surjan controversias entre dos o más partes, a evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos y a evitar que estos, si ocurren, se extiendan” (Informe del Secretario General, 2011:2). Para tal fin, Naciones Unidas recurre a ciertos agentes como la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, la Comisión de consolidación de paz, los enviados especiales, las oficinas regionales, entre otros, y dentro de sus principales herramientas se encuentran los buenos oficios del Secretario General, las misiones políticas sobre el terreno y las investigaciones (Informe del Secretario General, 2011:5-11).

La Diplomacia Preventiva, precisa basarse en la alerta temprana, a través de la recopilación sistemática de información, de las misiones investigadoras oficiales u oficiosas, e incluso si fuera necesario, del despliegue preventivo o de la creación de zonas desmilitarizadas; este método de actuación se adentra en las causas del conflicto para intentar resolverlo y busca restablecer la confianza para reanudar el diálogo entre las partes (CINU, 2005).

Dentro de los principales mecanismos que componen la estrategia preventiva de Naciones Unidas se encuentra el “establecimiento de la paz”, como el conjunto de medidas destinadas a lograr que las partes en conflicto lleguen a un acuerdo, que se espera sea posible alcanzar a través de medios pacíficos. El “mantenimiento de la paz” hace referencia al despliegue de las fuerzas de paz de Naciones Unidas en el terreno, que incluyen personal militar, policial y civil, y debe contar con el previo consentimiento de las partes implicadas. La “consolidación de la paz” se refiere a la aplicación de una serie de medidas destinadas a definir y fortalecer aquellas estructuras que tiendan a reforzar la paz y eviten la reanudación del conflicto (CINU, 2005).

Dentro del mecanismo de “imposición de paz”, el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas establece que el Consejo de Seguridad puede tomar medidas coercitivas para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales. Estas medidas generalmente son sanciones que tienen como fin ejercer presión internacional sobre un Estado o entidad y estas pueden ser económicas y comerciales, embargos a armas, restricción o prohibición de viajes y restricciones financieras y diplomáticas (CINU, 2005).

[E]n la actualidad la diplomacia preventiva está obteniendo resultados concretos, con relativamente pocos recursos, en muchas regiones del mundo, ayudando a salvar vidas y a proteger los avances en materia de desarrollo. Es un enfoque que puede no resultar eficaz en todas las situaciones y que seguirá viéndose

afectado por la incertidumbre, los riesgos y los cambiantes retos que, en cierto sentido, son inherentes (Informe del Secretario General, 2011:21).

El panorama conceptual e histórico descrito anteriormente da cuenta de la importancia y centralidad que ha dado Naciones Unidas al desarrollo de instituciones y mecanismos preventivos que permitan lograr una gestión cada vez más efectiva, sostenible y pertinente de los conflictos. A continuación, se plantea el estudio de caso del conflicto yugoslavo, buscando establecer principalmente cuáles fueron las fortalezas y debilidades del rol preventivo de Naciones Unidas en este contexto.

3. La Diplomacia Preventiva de Naciones Unidas en la antigua Yugoslavia²

A principios de la década de los noventa, tras la caída del socialismo y el final de la era de la Yugoslavia del mariscal Tito, se gestan en los Balcanes una serie de fricciones políticas entre las ex-repúblicas yugoslavas que se vieron particularmente acentuadas por la proliferación de movimientos nacionalistas y el resurgimiento de viejos odios étnicos. Este escenario ponía en duda la capacidad de la junta presidencial yugoslava de mantener el orden y lograr preservar la política de Tito de hermandad y unidad (Percy et al., 1995). Finalmente, el 25 de junio de 1991, el conflicto en la antigua

² Hasta el tratado de Dayton en 1995, por lo tanto no se incluye el despliegue de Naciones Unidas en Kosovo.

Yugoslavia se hace latente tras la declaración unilateral de independencia de Croacia y Eslovenia.

Esta crisis dentro de la antigua Federación Socialista Yugoslava desembocará en tres enfrentamientos armados diferenciados pero claramente relacionados entre sí (CDEF, 2006:14): la primera guerra enfrenta a Eslovenia contra el ejército federal y, por lo tanto, a Serbia, ya que para entonces su Presidente Slobodan Milosevic haría lo que fuese necesario para evitar la desintegración yugoslava, pues esto truncaba sus intenciones de lograr la dominación de Belgrado en el sureste de Europa (Väyrynen, 1997). Después el conflicto se propagará a Croacia con el surgimiento de enfrentamientos armados entre serbios y croatas a partir de agosto del mismo año y, posteriormente, a Bosnia desde el momento de la proclamación de su independencia, escenario en el cual se enfrentan los bosnios musulmanes contra las milicias serbias y croatas, principalmente (SITDM, 2012).

Ahora bien, ante la emergencia de esta crisis en los Balcanes, surgen una variedad de iniciativas de la Comunidad Internacional para contener el conflicto y evitar que este alcanzara una magnitud mayor. En el esfuerzo preventivo en Yugoslavia, una plétora de Organizaciones Internacionales se vio envuelta, incluyendo al Consejo de Seguridad, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Comunidad Europea, la Unión Europea Occidental (UEO), la OTAN y la ONU (Väyrynen, 1997). Las Naciones Unidas jugarán un rol principal en la gestión político-militar de los conflictos yugoslavos, en particular en Croacia y Bosnia-Herzegovina, hasta la firma del Tratado de paz de Dayton

en noviembre de 1995 (Tardy, 2006:39).

Las Naciones Unidas se mantuvieron fuera de la crisis en Yugoslavia hasta el 25 de septiembre de 1991, cuando el Consejo de Seguridad presentó un apoyo formal al proceso de paz en el marco de la Conferencia de la CEE sobre Yugoslavia, constatando con preocupación que la prolongación de esta situación representaba una amenaza contra la paz y la seguridad internacionales (Petrovic & Condorelli, 1992:32). A través de la resolución 713 del Consejo de Seguridad se decretó un embargo sobre la entrega de armamento a Yugoslavia en conjunto (Tardy, 2006:39).

En este contexto, Cyrus Vance es nombrado representante del Secretario General de Naciones Unidas para la ex-Yugoslavia, y es bajo su auspicio que un acuerdo de cese al fuego se firmará en Croacia³, presentando entonces “el plan Vance”, que consistía en el despliegue de una fuerza de mantenimiento de paz (Tardy, 2006:40). Esta será una de las principales iniciativas diplomáticas impulsadas por Naciones Unidas en el marco del conflicto.

El 21 de febrero de 1992, cuando los enfrentamientos en Croacia ya habían cobrado la vida de decenas de personas y producido el desplazamiento de más de medio millón más, Naciones Unidas decidió comprometer una vasta operación que tenía como principales objetivos lograr el cese al fuego, establecer un cierto número de puntos de control, verificar el retiro del ejército federal, desarmar las milicias paramilitares y traer ayuda humanitaria a las poblaciones locales (SITDM, 2012).

Tres operaciones militares de Naciones Unidas se

³ Acuerdo de Ginebra del 23 de noviembre de 1991.

desplegaron en la antigua Yugoslavia: en principio se estableció la UNPROFOR en Croacia a partir de febrero de 1992, cuyo objetivo principal era el de supervisar el cumplimiento del acuerdo de cese al fuego de 1991 entre las fuerzas croatas y serbias en los territorios disputados de Krajina, Eslavonia oriental y Eslavonia occidental (Tardy, 2006:40). Posteriormente, en Bosnia-Herzegovina, el mandato de la UNPROFOR consistía en proteger los canales de entrega de ayuda humanitaria en un escenario hostil. Adicionalmente, a partir de la primavera de 1993, este se extiende a la protección de seis ciudades, denominadas desde entonces “zonas de seguridad”⁴ (Tardy, 2006:41). Finalmente, la UNPROFOR se desplegó en Macedonia, en donde se llevó a cabo una operación preventiva para evitar que el conflicto se extendiera.

A partir de agosto de 1992, Naciones Unidas co-presidió con la Comunidad Europea la Conferencia internacional sobre la ex-Yugoslavia, que dirigía hasta entonces solo la CE. Es en este marco que se elabora el plan Vance-Owen en enero de 1993 (Tardy, 2006:40), que buscaba evitar que se recrudeciera la limpieza étnica en Bosnia, para lo cual se planteó que las tres naciones (serbobosnios, bosnios musulmanes y bosnios croatas) tenían que negociar y repartirse el poder. A pesar de la amenaza de severas sanciones contra Serbia y Montenegro y la fuerte presión internacional sobre las partes para que se lograra llevar a cabo el acuerdo, finalmente, tras la reunión del Parlamento de la República de

Srpska, los serbobosnios dieron un espaldarazo al mismo, terminando así con la última esperanza de una Bosnia multiétnica unida (Percy et al., 1995).

En la primera fase del conflicto, en la que se constata la intervención de Naciones Unidas, los cascos azules se sitúan precisamente entre los bandos enfrentados en una configuración estrictamente humanitaria. No obstante, representó eventualmente el rol de enemigo para algunas de las partes en conflicto al ser considerado como un obstáculo para sus operaciones militares (CDEF, 2006:14). Lo anterior se evidenciará particularmente luego de las declaraciones del General francés de Naciones Unidas, Philippe Morillon⁵, quien al encontrarse bloqueado en Srebrenica, prometió a la población bosnia la protección de las fuerzas de Naciones Unidas, arriesgando la neutralidad de las mismas, pues muchos lo interpretaron como un apoyo a este bando (Percy et al., 1995). Adicionalmente, como lo plantea el entonces embajador británico en Naciones Unidas, Sir David Hannay, la misión de las tropas de Morillon era la prevención de ataques más no la protección (Percy et al., 1995). El atónito Consejo de Seguridad tuvo que reaccionar, declarando a Srebrenica como “área de seguridad”⁶, un término que carecía de cualquier significado oficial (Spencer, 2000:23).

Respecto a las sanciones impuestas por Naciones Unidas contra Yugoslavia, estas tuvieron diferente alcance: en el campo diplomático, se impusieron la prohibición de visas oficiales, la suspensión de proyectos de cooperación

4 La UNPROFOR encontró complejos limitantes en Bosnia y no pudo evitar masacres como la de Srebrenica en 1995.

5 Llevaba el mando de un convoy de ayuda alimentaria para Srebrenica, que se había convertido en un refugio de bosnios musulmanes expulsados por los ataques serbios.

6 En el texto original, safe area.



internacional y la reducción del personal diplomático y consular. En el campo logístico, la prohibición de sobrevuelos, aterrizajes, despegues y mantenimiento de aviones. Finalmente, sanciones económicas como la prohibición de importaciones y exportaciones a Yugoslavia, siendo el Comité del Consejo de Seguridad el órgano encargado de velar por el respeto a este embargo (Vinuesa, 2002:101). A pesar de esta amplia gama de sanciones, que buscaban evitar el agravamiento de la situación en los Balcanes, fue claro que no resultaron ser lo suficientemente efectivas ante un conflicto que ya había estallado. Adicionalmente, se ha constatado que el embargo impuesto por Naciones Unidas fue violado en gran medida (Petrovic & Condorelli, 1992:42) y, conse-

cuentemente, su efecto no generó los resultados esperados.

A partir de agosto de 1995, la OTAN entra también en la escena del conflicto⁷, atacando desde el aire las fuerzas opresoras que se encontraban sobre Sarajevo y creando las Fuerzas de Implementación (IFOR) el 11 de octubre de 1995, destinadas a tomar el relevo de la UNPROFOR (CDEF, 2006:14). En esta nueva configuración de la crisis y gracias a la intervención de los Estados Unidos en el conflicto para forzar a los serbobosnios a sentarse en la mesa de negociaciones, se logró que todas las partes implicadas concertaran un acuerdo en el Tratado de Paz de Dayton en 1995, con el

⁷ Tras la masacre de Srebrenica y la segunda masacre de Markale, los Estados Unidos y sus aliados ven la necesidad de intervenir militarmente para detener el asedio serbo-bosnio en Bosnia-Herzegovina.

que se obtuvo el reconocimiento político de Bosnia-Herzegovina y el fin a las guerras de Bosnia (Väyrynen, 1997).

El saldo de este conflicto por la secesión de las ex-repúblicas yugoslavas produjo altas pérdidas humanas y económicas. Fue el escenario de cruentos crímenes de guerra como genocidios y operaciones de limpieza racial, dejando también un alto número de refugiados. Además de los esfuerzos diplomáticos, humanitarios y militares desplegados por Naciones Unidas en la antigua Yugoslavia, esta organización jugó un papel importante a nivel judicial con la creación del Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia (Tardy, 2006:39).

A pesar de estos esfuerzos, desde su inicio, la acción de las Naciones Unidas en la crisis yugoslava tuvo dificultades para lograr una gestión exitosa que pudiera terminar con el conflicto yugoslavo, dado que su respuesta fue tardía. La definición de la situación en los Balcanes suministrada por el Consejo de Seguridad en la resolución 713 no fue lo suficientemente precisa como para generar un compromiso directo en la gestión del conflicto; además, se limitó en primera instancia a apoyar los esfuerzos de otras organizaciones internacionales como la CE (Vinuesa, 2002:99).

Respecto a sus medidas de despliegue militar, una de las principales falencias tiene que ver con la claridad frente al papel que cumplían las Fuerzas de Protección desplegadas. Como lo plantea el comandante de Naciones Unidas en Bosnia, el General Rose, el Consejo de Seguridad debería haber evitado los ataques en Gorazde, que para entonces ya había sido declarada como “zona segura” por este organismo y resultó indiscriminadamente asediada por los serbios,

demostrando que no es lo mismo la prevención que la protección (Percy et al., 1995).

[E]l grave error de la dirigencia de la ONU fue enviar tropas ligeramente armadas de una misión de “mantenimiento de paz” a una región donde no había ninguna paz que mantener, por la simple razón de que todo estaba en guerra (Gil Villegas, 1995:548).

A partir de lo anterior, es posible establecer que el papel preventivo de Naciones Unidas en la crisis yugoslava se vio limitado por varios aspectos. En primera instancia, la falta de una reacción temprana, aun ante la evidente presencia de señales claras de emergencia de un conflicto armado en Croacia. Luego, por haber reducido su participación en un principio a emitir declaraciones de apoyo político a las iniciativas de la CE y no haber tomado una posición definitiva que hubiera permitido abordar la crisis oportunamente. También es importante mencionar la relativa ineficacia de las medidas de despliegue de Fuerzas de Protección, pues sus capacidades y rol preventivo no correspondían a esta situación en la que el conflicto ya había escalado a un enfrentamiento armado avanzado.

No obstante, la Organización de Naciones Unidas prestó asistencia y socorrió a más de cuatro millones de personas (La ONU en Síntesis, 2012) procurando darle prioridad a solventar la dura situación de los refugiados y de las víctimas del conflicto. La ayuda humanitaria desplegada por Naciones Unidas también se vio restringida, en cierta manera, ante la implacable crueldad del conflicto y varios

bloqueos que impedían el tránsito de la ayuda. A pesar de las falencias de la acción desplegada por Naciones Unidas en la antigua Yugoslavia, es necesario resaltar el éxito de la primera operación preventiva en Macedonia, pues se evidenció que gracias a sus esfuerzos se logró que el conflicto desatado en Bosnia-Herzegovina no se extendiera hacia esta otra ex-república yugoslava, lo cual se convierte en un referente de acción preventiva eficaz, a pesar de un balance ampliamente negativo (Tardy, 2006:43).

Tras la concertación de los Acuerdos de Paz en Dayton y París en 1995, cuatro misiones de las Naciones Unidas contribuyeron a garantizar la paz. En la actualidad, la Misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina lleva a cabo una amplia variedad de funciones para hacer cumplir la ley, al tiempo que coordina actividades relacionadas con la asistencia humanitaria, los Derechos Humanos y la reconstrucción (La ONU en Síntesis, 2012).

Así mismo, estas experiencias sin duda alguna habrán dejado a su paso un amplio panorama de enseñanzas que harán parte del subsecuente proceso de evolución y readaptación de las medidas que desde Naciones Unidas se despliegan para evitar o limitar los conflictos internacionales. Finalmente, la acción preventiva de Naciones Unidas ha estado en un proceso constante de evolución que ha dado pautas para el mejoramiento y la readaptación de los meca-

nismos. A la luz del caso yugoslavo, se busca establecer un contraste frente al despliegue de Naciones Unidas en Sudán para analizar de qué manera se puede evidenciar un nuevo enfoque en la Diplomacia Preventiva de Naciones Unidas.

4. La Diplomacia Preventiva de Naciones Unidas en el conflicto sudanés

El conflicto en Sudán ha sido considerado como una de las guerras civiles más largas del continente africano. Sus raíces se remontan al periodo de independencia y con el paso del tiempo nuevas determinantes sociales, políticas y económicas han generado nuevos brotes de violencia. Aunque la guerra civil entre el norte y el sur se dio por terminada con el Acuerdo de paz del 26 de mayo de 2004, las tensiones no han desaparecido completamente y han surgido recientes conflictos internos al interior de Sudán y del nuevo Estado de Sudán del Sur.

Desde los tiempos del dominio egipcio-británico en Sudán, este Estado de África septentrional estuvo compuesto por dos partes artificialmente unidas: el norte, conformado por mayorías árabes y musulmanas; y el sur, por poblaciones negras, principalmente cristianas y animistas. En conjunto formaban el Estado más extenso del continente africano y uno de los más diversos geográficamente. Sudán fue el primer Estado africano en independizarse después de la segunda guerra mundial, en 1956. En el periodo posterior a su independencia fue constante la inestabilidad política, generada por varios golpes militares que produjeron profundos cambios dentro de la estructura estatal, y progresiva-



Consejo de Seguridad. Nueva York, 22 de septiembre de 2011. Garten/ Foto ONU

mente conllevaron a varios conflictos alimentados por tensiones étnicas, religiosas y culturales.

Junto a una permanente lucha por el poder se ha registrado, así mismo, una competencia a menudo violenta por controlar sus recursos naturales. Desde su descubrimiento a finales de los años setenta del pasado siglo, la pelea por el control de las riquezas petrolíferas ha sido una constante de la agenda nacional (De la Nuez, 2012). La primera Guerra Civil Sudanesa, generada por la re-

belión del sur, se dio por terminada en 1972, tras el acuerdo firmado en Addis Abeba entre el Gobierno sudanés y representantes del Movimiento de Liberación del Sur de Sudán, concediendo un cierto grado de autonomía a las tres provincias del sur (Romanutti, 2011:5). Sin embargo, tras un periodo de relativa paz, en 1983 se gesta la Segunda Guerra Civil Sudanesa, en la que Sudán del sur fue el escenario de una cruenta guerra entre el gobierno central y el Ejército Popular de Liberación de Sudán de John Garang (Ayad, 2005), uno de los principales movimientos rebeldes del sur, que ha lu-

chado por los recursos, el poder, la función de la religión en el Estado y la libre determinación (UNMIS, 2012). Más de dos millones de personas murieron, cuatro millones tuvieron que desplazarse y cerca de 600.000 abandonaron el país como refugiados (UNMIS, 2012). Este enfrentamiento complejo de raíces tanto étnicas como religiosas y económicas se terminó, al menos provisionalmente, con la firma de un acuerdo de paz el 9 de enero de 2005 en Nairobi, el cual, aunque no reguló todos los contenciosos entre el sur y el norte, proporcionó la posibilidad de la independencia del sur de Sudán, a través del acuerdo sobre un referéndum de autodeterminación al término de un periodo interino de seis años (Ayad, 2005).

Para el año de 1993 se creó una iniciativa regional asistida por la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD), que contó desde sus comienzos con la aprobación de Naciones Unidas. Para el 2002, el proceso de paz en Sudán prosperó notablemente, pues se llevó a cabo la firma del Protocolo de Machakos que buscaba establecer los principios de gobernanza, el derecho a la libre determinación y el diálogo permanente, para así definir la forma en que se llevaría a cabo la distribución del poder y los recursos, sin dejar de lado el tema de los Derechos Humanos y el alto al fuego (UNMIS, 2012).

Aunque la guerra civil en el sur finalizó con la firma del Acuerdo General de Paz, el conflicto continuó en la región de Darfur⁸. En febrero de 2003 las hostilidades se agravaron como resultado del enfrentamiento entre el Ejército de Liberación del Sudán (ELS) y el Movimiento por la Justicia y la Igualdad⁹, y las

fuerzas armadas del gobierno sudanés, que a su vez movilizó milicias locales. “Durante mucho tiempo, Darfur sufrió una violencia localizada, agravada por tensiones étnicas, económicas y políticas, y por la lucha por los escasos recursos” (UNMIS, 2012). Se calcula que durante los dos primeros años del conflicto fueron asesinadas cientos de miles de personas y más de 1,8 millones de personas se encuentran desplazadas internamente (UNMIS, 2012). Ante este devastador panorama, este conflicto llegó a consolidarse como una de las emergencias humanitarias más grandes de la última década.

En 2003, las Naciones Unidas dieron la voz de alarma por primera vez sobre la crisis en Darfur. Desde entonces, tanto el Consejo de Seguridad como los dos Secretarios Generales consecutivos se han fijado como máxima prioridad encontrar una solución duradera. El largo proceso de paz incluía el Acuerdo de Paz de Darfur, firmado el 5 de mayo de 2006 bajo los auspicios de la Unión Africana y con el apoyo de las Naciones Unidas y otros socios (UNAMID, 2012).

El 30 de julio de 2004, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 1556, a través de la cual fueron impuestas varias obligaciones al gobierno sudanés: facilitar la ayuda humanitaria; investigar las violaciones de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario y llevar ante la justicia a los Yanyawid y a los culpables de las masacres; desarmar a las milicias; establecer condiciones de seguridad

8 Ubicada al oeste de Sudán, en la frontera con Chad.

9 Grupos rebeldes que se unirán para conformar la Alianza de las Fuerzas Revolucionarias de Sudán Occidental en enero de 2006.

para la población civil, y proseguir las negociaciones con los rebeldes (Ruiz Miguel, 2004:6). Sin embargo, a pesar de las imposiciones, el representante del Secretario General de Naciones Unidas, Jan Pronk, denunció en su informe que, a pesar de algunos avances, Jartum no había hecho todo lo posible para desarmar a los Yanyawid ni llevar a cabo los demás compromisos adquiridos. Ante este panorama de negligencia del gobierno de Sudán, las Naciones Unidas se han encontrado ante el dilema de implantar sanciones o no, pues aunque Estados Unidos presentó un proyecto de resolución con sanciones al régimen de Jartum, un grupo de países alineados con el gobierno sudanés por razones económicas (China), étnico-religiosas (Pakistán y Argelia) o políticas (Francia) han bloqueado esta iniciativa (Ruiz Miguel, 2004:6).

Este mismo año, el Consejo de Seguridad, reconociendo que la situación que enfrentaba este Estado constituía una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, estableció mediante la resolución 1547 la Misión de Avanzada de las Naciones Unidas en Sudán (UNAMIS), cuyo mandato principal consistía en facilitar los contactos entre las partes afectadas y organizar una operación de las Naciones Unidas de apoyo a la paz (UNMIS, 2012). Ante la agravada situación en la región de Darfur, el Consejo de Seguridad en su resolución 1556 asignó nuevos cometidos a la UNAMIS. Esta misión y su Representante Especial vincularon sus esfuerzos con la Unión Africana (UNMIS, 2012).

El 24 de marzo de 2005 se estableció la Misión de las Naciones Unidas en Sudán (UNMIS) mediante su resolución 1590, cuyo principal cometido consistía en apoyar la

aplicación del Acuerdo General de Paz firmado por las partes; facilitar y coordinar, en la medida de sus posibilidades y en las zonas en las que estuviese desplegada, el regreso voluntario de los refugiados y los desplazados internos y el reparto de la ayuda humanitaria; ayudar a las partes en la remoción de las minas; colaborar con la labor internacional para proteger y promover los Derechos Humanos en Sudán, entre otros (UNMIS, 2012). El Consejo de Seguridad decidió que la UNMIS contaría con la participación de hasta 10.000 efectivos militares y hasta 715 policías civiles. (UNMIS, 2012).

El 5 de mayo de 2006 la Unión Africana logró el Acuerdo de Paz de Darfur. Sin embargo, las esperanzas de un alto a la violencia se vieron opacadas por la escalada de enfrentamientos entre partidarios y opositores (UNMIS, 2012), agudizando la situación humanitaria en la zona y prolongando el sufrimiento de las víctimas de un conflicto que para entonces ya se había prolongado por tres años. De esta manera, el 31 de agosto de 2006 el Consejo de Seguridad amplió el mandato de la UNMIS para incluir su despliegue en Darfur, solicitando al Gobierno de Unidad Nacional del Sudán su consentimiento, haciendo un llamado a los Estados Miembros para asegurar el despliegue rápido y pidiendo al Secretario General que asegurara las capacidades para permitirlo (UNMIS, 2012).

A partir de entonces, el Consejo de Seguridad decidió que el mandato de la UNMIS se centraría en apoyar la aplicación del Acuerdo de Paz de Darfur y del Acuerdo humanitario de cesación de fuego firmado en Nyamena. En septiembre de 2006, el contingente militar y policial de la UNMIS estaba cerca de la dotación plena, con 8.727 soldados, 695

observadores militares, 186 oficiales de Estado Mayor y 666 agentes de policía (UNMIS, 2012).

Ante la clara oposición del gobierno de Sudán a una operación de mantenimiento de paz exclusiva de Naciones Unidas, fue necesario articular esfuerzos con la Unión Africana y, después de largas e intensas negociaciones, el Gobierno de Sudán accedió a la creación de la operación híbrida de la UA y la ONU en Darfur (UNAMID) (UNAMIS, 2012). Esta se estableció el 31 de julio de 2007 con la aprobación de la resolución 1769 del Consejo de Seguridad. Los principales objetivos de su mandato fueron: proteger los civiles, contribuir a la seguridad en relación con la asistencia humanitaria, vigilar y verificar la aplicación de los acuerdos, ayudar a conseguir un proceso político inclusivo, contribuir a promover los Derechos Humanos y el Estado de derecho y vigilar las fronteras con el Chad y la República Centroafricana (UNAMID, 2012). La UNMIS continuó apoyando la aplicación del Acuerdo General de Paz de 2005 mediante buenos oficios y soporte político a las partes, supervisando sus medidas de seguridad y prestando asistencia en la gobernanza, la recuperación y el desarrollo (UNMIS, 2012). A pesar de los avances y las mejoras alcanzadas con el despliegue de estas medidas, brotes de violencia interna dejan al descubierto la necesidad de incluir dinámicas locales que pueden ser fundamentales para lograr una paz duradera.

El referéndum para decidir sobre la condición del Sudán Meridional se celebró en enero de 2011, obteniendo una abrumadora mayoría del 98,83% a favor de la independencia. Las Naciones Unidas brindaron apoyo técnico y logísti-

co a las partes firmantes del Acuerdo General de Paz en los preparativos para el referéndum, a través de sus misiones de mantenimiento de la paz sobre el terreno y los buenos oficios proporcionados por el grupo del Secretario General para garantizar la imparcialidad, la independencia y la eficacia del proceso (UNAMIS, 2012).

Aunque la situación en la región sigue siendo frágil y aún quedan grandes retos por salvar, la ausencia de actos de violencia significativos durante el referéndum y la aceptación generalizada de sus resultados se consideraron un éxito de la diplomacia preventiva (Informe del Secretario General, 2011:11).

Para el 8 de julio de 2011, antes de dar por terminado el mandato de la Misión de Naciones Unidas en Sudán (UNMIS), el Consejo de Seguridad reconoció que la situación en Sudán del Sur seguía representando una amenaza para la paz y la seguridad internacionales en la región. Por lo tanto, a través de la resolución 1996 estableció la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur (UNMISS) por un periodo de un año, con la intención de renovarlo por otros periodos según fuese necesario (UNMISS, 2012).

El mandato de la UNMISS consiste en prestar apoyo al gobierno para lograr la consolidación de la paz y un desarrollo económico a largo plazo. También, asistirlo en el cumplimiento de sus responsabilidades relativas a la prevención, mitigación y solución de conflictos, su capacidad

de proteger a los civiles, así como establecer un Estado de derecho y fortalecer los sectores de la seguridad y la justicia (UNMISS, 2012). El 14 de julio de 2011, la Asamblea General de Naciones Unidas autorizó el ingreso de la República de Sudán del Sur como Estado miembro de la Organización mientras que, el Secretario General, destacó la larga lucha de los sudaneses del sur por lograr su independencia, reiterando la determinación de Naciones Unidas de apoyar a este Estado en la cimentación de los pilares de la paz, el desarrollo y los Derechos Humanos (Centro de Noticias de Naciones Unidas, 2012).

En conclusión, la acción preventiva de Naciones Unidas en Sudán ha estado desplegada en varias fases y se ha dado prioridad a lograr una transición política que permita consolidar condiciones favorables para la seguridad y la paz en la región. La posición de Naciones Unidas, particularmente después del referéndum y la independencia de Sudán del Sur, se asumió dentro de un contexto de post-conflicto, en el que se ha dado prioridad esencial a fortalecer la capacidad estatal de brindar estabilidad política y económica, seguridad, bienestar y protección a su nación.

A pesar de esto, las misiones de Naciones Unidas se han enfrentado al brote constante de nuevos enfrentamientos internos, de carácter tribal y étnico, que de alguna manera han dificultado la consolidación de estas metas. Es necesario fortalecer el trabajo conjunto con la Unión Africana y otros organismos multilaterales para lograr establecer garantías de paz y estabilidad en la región, actuando en coordinación con los diferentes actores del conflicto y manteniendo

una estrecha vigilancia sobre asuntos que puedan desencadenar futuras controversias. La protección a la sociedad civil, principalmente a los refugiados y a las comunidades vulnerables, debe ser una prioridad dentro de la acción adelantada por las misiones de paz de Naciones Unidas en la zona y es necesario restablecer condiciones propicias para el desarrollo pleno de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales. Por último, es fundamental que se mantenga presión internacional sobre el gobierno de Sudán para hacer justicia respecto a los crímenes de lesa humanidad cometidos en Darfur y cumplir con los compromisos adquiridos.

5. Conclusiones

A partir del anterior estudio de estos dos casos de Diplomacia Preventiva, se puede evidenciar el papel central que ha tenido Naciones Unidas en la prevención y gestión de conflictos a nivel global en coordinación con otros actores internacionales y la gran relevancia que le ha dado a su desarrollo. A pesar de las falencias que se han destacado en ambos casos, Naciones Unidas ha buscado mejorar las herramientas y los mecanismos implementados, con el objetivo de adoptar medidas que permitan una mayor efectividad, propiciando condiciones para lograr un diálogo entre las partes y, particularmente, proteger a las comunidades que se ven afectadas en los enfrentamientos.

Es importante, en el marco del conflicto, analizar qué tipo de mecanismo resulta más apropiado desplegar, pues



Kofi Annan (centro), con el Secretario General Ban Ki-moon (izq) y Sergey V. Lavrov, Canciller de la República Federal Rusa (der). Ginebra, (Suiza), 30 de junio de 2012. Martin/ Foto ONU

se ha verificado que el nivel de escalamiento del mismo puede en efecto limitar u obstaculizar el adecuado desarrollo de las operaciones de paz, e inclusive terminar aumentando su complejidad. En ambos casos se puede evidenciar que a pesar de la articulación de esfuerzos diplomáticos y la presencia que tiene Naciones Unidas alrededor del mundo, los conflictos en muchos casos tienen antecedentes que no son claramente perceptibles y generan ciertas dificultades en su gestión.

Como se ha demostrado en el caso del conflicto en los Balcanes y en el conflicto sudanés, existen muchos factores que inciden en el escalamiento de un enfrentamiento armado, como las rivalidades étnicas, religiosas, culturales y económicas, entre otros determinantes que afectan la relación entre las partes enfrentadas y deben ser tenidas en cuenta al momento de buscar una solución duradera para el conflicto. Aunque estos factores generan limitantes, es necesario fortalecer los mecanismos de alerta temprana de

Naciones Unidas, ya que permiten detectar las controversias que puedan dar lugar a un enfrentamiento armado, y al contar con la capacidad de actuar a tiempo, las medidas adoptadas para limitarlo pueden tener una mayor efectividad y coherencia. El desarrollo y mejoramiento de la Diplomacia Preventiva ante los desafíos del siglo XXI deben ser abordados como una necesidad, pues gracias a estos mecanismos y esfuerzos, Naciones Unidas ha limitado en la medida de sus posibilidades el surgimiento de conflictos a gran escala y de nuevas amenazas para la seguridad y la paz en el mundo.

Bibliografía

- Ayad, C. (2005). Le Soudan: entre guerre et paix. *Politique Internationale*, Num. 108. Recuperado de http://www.politiqueinternationale.com/revue/article.php?id_revue=22&id=34&content=synopsis
- Centro de Noticias de Naciones Unidas. (2011, 14 de julio) *Sudán del Sur ingresa a la ONU como Estado miembro*. Recuperado de <http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=21372>
- CDEF. (2006, 14 de diciembre). *La Force de protection des Nations unies (FORPRONU) en Ex-Yougoslavie*. Doctrine Numéro Spécial. (2) p.14.
- CINU. (2005). *Seguridad y paz internacionales*. Obtenida el 27 de junio de 2012. Recuperado de http://www.iidh.ed.cr/comunidades/seguridad/docs/seg_docfuerzas/desplazamiento%20forzado-onu-2005.pdf
- De la Nuez, M. (2012). *Sudán y Sudán del Sur, una crisis en alza*. IECAH. Recuperado de http://www.iecah.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=1843:sudan-y-sudan-del-sur-una-crisis-en-alza&catid=15:articulos&Itemid=9
- Gil Villegas, F. (1995). El fracaso de la ONU en la antigua Yugoslavia. *Foro Internacional*, 35(4), 543-551.
- Informe del Secretario General. (2011) *Diplomacia Preventiva: obtención de resultados*. Recuperado de: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/2011/552>
- ONU. (2008). *Lo que las Naciones Unidas hacen en favor de la paz*. Obtenida el 12 de abril de 2012. Recuperado de <http://www.un.org/spanish/aboutun/brief2.html>
- Percy, N., (productor) & Robert, A., Brislin R., Paumard F., Radeljic, S. (directores). (1995). *The Death of Yugoslavia* [Documental]. Reino Unido: BBC.

- Petrovic, D., Condorelli, L. (1992). L'ONU et la crise yougoslave. *Annuaire français de droit international*, vol. 38, 32-60. doi: 10.3406/afdi.1992.3063.
- Ramcharan, B. (2008). *La Diplomacia Preventiva en las Naciones Unidas*. Crónica ONU. Obtenida el 16 de mayo de 2012. Recuperado de <http://www.un.org/wcm/content/site/chronicle/lang/es/home/archive/issues2011/pursuingpeace/preventivediplomacyattheUN>
- Romanutti, R. (2011). *La promesa sudanesa: Subsaharianos en una Nación Musulmana*. Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos. Recuperado de <http://geic.files.wordpress.com/2011/03/ai-005-2011.pdf>
- Ruiz, Miguel, C. (2004, 20 de septiembre). Implicaciones geopolíticas del conflicto del Darfur. *ARI*, Num. 141. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.
- SITDM. (n.d.). *Ex-Yougoslavie*. Obtenida el 12 de mayo de 2012. Recuperado de <http://www.troupesdemarine.org/actuel/operations/exyougoslavie.htm>
- Spencer, M. (2000). What happened in Yugoslavia. En: M. Spencer (Ed.), *The Lessons of Yugoslavia*, 3-45. Elsevier Science: New York.
- Tardy, T. (2006). L'ONU et la gestion des conflits yougoslaves (1991-1995) : faillite d'une institution, faillite des États? *Relations internationales*, 4(128), 37-53. doi: 10.3917/ri.128.0037.
- UNAMID (2012). *Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur*. Obtenida el 27 de junio de 2012. Recuperado de <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/unamid/background.shtml>
- UNMIS (2012). *Misión de las Naciones Unidas en el Sudán*. Obtenida el 27 de junio de 2012. Recuperado de <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/unmis/background.shtml>
- UNMISS (2012). *Operación de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur*. Obtenida el 27 de junio de 2012. Recuperado de <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/unmiss/background.shtml>
- Väyrynen, R. (1997, enero). *Towards effective conflict prevention: A comparison of different instruments*. The International Journal of Peace Studies. 2(1). Recuperado de http://www.gmu.edu/programs/icar/ijps/vol2_1/vayrynen.htm

Secretario General, Ban Ki-moon, en la 37ª ceremonia de inauguración de la Asamblea General de la OEA.
Ciudad de Panamá, (Panamá), 3 de junio de 2007. Schneider/ Foto ONU



EL ROL DE LAS ORGANIZACIONES REGIONALES

Universidad del Rosario, Bogotá

Diplomacia Preventiva en defensa de la democracia: la experiencia Interamericana

Ana María Aranguren Aranguren

Carlos Adolfo Hernández Mercado

Edna Juliana Mogollón García

Estudiantes de IV semestre de la Facultad de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario

Resumen

El término “diplomacia preventiva” fue acuñado por Dag Hammarskjöld, segundo secretario general de la Organización de las Naciones Unidas, en el contexto de la Guerra Fría, previendo, precisamente, el riesgo que representaban para la paz mundial eventuales escalamientos entre las dos superpotencias. La idea era desarrollar un conjunto de acciones que impidieran la transformación de conflictos políticos en conflictos armados. Desde la caída del Muro de Berlín el uso del término ha sufrido cambios. La diplomacia preventiva se ha adaptado y actualmente no solo busca prevenir conflictos armados entre Estados, sino también al interior de los mismos. Las organizaciones internacionales regionales, como la Organización de Estados Americanos (OEA), han jugado un papel cada vez más influyente en los procesos de diplomacia preventiva. La OEA ha realizado acciones preventivas para preservar y promover la democracia en la región, tal y como se observó en Perú en 1992,

cuando Alberto Fujimori cerró el congreso peruano, ocasionando una crisis institucional en dicho Estado. Los Estados de la región, a través de la OEA, mostraron su disposición para no permitir una ruptura del Régimen Democrático Interamericano. En 2001 Perú regresó a la democracia y se celebró en Lima la proclamación de la Carta Democrática Interamericana, que puede considerarse un triunfo de la Diplomacia Preventiva por parte de la OEA.

Palabras Clave: Democracia, diplomacia preventiva, Organización de Estados Americanos, régimen democrático, prevención de conflictos.

Abstract

The term preventive diplomacy was coined by Dag Hammarskjöld, second Secretary General of the United Nations, amid the Cold War context, seeking to prevent escalation of conflict between the two superpowers through preventive actions that impede the transformation of political conflicts in armed conflict. Since Berlin's wall fall, the term has changed, Preventive Diplomacy has been adapted and today it aims at the prevention of armed conflicts between states and inside the states. Regional international organizations, like the Organization of American States (OAS), have played an increasingly influential role in the process of preventive diplomacy. The OAS, in particular, has made preventive actions to preserve and promote democracy in the region; this can be observed in Peru's case in 1992, when Alberto Fujimori closed the Peruvian Congress, causing a constitutional crisis in the country. The states in the

region, through the OAS, were not willing to allow a change in the American Democratic System. In 2001, Peru returned to democracy and was the Inter-American Democratic Charter proclamation was celebrated in Lima, an event that appears as an OAS Preventive Diplomacy triumph.

Key words: Democracy, preventive diplomacy, Organization of American States, democratic regime, conflict prevention.

Introducción

La Organización de Naciones Unidas, como precursora de la diplomacia preventiva, ha inspirado a organizaciones intergubernamentales regionales, como la Organización de Estados Americanos (OEA), a utilizar este mecanismo con el fin de evitar el escalamiento de los conflictos. Este instrumento ha venido a reforzar así las disposiciones contenidas en la Carta constitutiva de la OEA, cuyo capítulo V suscribe expresamente el principio de solución pacífica de controversias, ya para entonces consagrado en el artículo 2 de la Carta de San Francisco.

El presente escrito busca reconstruir la experiencia de la OEA en materia de acciones preventivas orientadas a la defensa de la democracia, a partir de su intervención exitosa en Perú durante el gobierno de Alberto Fujimori. En el marco de las relaciones interamericanas, el concepto de diplomacia preventiva se ha ido ampliando hasta involucrar el mantenimiento de la democracia y su promoción como condiciones para lograr la estabilidad regional y evitar graves crisis de Derechos Humanos e incluso conflictos armados internos. Por ello, se examinará el caso del Perú, en el que el cierre

del congreso por parte del entonces mandatario Alberto Fujimori y la posterior crisis constitucional de 1992 significaron el debilitamiento de las instituciones democráticas del país y una amenaza a la estabilidad política del hemisferio. Esto es coherente con lo planteado por Rubén Perina, para quien el término de “seguridad democrática” presupone que la existencia de regímenes democráticos conduce hacia una menor probabilidad de guerra entre los Estados, lo cual implica que la existencia de sistemas de gobierno democráticos en América va de la mano con la paz, la seguridad y la estabilidad en el hemisferio (Perina 2001: 3).

A partir de la crisis constitucional de Perú en 1992, la OEA emprendió una de las más significativas misiones de diplomacia preventiva, realizando acciones para contener a Fujimori y frenar sus ambiciones autoritarias. En 2001, con la salida de Alberto Fujimori del poder, el Estado peruano, siguiendo el compromiso de Santiago¹, promovió la Carta Democrática Interamericana, reafirmando con ello el compromiso de Perú con los principios y valores democráticos.

El camino de la diplomacia preventiva

A pesar de no estar consagrada expresamente en el texto de la Carta de San Francisco de 1945, la idea de la diplomacia preventiva como mecanismo de resolución de conflictos encuentra sustento normativo en los capítulos VI

¹ El compromiso de Santiago con la democracia y la renovación del sistema interamericano fue aprobado el 4 de Junio de 1991 en la tercera sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA. Los ministros de relaciones exteriores y los jefes de delegación, en representación de sus gobiernos, aceptaron un compromiso con la defensa y promoción de la democracia representativa y de los derechos humanos en la región.

artículo 34, VII artículo 39 y XV artículo 99 de dicho instrumento, en los cuales se hace referencia al esfuerzo de las Naciones Unidas por el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

En el año de 1960, en el contexto de la Guerra Fría, el entonces Secretario General de Naciones Unidas, Dag Hammarskjöld, acuñó el término de *diplomacia preventiva* para referirse a aquellas actividades de naturaleza diplomática destinadas a “mantener localizadas las disputas internacionales que provocaran largas confrontaciones entre las superpotencias”(Jentleson 1996: 6).

El fin de la Guerra Fría supuso un cambio en la estructura del sistema internacional, que condujo a un replanteamiento en el concepto de diplomacia preventiva, el cual se amplió abarcando no solo los conflictos entre Estados, sino también los conflictos de carácter interno relacionados con asuntos como las luchas étnicas, el bajo nivel de desarrollo económico, la pobreza y *el mantenimiento de la democracia*.

El ex Secretario General de Naciones Unidas, Boutros Boutros – Ghali, se refirió a la posibilidad de que organizaciones regionales intergubernamentales (como la OEA) emprendieran acciones de diplomacia preventiva en los siguientes términos: “[La diplomacia preventiva] puede ser función del Secretario General personalmente o mediante funcionarios superiores u organismos especializados y programas, del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General, así como de las organizaciones regionales, en cooperación con Naciones Unidas”.²

A continuación se examinarán las acciones tomadas por la OEA en materia de diplomacia preventiva haciendo énfasis en el caso peruano.

La Organización de Estados Americanos y la diplomacia preventiva

En virtud del artículo 1 de la carta constitutiva de la OEA, la organización fue creada con el fin de mantener el orden, la paz y la justicia, fomentar la solidaridad, robustecer la colaboración y defender la soberanía, la integridad territorial y la independencia de los Estados Partes.

Hoy en día, la OEA constituye el principal foro gubernamental político, jurídico y social del hemisferio en lo referido a la promoción y consolidación de la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención, y en lo relacionado con el aseguramiento de la solución pacífica de controversias que surjan entre los Estados miembros (Organización de Estados Americanos, 2012).

La solución pacífica de controversias, contemplada en el capítulo V de la carta de la OEA, se orienta hacia la prevención de conflictos a largo plazo y el reforzamiento de la paz a través de medidas de prevención realizadas a través de iniciativas diplomáticas. Teniendo en cuenta lo anterior, las acciones de diplomacia preventiva emprendidas por la OEA han estado enmarcadas en la idea según la cual “la organización posee un conocimiento y una experiencia en la región que deben ser aprovechados en la conformación de

General de Naciones Unidas Boutros Ghali en el año de 1992 con el objetivo de realizar una serie de cambios en Naciones Unidas en materia de paz y seguridad internacionales (Cfr. Ghali, Boutros – Boutros. 1996).

² Contenido en el informe titulado “Un programa de Paz”, presentado por el ex Secretario



Delegados reunidos en la 22ª Cumbre de la Liga de Estados Árabes. Sirte (Libia), 27 de marzo de 2010
Schneider/ Foto ONU

las estrategias globales para garantizar la paz y la seguridad” (Abrantes y Talamás 2011: 6).

El 15 de octubre de 1990, el Secretario General, Joao Clemente Baena Soares, mediante la Resolución 1063, solicitó a la Asamblea General establecer una Unidad para la Promoción de la Democracia (Baena 1990), que pudiera responder con celeridad y eficiencia a las solicitudes de asesoramiento de los Estados miembros, orientadas al fortalecimiento de sus instituciones políticas y procedimientos democráticos, constituyendo así un aparato institucional óptimo para la consecución de dicho objetivo.

De igual manera, a partir de la adopción de la Resolución 1080 de 1991 por parte de la OEA, se establecieron procedimientos para reaccionar ante las amenazas contra la democracia en el hemisferio, lo que significó un factor clave en el manejo de crisis regionales, como las ocurridas en Haití (1991), Perú (1992), Guatemala (1993) y Paraguay (1996) (Abrantes y Talamás 2011: 13).

Los profundos cambios que el continente americano ha sufrido en el escenario político no solamente se refieren a los procesos de democratización que tuvieron lugar durante las décadas de los 80 y 90, sino a la intención de varios go-

biernos de la región de implementar cambios estructurales en materia económica y social para el desarrollo y el bienestar de sus respectivos Estados, así como para garantizar su seguridad y estabilidad política. Con el regreso de la democracia a los Estados de la región y con el apoyo de representantes de la sociedad civil, la OEA concentró más esfuerzos para la consolidación de procesos de paz y para la prevención y manejo de las crisis regionales.

Una de las acciones más significativas tomadas para alcanzar la estabilidad democrática en el hemisferio consistió en la construcción del Régimen Democrático Interamericano, materializado en la Declaración de Santiago de 1991, en la que los gobiernos de la región declararon que la democracia debía ser la forma común de gobierno de todos los Estados de América. El creciente afianzamiento de la democracia condujo a que en el 2001 se adoptara la Carta Democrática Interamericana, fortaleciendo así el Régimen Democrático Interamericano.

Desafío democrático en Suramérica: la crisis constitucional del Perú

Las últimas décadas del siglo XX significaron para el Perú un profundo cambio estructural en los ámbitos político, económico y social. El conflicto armado interno vivido en el país entre 1980 y 2000 fue sin lugar a duda el de mayor duración, mayor impacto sobre el territorio nacional y el de más elevados costos humanos y económicos en toda la historia republicana del Perú.

Con el ascenso al poder de Alberto Fujimori el 28 de

julio de 1990, el gobierno del Perú asumió por primera vez la lucha contra el terrorismo. La lucha contra el terrorismo (encarnado en el accionar de grupos como Sendero Luminoso) estuvo empañada por una serie de hechos violentos en el país que involucraban a las fuerzas armadas y a otros agentes estatales, tales como las masacres en Cantuta, en Barrios Altos y en Santa. Paralelamente ocurrió en el Perú una grave crisis constitucional que implicó el resquebrajamiento de la estabilidad institucional del Estado, y que tuvo origen en la decisión de Alberto Fujimori de disolver el Congreso el 5 de abril de 1992.

Algunos de los motivos que explican la decisión tomada por el gobierno de Fujimori se encuentran en la negativa del Congreso para concederle al poder ejecutivo amplios poderes para legislar sin fiscalización, la evidente falta de cooperación del legislativo con el gobierno y el interés de este último en ampliar su influencia en el Poder Judicial. Después del cierre del congreso se inició el autodenominado *Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional*, en el cual Fujimori tenía el control absoluto puesto que el poder legislativo estaba disuelto y el Poder Judicial intervenido.

Durante el gobierno de Fujimori se aprobó el decreto ley 25499 de 1992 (Ley de Arrepentimiento) que perdonó a unos 8 mil militantes de Sendero Luminoso, quienes aceptaron rendirse y colaborar en la lucha contra la subversión a fin de fortalecer la policía antiterrorista y armar las rondas campesinas. Además de esta serie de eventos, Fujimori anunció que no se aceptaría más la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de terro-

rismo y lucha antidrogas en el Perú, debido a que este tribunal había fallado a favor del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, de origen chileno, acusado por el gobierno de este último Estado de actividades ilegales relacionadas con el secuestro y el asesinato (Res. Leg. N° 27152).

Luego de una grave crisis política y con la legitimidad de las instituciones sumamente erosionada como consecuencia del abuso del poder, Alberto Fujimori renunció a la Presidencia en 2000, siendo además declarado “moralmente incapaz” por el Congreso en reunión extraordinaria de urgencia. Con la renuncia de Fujimori, el legislador de la oposición, Valentín Paniagua, fue elegido como Presidente (Comisión de la Verdad y Reconciliación 2008:17). Paniagua emprendería las gestiones para devolver a la Corte Interamericana de Derechos Humanos su jurisdicción y estableció la Comisión de la Verdad y Reconciliación para investigar las acciones antiterroristas ejecutadas durante la administración de Fujimori. Esta Comisión, en su informe final de 2003, reportó que aproximadamente 69.280 personas murieron o desaparecieron entre 1980 y 2000 como resultado del conflicto armado.

Acciones preventivas de la OEA en Perú

Teniendo en cuenta lo sucedido en Perú durante el gobierno Alberto Fujimori, la OEA se vio en la obligación de intervenir utilizando como mecanismo la diplomacia preventiva y otras herramientas, buscando así defender los propósitos y fines de la Carta de la organización en lo relacionado con la promoción y defensa de la democracia en el hemisferio.

El entonces Secretario General João Clemente Baena Soares, apelando a lo dispuesto en la resolución 1080 de 1991 en lo que se refiere a la adopción de medidas preventivas para la defensa y el mantenimiento de la democracia en el hemisferio, convocó a los representantes de los Estados americanos con el fin de llamar la atención al Gobierno peruano con respecto a la necesidad de alcanzar el reestablecimiento de las instituciones democráticas y el respeto a los Derechos Humanos en dicho Estado.

Con fundamento en la Resolución 1080 de 1991, el Secretario General de la OEA cuenta con la competencia para:

1. (...) convocar inmediatamente al Consejo Permanente en caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros de la Organización.
2. Expresar que la reunión ad hoc de ministros de relaciones exteriores o el periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General tenga por objeto analizar colectivamente los hechos y adoptar las decisiones que se estime apropiadas, conforme a la Carta y el derecho internacional (Organización de los Estados Americanos, 1991).

Luego de la intervención realizada por João Clemente Baena y de la recomendación realizada en el Consejo Permanente, los Cancilleres de los Estados americanos solicitaron que se conformara una Misión encabezada por el Secreta-



Kofi Annan en la plenaria de la séptima Cumbre de la Unión Africana. Banjul (Gambia), 1 de julio de 2006. Garten/ Foto ONU

rio General para que se efectuara un diálogo con las autoridades peruanas y las fuerzas políticas que representaban en ese momento al Poder Legislativo. Esta Misión obtuvo como resultado que el Presidente Fujimori se comprometiera a convocar de inmediato a elecciones legislativas, las cuales fueron seguidas de cerca por la OEA. En el año 2000 se envió otra comisión con el propósito de observar, analizar y realizar recomendaciones en torno al proceso de democratización que se llevaría a cabo en el Perú.

A pesar de las distintas reacciones que los hechos

mencionados generaron en los gobiernos de América Latina³, las continuas acciones de la OEA, las presiones de algunos de los Estados del hemisferio y el descontento de la población contribuyeron a la dimisión de Alberto Fujimori en el año 2000, lo que significó el fin de un periodo marcado por profundas crisis y rupturas institucionales del Estado.

Al año siguiente, la adopción de la Carta Democrática Interamericana en sesión extraordinaria de la Asamblea General de la OEA en Lima fue recibida como una victoria

³ Cfr. Información del diario colombiano El Tiempo de los días 13 y 24 de abril de 1992.

para la democracia y como un paso fundamental en el fortalecimiento del Régimen Democrático Interamericano. Perú había dejado atrás el fantasma del autoritarismo, se acercaba nuevamente al espíritu democrático del hemisferio y la aceptación de la Carta en la capital del país era muestra fehaciente de ello. El discurso del ministro de asuntos exteriores de Perú, Diego García-Sayán, seguido por la aprobación unánime de la Carta, representó un éxito para la democracia, la seguridad y la paz, pero también un logro para la OEA que realizó exitosamente sus acciones de diplomacia preventiva.

Conclusión

Durante las últimas décadas, las dinámicas de la política internacional han conducido a un mayor desarrollo en el establecimiento de soportes institucionales dentro de organizaciones internacionales como la OEA para aprovechar su potencial en la prevención y resolución de conflictos.

La institucionalidad democrática se ha visto fortalecida en los once años que han transcurrido desde la aprobación de la Carta Democrática Interamericana en 2001. En el panorama hemisférico actual, la gran mayoría de los gobiernos han llegado al poder como resultado de procesos electorales libres y transparentes. Sin embargo, existen desafíos para el mantenimiento de la estabilidad democrática en el hemisferio que se derivan de situaciones como los ataques a la independencia del Poder Judicial y a la separación de poderes en general, los ataques contra la libertad de expresión y los abusos relacionados con la represión policial, entre otros, que son reflejo de las distintas realidades del funcionamiento de las instituciones

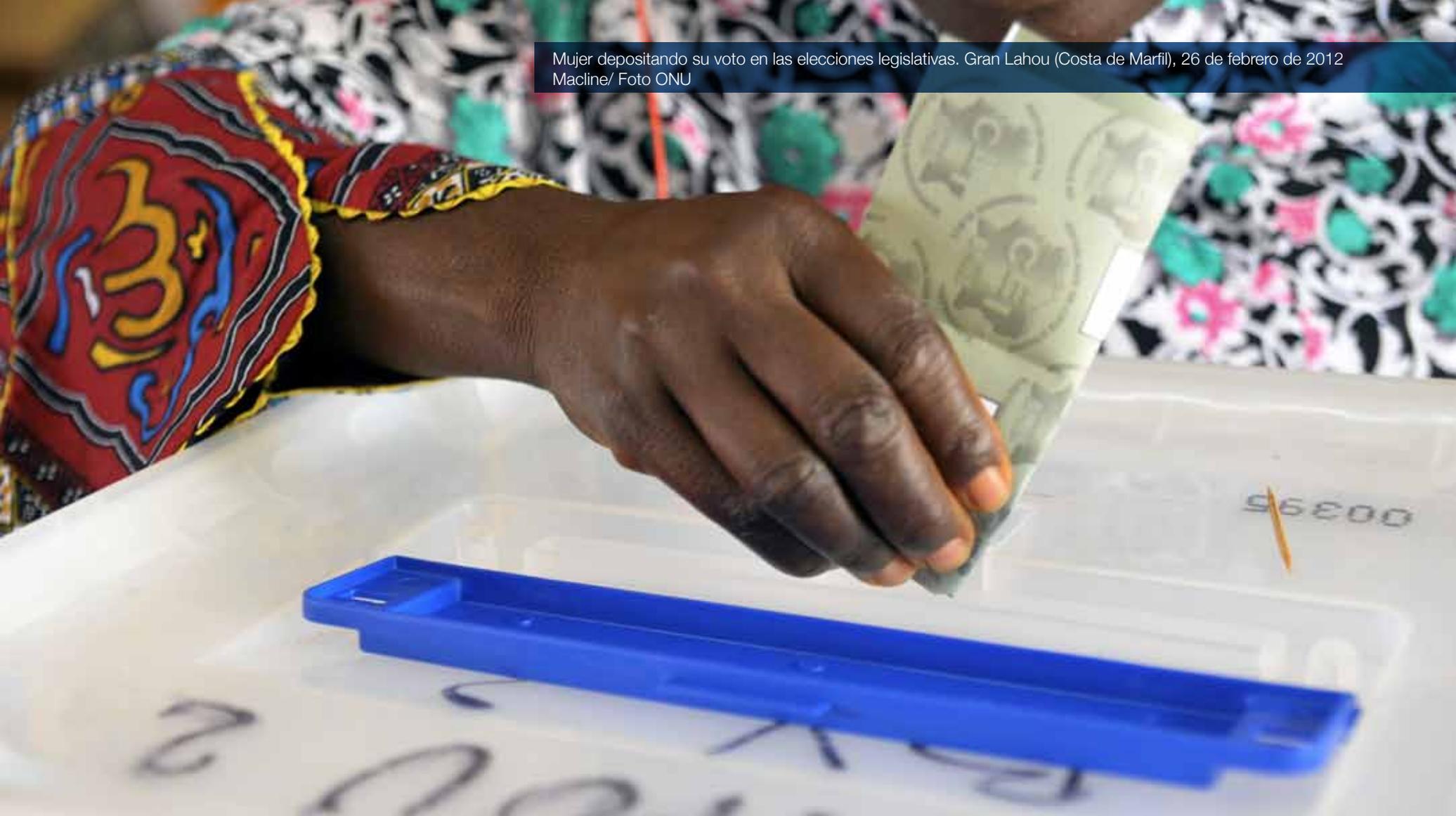
democráticas dentro de los Estados miembros de la OEA.

La política actual de la región ha mostrado la necesidad de avanzar en un proceso de fortalecimiento de la Carta dirigido a la aplicación efectiva de los valores democráticos como sistema garante de desarrollo social, político y económico de las Américas. Aunque queda mucho camino en la construcción de mecanismos flexibles y buenos oficios para la solución pacífica de controversias en el continente americano, se ha avanzado en la incorporación de prácticas creativas para defender los valores democráticos del hemisferio. La OEA ha avanzado en el deber de facilitar, promover y hacer viable todo tipo de actividad política en la prevención de conflictos en el continente. Así mismo, los gobiernos han asumido el compromiso de emplear estas actividades políticas de manera efectiva en conjunto con algunos sectores de la sociedad civil, alcanzando soluciones con mayores grados de legitimidad y credibilidad. El éxito en la disminución de golpes de Estado en la región es muestra de una experiencia interamericana que tiene hoy más que nunca la posibilidad de contribuir a la estabilidad en el hemisferio.

Bibliografía

- Abrantes, Raquel, Paola Castro y Magdalena Talamás. (2011). *Organización de los Estados Americanos: Paz, democracia y resolución de conflictos*. Washington: Fondo Especial de la OEA.
- Asamblea General y Consejo de Seguridad .(1992). Un programa de paz. En: *Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización*, Recuperado el 11 de junio de 2012, de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/47/277>
- Asamblea General y Consejo de Seguridad . (13 de abril de 1992). *OEA: Perú al banquillo*. El Tiempo. Sección: Otros. Recuperado el 11 de junio de 2012, de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-92182..>
- Baena, Joao. (1990). *Secretario General de la OEA. Orden Ejecutiva No. 90-3. Asunto: Unidad para la Promoción de la Democracia*. 15 de octubre de 1990.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación. (2003). *Informe Final*. Anexo 2, Página 17. Lima: CVR, 2003.
- Ghali, Boutros – Boutros. (1996). Challenges of preventive diplomacy, the role or the United Nations and its Secretary – General. En: *Preventive Diplomacy: Stopping wars before they start*. Ed, Cahill, Kevin M. New York: Routledge.
- Jentleson, Bruce. (1996). Preventive diplomacy and ethnic conflict: Possible, difficult, necessary. *PolicyPaper*: No. 27, junio 1996.
- Jentleson, Bruce. (24 de abril de 1992). *Colombia acogerá decisión de la OEA sobre el Perú*. El Tiempo. Sección: Otros. Recuperado el 11 de junio de 2012, de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-98795>.
- Organización de Estados Americanos, (1991). *Resolución 1080 de 1991*. Recuperado el 5 de mayo de 2012, de <http://www.oas.org/juridico/spanish/res-1080.htm>.
- Peréz de Armadiño, K. (2001). *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Barcelona: HEGOA-Icaria.
- Perina, Rubén. (2001). El régimen democrático interamericano: el papel de la OEA. En *Sistema Interamericano y Democracia: antecedentes históricos y tendencias futuras*. Comp. Alene Tickener, Bogotá: Ediciones Unian-des.

Mujer depositando su voto en las elecciones legislativas. Gran Lahou (Costa de Marfil), 26 de febrero de 2012
Macline/ Foto ONU



PROCESOS ELECTORALES Y OBSERVACIÓN INTERNACIONAL

Universidad ICESI, Cali

Nelson Mandela deposita su voto en las primeras elecciones multi-raciales en Sudáfrica. Durban (Sudáfrica), 1 de abril de 1994 Sattlberger/ Foto ONU



Hacia una transición democrática en Libia: un análisis a partir de las elecciones y el papel de las Naciones Unidas

Marcela Ulloa

José Miguel Terán

Alexandra Ocampo Guerrero

**Estudiantes de Ciencia Política con concentración en
Relaciones Internacionales**

Universidad Icesi

**Coordinación académica: Juan Pablo Milanese y
Vladimir Rouvinski**

Resumen:

La caída del régimen de Gaddafi simbolizó el fin de un gobierno autoritario de más de cuarenta años y el inicio de una transición hacia la democracia. En este contexto, el proceso hacia la nueva Libia ha exigido la construcción de un entramado de instituciones democráticas, entre las que se encuentran las elecciones libres, limpias y justas. La implementación de estas, en un país que carece de tradición democrática, ha implicado no sólo la participación del Gobierno de transición sino de la comunidad internacional. Es así como la Organización de Naciones Unidas, desde finales del 2011, ha brindado asistencia electoral a Libia a través de la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia – UNSMIL -. Desde esta perspectiva, analizar el contexto en el que se inscribe la transición; describir la importancia de la asistencia de las Naciones Unidas en el desarrollo de elecciones libres, limpias y justas en Libia, y destacar algunos de los principales retos para la construcción de la nueva Libia democrática

desde los resultados de las pasadas elecciones de 7 de julio de 2012, son algunas cuestiones que se pretenden resolver a lo largo de este ensayo.

Palabras claves: transición democrática, asistencia electoral, Naciones Unidas, UNSMIL, diplomacia preventiva.

Abstract

The fall of the Kadafi Regime symbolized the end of an authoritarian government that lasted more than 40 years and the beginning of a transition towards democracy. From this perspective, the process of building a new Libya required the promotion of democratic institutions, including free, fair and credible elections. Achieving this in a country without a democratic tradition involves efforts not only by the transitional government but also by the international community as well. It is in this context that the United Nations has been providing electoral assistance to Libya since the end of 2011. This paper

offers an analysis of the importance of UN assistance in making the Libyan elections of July 7th 2012 free, fair and credible.

Keywords: democratic transition, electoral assistance, United Nations, UNSMIL, preventive diplomacy.

Abreviaciones

CNT: Consejo Nacional de Transición.

DAE: División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas.

HNEC: High National Elections Commission (Comisión Electoral Nacional Superior).

OACNUDH: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

ONU: Organización de Naciones Unidas.

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

CS: Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

UNOPS: United Nations Office for Project Services (Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos).

UNSMIL: United Nations Support Mission in Libya (Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia).



Elecciones en Mozambique. Catembe (Mozambique), 28 de octubre de 1994. Sudhakaran/ Foto ONU

Introducción

Las iniciativas diplomáticas adoptadas para prevenir o mitigar la propagación de conflictos hoy en día comprenden un conjunto amplio de entidades que emplean instrumentos más variados que nunca. Esto se debe, en parte, a que se han establecido marcos normativos más sólidos en favor de los esfuerzos internacionales para prevenir conflictos violentos y para asegurar la inclusión de un mayor número de voces en la gobernanza, la paz y la seguridad. En este contexto, la Organización de las Naciones Unidas ha propuesto el ejercicio de la Diplomacia Preventiva, el cual implica la implementación de “medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre dos o más partes, a evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos y a evitar que estos, si ocurren, se extiendan” (Naciones Unidas, 1992a: 6). La “consolidación de la paz” es el último mecanismo de este enfoque para reforzar la paz y evitar la reanudación de los conflictos cuando han estallado. Una de sus herramientas es la asistencia para el desarrollo de procesos electorales libres, limpios y justos que permitan consolidar la paz.

Reconociendo la importancia de brindar la asistencia al desarrollo de los procesos electorales, la División de Asistencia Electoral de la ONU ha brindado desde el año 1991 a más de 100 países asesoría en materia de observación de los procesos electorales, asistencia técnica y, en algunos casos, organización de las elecciones¹. En la actualidad, estas funciones están cumpliendo un papel central en los

procesos de transición democrática que se empezaron a gestar a través de la llamada Primavera Árabe². Libia es uno de los escenarios donde las Naciones Unidas han intervenido. Desde septiembre de 2011, la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia ha prestado ayuda al pueblo libio en búsqueda de la consolidación de un régimen democrático. Dentro de este mandato, se ha brindado asistencia en el diseño de un sistema electoral que permitió determinar el mecanismo de elección de la Asamblea Constituyente para julio de 2012 y en la consolidación de la organización electoral. Desde esta perspectiva, el presente texto, a partir del caso libio, pretende describir la importancia de la asistencia de las Naciones Unidas en el desarrollo de elecciones libres, limpias y justas en el marco de una transición a la democracia para la prevención de la extensión de conflictos.

Libia antes de la transición

Después del golpe militar que derrocó a la monarquía del Rey Idris I, el primero de septiembre de 1969, el Coronel Muammar al-Gaddafi es nombrado como la cabeza del gobierno del nuevo régimen libio. A finales del mes de octubre de 2011, Gaddafi, quien gobernó por más de cuarenta años, es capturado y posteriormente asesinado por las fuerzas rebeldes en Sirte, al norte de Libia. La caída del régimen de Gaddafi representó un símbolo del comienzo de cambio, un símbolo de la transición. Al mismo tiempo, antes de analizar los procesos de transición y para poder

1 Según los datos disponibles en <http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/issues/elections>

2 Término que se usa para referirse a la serie de revueltas o levantamientos en los países árabes en contra de regímenes autocráticos. Estas iniciaron en noviembre de 2010 en Túnez y se extendieron en Egipto, Libia, Yemen, entre otros países.

entender la magnitud de cambios, es indispensable tener en cuenta los antecedentes a los eventos en Libia actual.

Durante el régimen de Gaddafi, en Libia existieron dos textos que cumplieron con el papel de constituciones: la Constitución de 1969 y la Declaración del Establecimiento de la Autoridad del Pueblo de 1977³. Las dos se caracterizan por concentrarse en la estructura orgánica del Estado más que en exponer decálogos de derechos. En la primera, por ejemplo, se estipuló que el Consejo del Comando Revolucionario sería “la autoridad suprema” estatal de Libia, procurando así un sistema de gobierno donde el poder se centraliza en dicha institución. El mismo, decretado como la principal autoridad ejecutiva y legislativa en la República Árabe Libia, tuvo las facultades para ejercer “los poderes vinculados a la soberanía nacional, promulgar leyes y decretos, decidir en nombre de las personas la política pública general del Estado y tomar todas las decisiones que considere necesarias para la protección de la Revolución y el régimen” (art. 18). Hay que notar que Gaddafi fue el presidente del Consejo oficialmente hasta mediados de la década de 1970 y comandante en jefe de las fuerzas armadas hasta su muerte.

La Declaración del Establecimiento de la Autoridad del Pueblo establece el nuevo nombre oficial del país: Jamahiriya Árabe Libia Popular y Socialista. El *Jamahiriyah*⁴ fue el concepto clave del sistema político construido por el régimen de

Gaddafi que declaraba convertir a Libia en un Estado controlado por las personas sin necesidad de un gobierno⁵ (Chapin Metz, 1987). En la Declaración se estableció como institución jerárquica dentro del poder público el Congreso General del Pueblo y, dentro de este, la Secretaría General, a la que le delegó oficialmente la mayor parte de su autoridad. Gaddafi ocupó este cargo, perpetuando la tradicional concentración del poder en su persona y promoviendo un régimen autoritario que tenía como guía ideológica, política y social “*El Libro Verde*”, texto escrito por Gaddafi en la década de 1970.⁶

Para poder implementar su estrategia política, Gaddafi necesitaba una fuente de financiación. Esta se encontró en el petróleo. Poco después de llegar al poder en 1969, el líder libio comenzó a nacionalizar la industria petrolera, lo que le dio el control de los ingresos que “utilizó para financiar su agenda revolucionaria y para sobornar a algunos jefes tribales poderosos que de otra manera habrían resultado muy amenazantes para su régimen” (Ross 2011: 90). Indiscutiblemente, en Libia, con el apoyo en los recursos derivados del petróleo, se cerró el mundo político. Se presentó entonces un paisaje desolador, entre poblaciones reprimidas y órdenes carentes de legitimidad. Por esta razón, Libia fue uno de los territorios en esa parte del mundo donde “a lo largo del 2011, un canto rítmico hizo eco: *El pueblo quiere derrocar al régimen*” (Ajami, 2012).

Enfocando el análisis en el caso libio, se pueden iden-

3 Los documentos constitucionales del Jamahiriya Árabe Libia Popular y Socialista citados fueron tomados, en su versión original en inglés, de la página del International Constitutional Law Project Information de la Universidad de Berna, disponible en <http://www.servat.unibe.ch/icl/info.html>.

4 La palabra jamahiriyah se puede traducir como “Estado de las masas”, “autoridad del pueblo” o “poder popular”.

5 En virtud de la Declaración (art. 3) “el poder democrático directo es la base del régimen político de la Jamahiriya Árabe Libia Popular y Socialista donde la autoridad reside en manos de las personas mismas”.

6 Para más detalles, véase Chapin Metz (1987).

tificar algunos hechos de represión particularmente severa que promovieron el interés internacional por la situación en el país, cuestión fundamental porque posibilitaría posteriormente la caída del régimen Gaddafi.⁷ La preocupación por la escalada del conflicto en Libia, y el surgimiento de amenazas para la seguridad regional se puede notar en las resoluciones que promulgó el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En apenas tres semanas,

[S]e pasó de una situación calificable, a la luz del art. 1.2 del Protocolo II de 1977, adicional a los Convenios de Ginebra, de “disturbios” (violencia, según la Resolución 1970 del 26 de febrero) a la calificación técnico-jurídica de “conflicto armado interno” (ataques generalizados y sistemáticos, tal como reconoce la Resolución 1973 del 17 de marzo) (Mangas Martín, 2011).

En esta última Resolución 1973, el CS autoriza a que los Estados Miembros “adopten todas las medidas necesarias” para hacer cumplir el mandato estipulado (Naciones Unidas, 2011a). Con la legitimidad que otorga una Resolución del CS, la comunidad internacional asumió la responsabilidad frente a la situación

7 “El 15 de febrero se produce en Bengazhi una manifestación convocada por los familiares de represaliados por el régimen, quienes animados por el contexto de protestas en el mundo árabe, salen a la calle pacíficamente con motivo de exigir la libertad del abogado Fathy Terbil [...] La represión de estas primeras manifestaciones, materializada por el ejército, será brutal, llegando a sumar 35 muertos en Bengazhi. En pocos días, las manifestaciones se extenderán por todo el país acompañadas de brotes importantes de violencia, que será contestada con una implacable represión. No obstante, alrededor de los días 21 y 22 se producen en Trípoli los supuestos bombardeos aéreos sobre manifestantes pacíficos, donde los medios se apresuran a apuntar la muerte de 6.000 civiles. Este hecho será clave para crear el diferencial cualitativo que generará un estado de opinión favorable a la necesidad de emprender una intervención militar para frenar las masacres sistemáticas e indiscriminadas” (Llaó Fusté, 2011: 37).

en Libia desde el principio de la responsabilidad de proteger⁸. Inicialmente, Estados Unidos encabezó la coalición que desplegó los primeros ataques aéreos y de misiles contra las fuerzas de Gaddafi el 19 de marzo de 2011. Pero, con diversos países OTAN participando en el desarrollo de los escenarios militares en Libia y partiendo del espíritu de la Resolución 1973 de 2011, el 27 de marzo la Operación Protector Unificado se convirtió en una misión dirigida por OTAN en Libia, que tenía tres objetivos clave: a) vigilar el embargo de armas, b) patrullar la zona de exclusión aérea y c) proteger a los civiles (Daalder & Stavridis, 2012).

Mientras la Operación Protector Unificado terminó, alcanzado sus objetivos, el 31 de octubre, o sea, 222 días después de haber comenzado, el amplio apoyo internacional fue la condición sine qua non en la derrota del régimen de Gaddafi (Daalder & Stavridis, 2012). En este contexto, es importante tomar nota de la Resolución 2009 del 16 de septiembre de 2011 del CS por dos razones. La primera tiene que ver con el reconocimiento por parte del CS de la autoridad de los rebeldes como el actor político dominante en Libia. La segunda es el establecimiento de la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia. Vale la pena destacar las características de apoyo electoral con las que cuenta su mandato, función primordial para aspirar a una transición democrática exitosa. La Resolución estipuló que la UNSMIL prestará asistencia y apoyo a los esfuerzos nacionales libios para varias cuestiones relacionadas con las elecciones, principalmente: a) promover el Estado de derecho; b) entablar un diálogo político inclusivo y emprender el proceso constitu-

8 Véase la discusión relevante en Shinoda (2009).

yente y electoral; c) afianzar la autoridad del Estado, incluso mediante el fortalecimiento de instituciones responsables emergentes (Naciones Unidas, 2011b). La misma Resolución estableció, en su numeral 2, “la necesidad de que el período de transición se sustente en un compromiso en pro de la democracia, la buena gobernanza, el Estado de derecho y el respeto de los Derechos Humanos” (cuestión que se repite en las Resoluciones 2016 de 2011 y 2040 de 2012).

De acuerdo con O’Donnell y Schmitter, “La ‘transición’ es el intervalo entre un régimen político y otro... Las transiciones están delimitadas, por un lado, por la puesta en marcha del proceso de disolución de un régimen autoritario y, por otro, por la instalación de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria” (O’Donnell y Schmitter 1986, citados por Mainwaring 1989: 2).⁹ De esta manera, el proceso de transición hacia la democracia implica el desmonte de las antiguas estructuras autoritarias y la construcción de un entramado de instituciones democráticas¹⁰ que permitan a un pueblo decidir autónomamente sus propios asuntos. Por consiguiente, las elecciones libres, limpias y justas constituyen un paso fundamental hacia la transición democrática.

En el caso particular de Libia, las elecciones del 7 de julio se convirtieron en un espacio para legitimar el proceso de transición, el gobierno interino y la construcción de una nueva Libia, y se podrían catalogar a estas elecciones como uno de

los acontecimientos más importantes del proceso de transición que representan el cambio para el país. Es fundamental tener presente que Libia carecía de tradición democrática, de instituciones que regularan el proceso electoral y de experiencia de la ciudadanía frente a los procesos democráticos. Desde esta perspectiva, la preparación de las pasadas elecciones implicó un proceso complejo que incluía la construcción de un marco jurídico electoral, la creación y formación de un organismo electoral, la instrucción y formación a los ciudadanos y, en general, la construcción de un entramado de instituciones democráticas bajo el apoyo de organismos internacionales, entre los que se encuentra las Naciones Unidas.

La asistencia electoral de las Naciones Unidas en Libia

Desde su creación, las Naciones Unidas han participado en un número significativo de observaciones y supervisiones a elecciones, plebiscitos y referendos. No obstante, ante la culminación de la Guerra Fría, la aparición de nuevos Estados y la solicitud de un número mayor de países miembros, nace el programa formal de asistencia electoral de las Naciones Unidas. En 1991 bajo la resolución 46/137 de la Asamblea General, el Secretario General le asignó al Secretario General Adjunto del Departamento de Asuntos Políticos la función de coordinar todas las labores relacionadas con la asistencia electoral, específicamente, examinar solicitudes, formar una lista de expertos, verificar el proceso electoral, coordinar con otros organismos, entre otras. Además, siguiendo con el mandato de esta resolución, el Secretario General creó dentro de este Departamento la División de Asistencia Electoral - DAE (en adelante) (Naciones

⁹ Versión original en inglés, traducción propia.

¹⁰ Robert Dahl distingue seis instituciones políticas de una democracia representativa moderna o a gran escala: cargos públicos electos, elecciones libres, imparciales y frecuentes, libertad de expresión, fuentes alternativas de información, autonomía de las asociaciones y ciudadanía inclusiva (Dahl, 1999: 99).



Secretario General de las Naciones Unidas se reúne con los miembros del Consejo Nacional de Transición en Trípoli el 2 de noviembre de 2011. Foto de Naciones Unidas/ Evan Schneider

Unidas 1992b: 4).

Vale la pena destacar que la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1948, manifiesta en su artículo 21 que:

[L]a voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Conscientes de que no existe un único modelo de demo-

cracia ni sistema electoral, las Naciones Unidas ha prestado apoyo electoral a más de cien países para mantener y consolidar la paz y establecer una gobernanza democrática. Teniendo presente que la asistencia electoral debe ajustarse a las particularidades de cada caso, la DAE trabaja en estrecha colaboración con otros organismos del sistema de las Naciones Unidas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos – UNOPS, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – OACNUDH, entre otros) y con organizaciones no gubernamentales¹¹. Así mismo, ha establecido tres modalidades

¹¹ Véase por ejemplo los artículos publicados en: Azimi, Nassrine y Chang, Li Lin (ed) (2005). United Nations as Peacekeeper and Nation-BUILDER: Continuity and Change - What Lies

básicas de asistencia electoral: asistencia técnica, observación y verificación electoral y organización o supervisión del proceso electoral.

Cumpliendo con la solicitud hecha por el Consejo Nacional de Transición¹², las Naciones Unidas conformó un equipo de apoyo electoral en la UNSMIL en conjunto con el PNUD y la UNOPS, para brindarle asistencia técnica electoral con el fin de contar con un órgano libio de gestión electoral que dirija “los procesos electorales de la forma establecida en la declaración constitucional para el período de transición” (Naciones Unidas 2012a: 7). La UNSMIL se planteó cuatro indicadores de progreso para llegar a este objetivo, estos son:

- i) [A]probación de una ley electoral, ii) creación de un órgano de gestión electoral en funcionamiento en todo el país, iii) personas con derecho a voto localizadas e inscritas, iv) celebración de actos electorales como se establece en la declaración constitucional (Naciones Unidas 2012a: 7-8).

Para lograr lo anterior, desde el inicio del mandato de la Misión, el equipo electoral ha trabajado para apoyar las autoridades de transición en la construcción de un marco jurídico para las elecciones, el desarrollo de una administración electoral, la logística para el registro de votantes y

candidatos, la educación cívica de una ciudadanía que no ha participado en procesos electorales, la organización de las elecciones, entre otros (Naciones Unidas 2012b).

Desde el comienzo del mandato, la UNSMIL junto con la DAE celebró reuniones con los miembros del CNT para tratar temas sobre el proceso electoral y guiarlos técnicamente en la construcción de una legislación electoral (Naciones Unidas 2011c). Es así como la Misión le proporcionó al comité jurídico del CNT información comparativa sobre los diferentes sistemas electorales y las implicaciones de cada uno de estos. De esta manera, se brindó una primera asistencia técnica que daba herramientas a los tomadores de decisión libios para la construcción de un proyecto de ley electoral. Así mismo, se recalcó la importancia de discutir previamente con la ciudadanía el proyecto para generar un proceso inclusivo y transparente (Naciones Unidas 2011c).

Siguiendo las sugerencias proporcionadas por las Naciones Unidas, en enero de 2012 el CNT inició el proceso de construcción participativa del marco jurídico e institucional para la elección del Congreso Nacional. De acuerdo con el informe del Secretario General sobre la Misión de Apoyo en Libia presentado al Consejo de Seguridad, el primero de enero de 2012 el CNT inició un proceso de consulta pública del proyecto de ley electoral a través de Internet y mediante reuniones públicas en diversas ciudades como Trípoli, Benghazi y Sabha (Naciones Unidas 2012b). Igualmente, de acuerdo con dicho informe, grupos de la sociedad civil presentaron comentarios al proyecto, el cual recibió cerca de 14.000. Durante este proceso, el equipo electoral de la UNSMIL ayudó al comité electo-

Ahead? Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publisher for UNITAR.

12 El Primer Ministro del Consejo Nacional de Transición de Libia, Mahmoud Jibril, solicita al Secretario General de las Naciones Unidas, el 14 de septiembre de 2011, la asistencia y apoyo de las Naciones Unidas para llevar a cabo los planes de estabilización y reconstrucción del país. Una de las prioridades que establece Jibril es “garantizar un proceso político consultivo e inclusivo, con miras a alcanzar un acuerdo sobre una constitución y celebrar elecciones libres y limpias” (Naciones Unidas 2011d, 2).

ral de CNT a transmitir las recomendaciones sobre el proyecto de ley. Además, presentó comentarios al texto desde “la perspectiva de los Derechos Humanos, la justicia de transición y el empoderamiento de la mujer, y transmitió las inquietudes con respecto a cuestiones técnicas electorales que le surgían como consecuencia de lo ocurrido en otros lugares” (Naciones Unidas 2012b, 5). Ante las manifestaciones en Benghazi el 22 de enero, por el limitado tiempo de consulta y la falta de inclusión en el proceso, el Consejo extendió las consultas públicas por un periodo adicional (Naciones Unidas 2012b, 4). Finalmente, el 28 de enero se aprueba la ley electoral¹³. Paralelamente, el 18 de enero se crea la Comisión Electoral Nacional Superior – HNEC¹⁴ (por sus siglas en inglés) mediante la ley 3 de 2012. De esta forma, la participación ciudadana llevó a la creación de una legislación concertada que incluía, entre muchos otros aspectos, el tema de la participación e inclusión de la mujer en el proceso. Establecida la legislación electoral en la que se determina el mecanismo de elección de los miembros del Congreso Nacional y creado el organismo de administración electoral, se configura, con la asistencia de las Naciones Unidas, el marco jurídico electoral durante el periodo de transición en Libia.

Aunque ya se habían determinado todas las instituciones electorales que enmarcarían la transición, la labor del equipo electoral de la UNSMIL no había terminado. En una tercera fase, por solicitud de las autoridades libias, la Misión aumentó su apoyo a la HNEC, “reforzando su papel de asesoramiento, respaldando la educación de los votantes, procurando la ins-

cripción en el registro electoral y el material para las votaciones y coordinando la asistencia electoral proporcionada por otras organizaciones internacionales” (Naciones Unidas 2012c: 6). Desde esta perspectiva, es indicativo que el equipo de asistencia electoral de las Naciones Unidas comparte instalaciones con la Administración de la Comisión en Trípoli y tiene desplegado equipo de terreno en las tres principales ciudades (Trípoli, Benghazi y Sabha). Por otra parte, gracias al respaldo de la ONU, la HNEC ha establecido suboficinas en diversas ciudades, ha redactado numerosas ordenanzas para complementar el marco jurídico para las próximas elecciones (delimitación de circunscripciones, voto desde el exterior y otros), ha desplegado una gran cantidad de personal por todo el país en los 1.548 puestos que dispuso para el registro de votantes, candidatos y “entidades políticas” (Naciones Unidas 2012c).



Poster del HNEC que explica cómo es el procedimiento para votar.
Fuente: www.hnec.ly/en

13 Law No. (4) on the election of the general national congress.

14 High National Elections Commission.

Por otra parte, además de brindar asistencia técnica a las autoridades electorales libias, el equipo electoral de las Naciones Unidas a través de PNUD inició desde finales de enero del 2012 un programa de capacitación a 30 formadores de educación cívica de universidades y organizaciones de la sociedad civil (Naciones Unidas 2012b: 5). Igualmente, la Comisión Electoral para educar a los ciudadanos libios que por primera vez se enfrentan a unas elecciones ha elaborado diversos materiales instructivos que han sido publicados en vallas, periódicos, televisión, internet y redes sociales. Estos explican cómo es el proceso electoral y las especificaciones de la ley electoral (quiénes podían votar, quiénes podían inscribirse como candidatos y “entidades políticas”, etc.), invitan a los ciudadanos a inscribirse como votantes o candidatos dentro del plazo establecido e instruyen a estos cómo votar.¹⁵

En suma, hay que destacar la participación de las Naciones Unidas durante todo el proceso de creación, formación y consolidación del proceso electoral en Libia para su transición democrática. Una completa asistencia electoral, y más en un Estado sin experiencia, no puede llevarse a cabo solo en el momento de las elecciones, sino que debe implicar todo el “ciclo electoral”¹⁶. De esta manera, el equipo de asistencia electoral de las Naciones Unidas en Libia ha trabajado en toda la fase pre-electoral y electoral: en la construcción de un marco jurídico, en la planeación e implementación trabajando en conjunto con la HNEC, en

el entrenamiento y capacitación tanto a los miembros de la Comisión Electoral como a los ciudadanos, en el registro de votantes, en la campaña electoral con la capacitación a los candidatos y “entidades políticas”, en la construcción de un procedimiento especial para la votación en el exterior y en la observación de las elecciones.

Finalmente, si se evalúa la labor de la asistencia electoral de las Naciones Unidas desde los indicadores de logros se encuentra un panorama positivo. En primer lugar, gracias al apoyo de la UNSMIL, se logró construir un marco jurídico electoral a través de un proceso inclusivo (véase el recuadro titulado “sistema electoral para la elección del Congreso Nacional”). En segundo lugar, se creó a través de la ley No. 3 de 2012 la HNEC, la cual ejerce funciones de órgano de gestión electoral. Tercero, el equipo de las Naciones Unidas apoyó un proceso exitoso de inscripción de electores. Se registraron 2.865.937 votantes entre el periodo de inscripciones dispuesto del 1 al 21 de mayo, más del 80% de los ciudadanos que se estiman que están en edad para votar¹⁷. Además, se destaca que el 45% de los registrados son mujeres, lo cual evidencia una amplia participación de la mujer durante el proceso electoral, una de las prioridades de la Misión. Y por último, se llevaron a cabo las elecciones el 7 de julio de 2012, como lo establecía la declaración constitucional, en un contexto de participación pacífica, marcado por hechos aislados de violencia teniendo en cuenta que es un

¹⁵ Un ejemplo de este material es un video instructivo publicado por la HNEC en YouTube donde se explica el día de la elección para un ciudadano, desde la llegada al puesto de votación hasta depositar los tarjetones en las urnas. Video disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=CXHkEwwObFo&feature=plcp>

¹⁶ Herramienta creada por la Comisión Europea, el PNUD y la organización Internacional IDEA para facilitar la comprensión de la interdependencia de las diferentes actividades electorales y mejorar la eficacia de la asistencia (Bargiacchi, Guerin, Maguire y Tuccinardi, 2008).

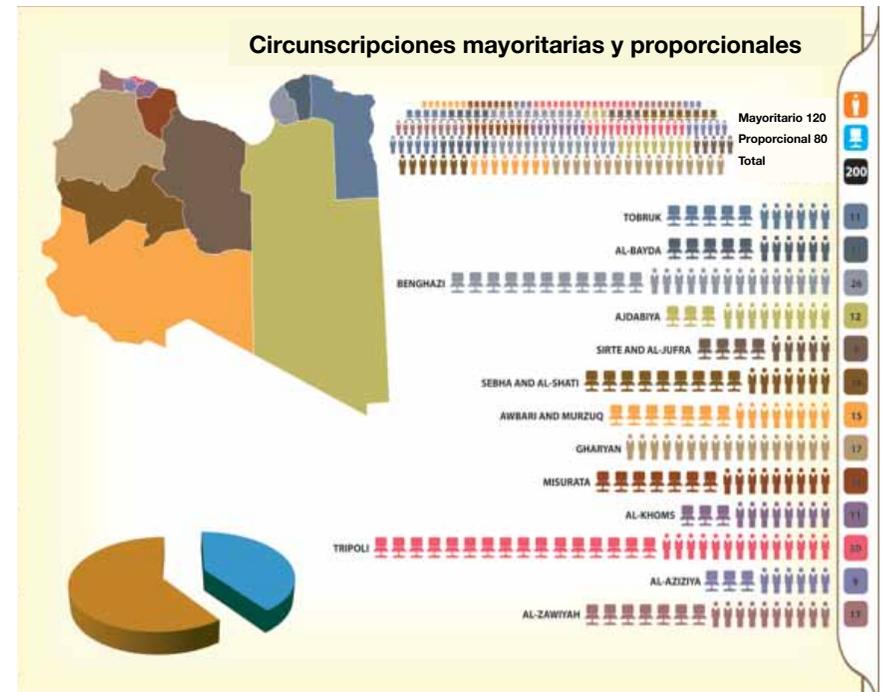
¹⁷ Debido al régimen autoritario no se disponen de estadísticas veraces frente a la población libia. Se calcula que entre 3 y 3.4 millones de libios están en edad de votar.

país que todavía se encuentra en una etapa de post-conflicto, y donde solo el 0.001% de los puestos de votación no pudo operar (Omar, 2012). En este punto, vale la pena destacar que de acuerdo con los observadores internacionales, los actos de violencia y protestas ocurridas no afectaron la credibilidad, transparencia y la alta participación (BBC News, 2012). De acuerdo con la HNEC, más de 1.700.000 ciudadanos votaron para una participación estimada del 62%. A pesar de los buenos resultados, es fundamental tener presente que si bien las elecciones no serán la culminación del proceso de transición, sí representan un proceso clave para sentar las bases sólidas de una transición legítima y la reconstrucción de un Estado democrático.

Sistema electoral para elección del Congreso Nacional

Después de los diversos procesos de consulta pública mencionados anteriormente, el CNT aprobó la ley 4 de 2012 para la elección del Congreso Nacional. En esta se determinó un sistema electoral paralelo, en el que 120 escaños se eligen por un sistema mayoritario y los 80 restantes proporcionalmente. La selección de los primeros se realizará por mayoría simple en los distritos uninominales y por voto único no transferible en los plurinominales (quienes obtengan la mayor cantidad de votos serán quienes obtienen las curules) para candidatos presentados individualmente. 80 curules serán distribuidas por un sistema proporcional con listas cerradas presentadas por “entidades políticas” en cada circunscripción. El total de votos por cada lista será dividido entre el

cociente electoral (división del total de votos válidos entre el número total de sillas para este distrito) y el entero más cercano a ese resultado será el número de sillas o curules que le corresponderá a cada lista. Si quedan escaños por distribuir se repartirán de acuerdo al resto mayor. Las curules asignadas a cada lista se asignarán en orden descendente. Vale la pena resaltar, que de acuerdo con la legislación electoral las listas presentadas por cada “entidad política” deberán alternar los candidatos por género (por cada hombre hay una mujer). Por otra parte, la ley 4 de 2012 establece que los ciudadanos libios mayores de 18 años tienen derecho a votar y quienes tengan 21 o más a ser elegidos.



La nueva Libia: los retos de la transición

La transición a la democracia que se está viviendo en Libia implica grandes retos a futuro para el país. Específicamente, la construcción de un nuevo sistema electoral y el marco jurídico sobre el que se fundamente será una cuestión de gran complejidad durante este proceso. Asegurar unas elecciones libres, limpias y creíbles posiblemente brindará legitimidad al naciente régimen democrático, de lo contrario es probable que se desate una crisis de legitimidad e incluso nuevos conflictos sociales. Es por esto que es importante reflexionar sobre los retos a los que se enfrenta el nuevo Congreso Nacional de Libia y el equipo de asistencia electoral de las Naciones Unidas en este país, recordando que bajo el enfoque de Diplomacia Preventiva las elecciones limpias, libres y creíbles pueden llegar a ser un mecanismo de solución de controversias justo, rápido y accesible.

La transición a la democracia implica enfrentar una gran variedad de retos para el país. El presente artículo se enfoca principalmente en aquellos que tienen que ver con el proceso de las elecciones, con la construcción de un sistema electoral y el marco jurídico en que este se fundamente. Teniendo en cuenta que “en el mundo árabe actual no se han desarrollado sistemas verdaderamente democráticos y la transición hacia una democracia sigue encontrando grandes obstáculos, incluso en aquellos países en los que las medidas de liberalización alcanzaran a instaurar elecciones multipartidistas” (Izquierdo 2009: 18), es necesario que la nueva Libia garantice no solo la realización de elecciones, sino además que estas sean libres, limpias y creíbles, y que permitan el empoderamiento de la ciudadanía.

De acuerdo con Andreas Schedler (2004), para que unas elecciones puedan considerarse democráticas deben cumplir con 7 requisitos mínimos a los que él llama los eslabones de la cadena de la elección democrática¹⁸. Se considera fundamental tener en cuenta estas condiciones durante este proceso de transición, pues se conoce un gran menú de la manipulación electoral que es necesario prevenir para garantizar la legitimidad de las elecciones y, de esta manera, puedan calificarse libres, limpias y justas.

El primero de los eslabones es el empoderamiento, el cual implica que los ciudadanos, a través de la elección, les confieran capacidad de decisión real a los candidatos elegidos, sin que existan “posiciones o dominios reservados”. Para el caso de las pasadas elecciones del 7 de julio es posible establecer que se cumplió con esta condición, pues los votantes eligieron al Congreso Nacional, que será la máxima autoridad del Estado hasta que culmine la transición. Además, vale la pena destacar que en las últimas reformas del CNT, se estableció que este Congreso ya no escogerá los miembros de la Asamblea Constituyente sino que a través de las elecciones el pueblo los seleccionará. El cumplimiento de este eslabón dependerá de la futura construcción del marco jurídico electoral y de las disposiciones que establezca el nuevo Congreso Nacional y la comisión constitucional sobre los cargos que serán elegidos democráticamente. De esta manera, el equipo de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas debe propender para que no se limiten los pues-

¹⁸ Los siete requisitos son: empoderamiento, libertad de oferta, libertad de demanda, inclusión, protección, integridad, decisividad (Schedler 2004: 142).

tos de decisión que son sometidos a elección, es decir, que no exista una autoridad máxima que no sea elegida.

Otro de los eslabones de la cadena de las elecciones democráticas que establece Schedler es la libertad de demanda, que no es más que la libre formación de preferencias de los votantes. En este punto es de gran importancia el acceso a la información por parte de todo tipo de votantes, de cualquier clase social y cualquiera sea su ubicación geográfica en el país. Para las pasadas elecciones en Libia, se pueden observar ciertas deficiencias con respecto al flujo de información. Por ejemplo, mientras que los habitantes de Trípoli estaban abarrotados de publicidad política de las campañas electorales, en muchos otros lugares del país se tenía muy poca idea del estado de las elecciones, y mucho menos de los perfiles de los candidatos a elegir (BBC Mundo, 2012). Es necesario, por tanto, que en el futuro para que se den unas elecciones en las cuales el pueblo libio pueda escoger autónoma y concienzudamente a sus dirigentes, haya un mejor flujo de información que permita conocer a los candidatos a elegir, sus propuestas y sus partidos políticos.

Un aspecto a destacar de las pasadas elecciones es el gran esfuerzo hecho por la HNEC y el equipo electoral de la ONU en Libia para informar a la ciudadanía sobre el proceso de elección. En Libia, la mayoría de los ciudadanos antes de las elecciones del 7 de julio no había experimentado un proceso electoral, de manera que se requirieron campañas de educación cívica. En el futuro, estas campañas deberán realizarse alrededor de todo el país para hacer conocer a toda la ciudadanía sobre sus derechos y sobre sus deberes,

además de todas las formalidades que se requieran para llevar a cabo las elecciones. La difusión de esta información no solo ayudará a los votantes a elegir bien y a participar en el proceso de manera adecuada, sino que también permitirá que se vaya interiorizando en los ciudadanos el manejo y funcionamiento de las instituciones democráticas.

La libertad de oferta, otro de los requisitos de Schedler, consiste en la libre formación de alternativas, en la libertad que tienen los ciudadanos de postularse, de asociarse en partidos y de ser elegidos. En la actualidad no existe una ley de partidos en Libia, ni siquiera se puede hablar que estos estén conformados. Es de recordar que la ley electoral hace referencia a “entidades políticas”, en ningún caso a partidos políticos. La construcción de una legislación que regule a estos es uno de los principales retos a los que se enfrenta la nueva Libia. Así mismo, el equipo electoral de la UNSMIL deberá seguir asesorando a los órganos estatales de manera que se garantice una verdadera inclusión de todos los sectores sociales en Libia en los procesos electorales a futuro.

El voto debe de ser libre, lo cual implica que debe haber protección para la ciudadanía durante las campañas políticas y las elecciones. En un contexto de tensiones relacionadas con el proceso de la transición, las milicias existentes son una gran amenaza a la libre elección de los votantes. Sin embargo, como se afirmó anteriormente, en las elecciones del 7 de julio los hechos de violencia fueron aislados y no repercutieron en el carácter pacífico de este proceso en el ámbito nacional. Debe procurarse a fu-



Observadores de las Naciones Unidas en el proceso electoral de Nicaragua. Managua (Nicaragua), 25 de febrero de 1990. Rojas/ Foto ONU

turo que no exista ningún tipo de acción violenta durante las elecciones y que el 100% de los puestos de votación pueda operar con normalidad, para lo cual se requiere una fuerte labor en seguridad, la cual debe seguir siendo apoyada por el equipo policial de la UNSMIL.

La manipulación electoral debe ser prevenida en todas las etapas del proceso de las elecciones, por esta razón, “una vez los ciudadanos hayan expresado libremente su voluntad en las urnas, tiene que haber funcionarios electorales competentes y neutrales que cuenten, y tomen en cuenta,

sus votos de manera honrada y correcta” (Schedler, 2004: 144). En las elecciones al Congreso Nacional, el conteo de votos y la manipulación de las urnas están siendo observados meticulosamente por parte de organismos internacionales, entre los cuales se incluye las Naciones Unidas. Vale la pena resaltar al respecto que la HNEC acreditó a trece organizaciones internacionales para observar las elecciones de julio entre las que se encuentran, además de la UNSMIL, International IDEA, IFES, Centro Carter, entre otros. De acuerdo con el Secretario General de la ONU, la HNEC y su

equipo electoral aseguraron un proceso bien conducido y una votación transparente (Naciones Unidas 2012e).

La construcción de las circunscripciones electorales es un aspecto más técnico del sistema electoral que puede constituir un campo en potencia para la manipulación electoral. Muchas de las protestas y actos de violencia de las pasadas elecciones estuvieron relacionadas con esta situación. Los ciudadanos del este del país reclamaban que sus regiones estaban sub-representadas, es decir, tenían un número insuficiente de diputados, por lo que llamaban a boicotear las elecciones (BBC Mundo, 2012). Aunque esta situación no ocurrió, se convirtió en una de las principales tensiones del proceso pre electoral. Para evitar futuros enfrentamientos o conflictos derivados de las carencias de la delimitación de las circunscripciones, se requiere del apoyo de las Naciones Unidas, pues con su experiencia podrá asesorar a la Comisión Electoral en el diseño de los distritos electorales que permitan una adecuada representación de todos los sectores sociales e impidan la manipulación de estas con fines privados.

Conclusión

Libia está atravesando en la actualidad por un proceso de transición desde un régimen autoritario impuesto por el Coronel Gaddafi hacia uno democrático. Este implica, entre muchas otras cosas, la implementación de elecciones libres, limpias y justas. Estas no son definitivas ni serán la solución a todos los males que enfrenta el país, pero sí determinarán en gran parte la legitimidad de la transición, debido a que im-

plica que los ciudadanos libios han decidido popularmente quiénes se encargarán de dirigir este proceso. Así mismo, la participación de los ciudadanos en las elecciones determinó en gran medida el involucramiento que tiene la población libia hacia un compromiso democrático de largo plazo. La función de las Naciones Unidas, específicamente del equipo electoral, es facilitar el desarrollo de este proceso a través de su apoyo en las diferentes instancias del ciclo electoral para construir instituciones sólidas, teniendo en cuenta la experiencia que tiene la División de Asistencia Electoral en otros procesos de postconflicto.

Bajo esta línea, el equipo electoral dirigido por la UNS-MIL ha tratado de asegurarse de que el marco institucional sobre el que se sustentan las elecciones sea el más apropiado. Hasta el momento, los objetivos planteados de la Misión frente al apoyo electoral se han cumplido, sin embargo, esto no implica que la asistencia haya culminado. A pesar del gran éxito de las primeras elecciones, existen grandes retos para asegurar que las futuras elecciones tengan un carácter libre, limpio, justo y creíble. El diseño de una legislación electoral que permita la representación de los diversos sectores de la sociedad y las regiones, la búsqueda de mecanismos para asegurar la protección de los votantes, la inclusión de un número mayor de ciudadanos, la construcción de una ley de partidos, son unos de los retos que debe afrontar la nueva Libia con el apoyo de las Naciones Unidas. Un punto importante a tener en cuenta es que la comunidad internacional puede ayudar a construir instituciones políticas sólidas, pero no puede comprometer a los actores domésticos. Es

por esto que el desarrollo de este proceso de transición no dependerá únicamente de la labor de las Naciones Unidas, sino de la capacidad de las nuevas autoridades libias elegidas popularmente para vincular a los diferentes grupos que participaron en la revolución y que en la actualidad persisten como milicias. Por otra parte, se requiere que el apoyo electoral de las Naciones Unidas continúe durante el proceso de redacción de la nueva constitución y el proceso electoral una vez concluida esta. Finalmente, si se logra mitigar los problemas de seguridad y las nuevas autoridades incluyen a la ciudadanía en sus decisiones, se podrá reforzar la paz y evitar la reanudación del conflicto en Libia, siendo este uno de los principales objetivos de la Diplomacia Preventiva.

Bibliografía

Documentos oficiales de las Naciones Unidas

- Naciones Unidas, Asamblea General (1992b, noviembre). Cuestiones relativas a los Derechos Humanos: cuestiones relativas a los Derechos Humanos, incluidos distintos criterios para mejorar el goce efectivo de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales: fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas. Informe del Secretario General. Signatura: A/47/668 (documento en versión en español). Nueva York: ONU.
- Naciones Unidas, Asamblea General (2012a). Estimaciones respecto de misiones políticas especiales, buenos oficios y otras iniciativas políticas autorizadas por la Asamblea General o por el Consejo de Seguridad. Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia. Signatura: A/66/354/Add.8 (documento en versión en español). Nueva York: ONU.
- Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos. (2010, agosto). Jamahiriya Árabe Libia Popular y Socialista. Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 15 a) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Seguridad. Ginebra: Consejo de Derechos Humanos. Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal.
- Naciones Unidas, Consejo de Seguridad (1992a, junio). Un programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz: informe del Secretario General presentado de conformidad con la declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad. Signatura: S/24111 (documento en versión en español). Nueva York: ONU.

- Naciones Unidas, Consejo de Seguridad (2011c, noviembre). Informe del Secretario General sobre la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia. Signatura: S/2011/727 (documento en versión en español). Nueva York: ONU.
- Naciones Unidas, Consejo de Seguridad (2011d, septiembre). Carta de fecha 15 de septiembre de 2011 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General. Anexo Carta de fecha 14 de septiembre de 2011 dirigida al Secretario General por el Primer Ministro del Consejo Nacional de Transición de Libia. Signatura: S/2011/578 (documento en versión en español). Nueva York: ONU.
- Naciones Unidas, Consejo de Seguridad (2012b, marzo). Informe del Secretario General sobre la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia. Signatura: S/2012/129 (documento en versión en español). Nueva York: ONU.
- Naciones Unidas, Consejo de Seguridad (2012c). 6768ª sesión Jueves 10 de mayo de 2012, a las 15.00 horas. Acta literal provisional. Signatura: S/PV.6768 (documento en versión en español). Nueva York: ONU.
- Naciones Unidas, Consejo de Seguridad. (2011a, marzo). Resolución 1973. Signatura: S/RES/1973 (documento en versión en español). Nueva York: ONU.
- Naciones Unidas, Consejo de Seguridad. (2011b, septiembre). Resolución 2009. Signatura: S/RES/2009 (documento en versión en español). Nueva York: ONU.
- Naciones Unidas, Consejo de Seguridad. (2012d, marzo). Resolución 2040. Signatura: S/RES/2040 (documento en versión en español). Nueva York: ONU.
- Naciones Unidas, Secretario General. (2012e, julio). Secretary-General Congratulates Libyan People on First Election in Nearly 50 Years. Signatura: SG/SM/14404. Nueva York: ONU. Disponible en: <http://www.un.org/News/Press/docs/2012/sgsm14404.doc.htm>
- Otras fuentes*
- Ajami, F. (2012). The Arab Spring at one. *Foreign Affairs*, Vol. 91: No. 2, 56-65.
- Bargiacchi, Fabio, Guerin, Paul, Maguire, Linda y Tuccinardi, Domenico, (2008). Making Electoral assistance Effective: from formal commitment to actual implementation. ACE "Focus on ..." Series. Estocolmo, Suecia: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- BBC Mundo (2012). Libia: pesimismo domina primeras elecciones post-Gaddafi. BBC Mundo. 7 de julio de 2012. Disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/07/120706_libia_elecciones_previa_az.shtml (Consultado el 17 de julio de 2012).
- BBC News (2012). Libya election: High turnout in historic vote. BBC News. 7 de julio de 2012. Disponible en: <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-18749808> (Consultado el 17 de julio de 2012).
- Chapin Metz, H. ed. (1987). *Libya: A Country Study*. Washington: GPO for the Library of Congress.
- Daalder, I., & Stavridis, J. (2012). NATO's victory in Libya. *Foreign Affairs*, Vol. 91:

- No. 2, 2-7.
- Izquierdo, F. ed. (2009). Poder y Regímenes en el mundo Árabe contemporáneo. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Libia, Consejo Nacional de Transición (2012). Law No. (4) on the election of the general national congress. Trípoli: HNEC. <http://h nec.ly/en/modules/publisher/item.php?itemid=7>
- Llaó Fusté, M. (2011). Libia, trazas de una guerra. *El Viejo Topo* 284, 34-41.
- Mainwaring, S. (1989). Transitions to democracy and democratic consolidation: theoretical and comparative issues. Kellogg Institute Working Paper's, No.130, 1-43.
- Mangas, Martín, A. (2011). La autorización del uso de la fuerza armada en Libia. *ARI* 57/2011, 1-7.
- Núñez, Villaverde, J. A. (2011). Libia: prueba de fuego para la comunidad internacional. *ARI* 51/2011, 1-8.
- Omar, Manal (2012). Libyans Vote in First Free Parliamentary Election in Decades. United States Institute of Peace. Julio de 2012. Disponible en: <http://www.usip.org/publications/libyans-vote-in-first-free-parliamentary-election-in-decades> (Consultado el 18 de julio de 2012).
- Reilly, Benjamin (2004). En: *The UN role in promoting democracy between ideals and reality*, eds. Newman, Edward y Rich, Roland, p. 113-134. New York: United Nations University Pres.
- Ross, M. L. (2011). ¿Ahogará el petróleo la Primavera Árabe? *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 11: No. 4, 89-96.
- Schedler, A. (2004). Elecciones sin democracia: el menú de la manipulación electoral. *Estudios Políticos*, N° 24. Medellín.
- Shinoda, H. (2009). Relaciones entre la teoría contemporánea del Estado soberano y la consolidación de la paz. *Revista CS*, Vol. 3, 21-38



Secretario General y Presidente de Indonesia visitan centro de Paz. Jakarta (Indonesia), 20 de marzo de 2012. Debebe/ Foto ONU

INSTITUCIONES NACIONALES Y SOCIEDAD CIVIL

Universidad EAFIT, Medellín

Instituciones, sociedad civil y diplomacia preventiva: la relación bilateral entre Colombia y Venezuela

Autores¹:

Ana María Amaya Alviar

Laura González Ramírez

Juan Camilo Miranda Giraldo

Manuela Pineda Toro

Jáider Salgado Álvarez

Santiago Sosa

Luis Fernando Vargas-Alzate
(profesor coordinador)

Luisa Fernanda Zuluaga Estrada

Univeridad EAFIT, Medellín.

Resumen

La sociedad civil tradicionalmente ha sido vista como un grupo de actores en constante oposición a las instituciones gubernamentales. Sin embargo, dicha mirada deja de lado la gran complejidad existente en las relaciones entre la sociedad y el Estado. Este trabajo analiza el impacto de la sociedad civil colombiana en la prevención de una escalada del conflicto y la solución de la crisis entre Colombia y Venezuela, iniciada por el bombardeo de Angostura (Ecuador) por parte del primero. A través de presiones económicas, la sociedad civil (en particular los gremios y los comerciantes) fue decisiva para el restablecimiento de las relaciones entre

los dos países. Este caso, por tanto, es susceptible de ser analizado mediante la tesis de la paz capitalista, enfocada en explicar que dos Estados tendrán relaciones pacíficas si comparten intereses, no valores.

Palabras clave: Sociedad civil, institucionalidad, relaciones colombo-venezolanas, paz capitalista.

Abstract

Civil society has been traditionally seen as a group of actors in constant opposition to governmental institutions. However, such a conception leaves aside the great complexity that exists in state-society relations. This paper analyzes the impact of the Colombian civil society in the prevention of conflict escalation and in the solution of the crisis between Colombia and Venezuela, initiated with the bombing of Angostura (Ecuador) by the first. Through economic pressures, civil society (in particular trade unions and merchants) was decisive in the reestablishment of the relations between both countries. Thus, this case is susceptible of being analyzed using the capitalist peace thesis, which focuses on the explanation that two countries will have pacific relations if they share interests, not values.

Key words: Civil society, institutionality, Colombo-Venezuelan relations, capitalist peace.

Introducción

El presente trabajo analiza las interacciones e impacto de las instituciones estatales y las organizaciones de la sociedad civil en la prevención y resolución del agudo conflicto

¹ Miembros del Semillero de Investigación en Relaciones Internacionales de la Universidad EAFIT, Medellín, Colombia.

entre Colombia y Venezuela entre 2008 y 2010. El texto empieza en función de unas consideraciones teóricas sobre la diplomacia preventiva, la institucionalidad y la sociedad civil, y prosigue con la descripción de la problemática colombo-venezolana y su respectivo análisis. Finalmente, se concluye que la prevención del conflicto por parte de la sociedad civil se da a través de presiones económicas sobre el Estado.

1. Diplomacia preventiva

Desde su uso inicial en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) por el secretario general Dag Hammarskjöld en 1960, la diplomacia preventiva (y en general la prevención de conflictos) ha tomado gran relevancia como tema de estudio para estadistas y académicos a nivel mundial, particularmente desde la década de los 90, convirtiéndose en uno de los centros de interés de la actual agenda de seguridad de la pos-Guerra Fría (Ackermann, 2003). Conceptualmente, la diplomacia preventiva, de acuerdo con Jennifer De Maio (2006), es la intervención política, económica y/o militar hecha por terceros para contener tensiones antes de que se presente una escalada de violencia. En otras palabras, es solucionar las crisis pacíficamente.

Sin embargo, el concepto de crisis después de la Guerra Fría ha cambiado dramáticamente dada la estructura cambiante de las políticas internacionales y el surgimiento de instituciones no estatales como actores relevantes en las relaciones internacionales (Stein, 2008). Es por ello que, hoy en día, el mantenimiento de la paz por parte de la ONU se

ha convertido en una gestión multidimensional de una compleja operación de paz, enfocada en preservar la seguridad y apoyar a las partes en conflicto para realizar las transformaciones necesarias que garanticen una paz sostenible (Doyle & Sambanis, 2007).

Adicionalmente, el dilema internacional de seguridad tradicional está siendo reemplazado por dilemas de seguridad específicos para las regiones, por lo que organizaciones de integración regional han comenzado a tener un rol más importante en la prevención de conflictos (De Maio, 2006) y, si bien no tienen tantos recursos como las organizaciones globales, su ventaja estriba en el acceso a la información sobre los problemas que se presentan (Hansen, Mitchell & Nemetz, 2008). En efecto, gracias a los esquemas de integración, las relaciones en América del Sur se han vuelto menos tensas y la región continúa mostrando una gran inclinación hacia la solución pacífica de controversias, mucho más que otras regiones (Miller, 2005).

Ya citado el trasfondo histórico de la diplomacia preventiva y su estado actual, se expondrá el papel de las instituciones estatales en la prevención y el manejo de conflictos.

2. Institucionalidad y manejo de conflictos

La institucionalización, definida como el proceso por el cual las organizaciones y los procedimientos adquieren valor y estabilidad, está enormemente relacionada con el desarrollo político, el orden y la estabilidad (Ben-Dor, 1975). Las instituciones estatales son responsables por la prevención y solución



Nueva York, 10 de octubre de 2007
Garten/Foto ONU

de dos tipos de conflictos (potencialmente) armados: intraestatales e interestatales. En otras palabras, los Estados pueden enfrentarse a una guerra civil o a una guerra internacional.

Respecto a los conflictos internos, la comunidad académica ha dado una gran importancia al concepto de estatalidad (*stateness*) para la prevención de la violencia, cuya esencia, para Francis Fukuyama (2004: 22), es “la aplicación de las leyes: la capacidad última de enviar a alguien con uniforme y pistola para que imponga el cumplimiento de las leyes del Estado”. Así, un Estado fuerte no permitirá el surgimiento de grupos armados ni el inicio de hostilidades contra las instituciones domésticas o la población civil.

A raíz de lo anterior, han surgido estudios cuantitativos internacionales acerca de la capacidad estatal de inci-

dencia en los conflictos, entre los que bien vale mencionar al Índice Compuesto de Capacidades Nacionales (CINC, por su sigla en inglés) del *Correlates of War Project* de la Universidad de Michigan, el Índice de Debilidad Estatal (*Index of State Weakness in the Developing World*) de Brookings y el Índice de Estados Fallidos (*Failed States Index*) de Foreign Policy y el Fondo por la Paz, entre otros. Sin embargo, la estatalidad no se trata sólo de un control férreo del territorio para la prevención de conflictos intraestatales, sino también el fortalecimiento de la democracia, en tanto la estatalidad es condición necesaria para obtener los cuatro atributos básicos de la democracia: derechos electorales, libertades políticas, el Estado de Derecho (*rule of law*) y los derechos sociales (Moller & Skaaning, 2011).

En tanto a los conflictos interestatales, una corriente al interior del liberalismo ha propuesto el concepto de la paz liberal. Ella explica que la paz entre las naciones se debe a que comparten una serie de valores liberales asociados a la democracia, en particular: la protección de libertades individuales, el Estado de Derecho y la igualdad jurídica, y un gobierno representativo (Danilovic & Clare, 2007). Más aún, compartir dichos valores permite a un Estado entender el proceso de toma de decisiones de los otros, lo cual permite el establecimiento de mejores relaciones (Mansfield, Milner & Rosendorff, 2000).

Sin embargo, dado que la paz liberal no explica las relaciones pacíficas entre Estados que no comparten los mismos valores, se propuso el concepto de la paz capitalista. De acuerdo con Erik Gartzke (2007), un alto nivel de desarrollo económico hace que un Estado sea más atractivo para la cooperación. Adicionalmente, si hay estrategias o intereses de política exterior comunes entre Estados o existe una interdependencia económica entre ellos, las relaciones serán pacíficas por tendencia natural. Así pues, desde estas perspectivas liberales, la paz entre las naciones se asegura por valores o intereses comunes.

Empero, los postulados anteriores sobre prevención y solución de conflictos, sean intra o interestatales, son Estado-céntricos, es decir, se enfocan de manera exclusiva en el análisis de las instituciones para explicar la paz o la guerra. Dicho enfoque es problemático pues, como se dijo antes, el sistema internacional tiene una estructura cambiante y han surgido actores no estatales, solos o en red, como partes relevantes en las relaciones internacionales (Stein, 2008). Así,

las teorías Estado-céntricas dejan de lado las interacciones entre actores no estatales y su impacto en la preservación o destrucción de la paz. Por ello, se hace necesaria una revisión de la sociedad civil y su impacto en la diplomacia preventiva.

3. Sociedad civil y manejo de conflictos

El concepto de sociedad civil, a partir de las transformaciones generadas con la caída del Muro de Berlín y la posterior finalización de la Guerra Fría, ha tendido a ser sumamente dinámico y polisémico. No es fácil identificarse con postulados conceptuales inamovibles, sino más bien prestar atención a las múltiples construcciones teóricas que puedan surgir.

De acuerdo con Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (1997: 1523), la sociedad civil es “la esfera de las relaciones entre individuos, entre grupos y entre clases sociales que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan a las instituciones estatales”. Por otro lado, Norman Uphoff y Anirudh Krishna (2004) afirman que la sociedad civil no hace referencia simplemente a un término homogéneo que puede ser grande o pequeño, fuerte o débil, sino al balance de las relaciones entre las instituciones estatales y los ciudadanos de una sociedad, quienes están sujetos a una autoridad gubernamental común. Entendido como balance, abre notablemente el espectro de análisis e involucra actores que, por tradición, podrían estar contemplados por fuera de dicha caracterización.

Es por esta razón que dichos autores afirman que debe definirse la sociedad civil desde lo que hace y no desde “lo

que es”, e identifican tres funciones de ella: articular sus intereses y hacer demandas; defender sus derechos *vis à vis*² con el Estado y otros, y trabajar por sus intereses directamente, sin depender de agencias gubernamentales. Según lo anterior, los autores identifican tres tipos de instituciones de la sociedad civil y dos tipos de instituciones con carácter estatal. Ello se refleja detalladamente en la tabla que se sitúa a continuación.

Tabla 1: Organizaciones de la sociedad civil como un continuo de interacción entre instituciones no estatales e instituciones estatales.



Fuente: Adaptado de Uphoff & Krishna (2004).

La importancia de este enfoque radica en que, en varias circunstancias, las funciones de la sociedad civil pueden estar asistidas y/o protegidas por instituciones del Estado, así que no siempre habría una relación de su-

ma-cero entre los ciudadanos y el Estado. Así pues, en el momento en que se puedan articular los intereses de diferentes sectores de la sociedad civil con las instituciones del gobierno, se podría dar una relación positiva para ambos.

El inicio del siglo XXI representa un importante momento histórico para la sociedad civil pues ella comienza a tomar un rol como agente determinante en la reivindicación de los Derechos Humanos a nivel global. Efectivamente, la sociedad civil ha sufrido grandes transformaciones, las cuales radican en que su campo de acción se ha ampliado. Como lo afirma Mary Kaldor (2003: 14), “(...) ya no es posible contener territorialmente la guerra o la ingobernabilidad”. Por tanto, la nueva sociedad civil global se enfrenta a un importante reto: ser una respuesta diferente al conflicto en general.

En efecto, actores no estatales (como ONG, asociaciones de élite, *think tanks* y académicos) han unido esfuerzos para dicho fin (De Maio, 2006). Más aún, Allan Gerson (2001) afirma que el sector privado influye positiva y directamente en los procesos de pacificación, pues sus acciones son mucho más rápidas que los flujos públicos mismos. Además, continúa el autor, la inversión del sector privado en áreas de conflicto crea un sentimiento de normalidad y brinda confianza en el futuro de dicha área, reemplazando la mentalidad del conflicto y el “nada que perder” por horizontes más amplios, a la vez que la población encuentra un incentivo para mantener la paz en la disponibilidad de empleos y oportunidades económicas, entre otros múltiples factores.

² Se usa el término *vis à vis* para expresar la idea de un diálogo frente a frente, sin intermediación de ningún otro actor diferente a los citados.

Así pues, la paz no sólo depende de los Estados sino también de las instituciones de la sociedad civil al interior (o a través) de ellos y de los países que administran. Más aún, la sociedad civil puede ser un instrumento para la paz y la diplomacia preventiva.

El presente trabajo muestra un análisis de la solución del conflicto colombo-venezolano presentado entre 2008 y 2010 a partir del anterior postulado, con un especial énfasis en el impacto de la sociedad civil en la normalización de las relaciones entre ambas naciones, poniendo de presente que al interior de la misma sociedad se encuentran los gremios económicos como actor social de gran influencia política.

4. Contexto histórico sobre el conflicto colombo-venezolano

El conflicto que se ha desarrollado entre Colombia y Venezuela ha tenido diferentes etapas que han marcado las relaciones bilaterales entre ambas naciones. Sin embargo, el grado o nivel de intensidad ha sido variado; algunas de esas etapas lo han hecho escalar, pero en otras de ellas los resultados finales han sido de acercamiento y diálogo entre gobiernos. Particularmente habría que anotar que la relación entre los dos actores latinoamericanos es sumamente variable de acuerdo con circunstancias específicas de la coyuntura y se ha movido entre la tensión y la asociación estratégica durante años (Ramírez y Cadenas, 2006).

Antes del ataque por parte del Ejército Colombiano al campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias

de Colombia (FARC) donde fue abatido alias Raúl Reyes en 2008, segundo al mando de dicho grupo, las relaciones bilaterales se habían visto afectadas por sucesos como la captura de otro integrante del mismo (Rodrigo Granda, denominado canciller de las FARC), en Venezuela en diciembre de 2004, en una irregular operación que representó para el gobierno de ese país una violación a la soberanía nacional y produjo un notable deterioro de los lazos comerciales y las relaciones bilaterales.

A ello habría que agregar que en 2007 el entonces presidente colombiano Álvaro Uribe Vélez había decidido excluir a Hugo Chávez Frías de las negociaciones que pretendían lograr la liberación de los secuestrados en poder del citado grupo ilegal, hecho que deterioró drásticamente las relaciones directas entre estos dos jefes de Estado.

Es importante resaltar que fue el ataque del primero de marzo de 2008, realizado por el Ejército colombiano, sobre un campamento guerrillero ubicado en la frontera colombo-ecuatoriana (Angostura), el hecho que determinó el rompimiento de las relaciones de Ecuador y Venezuela con Colombia. A partir de dicho suceso se agudizaron las diferencias entre Hugo Chávez y Álvaro Uribe Vélez, dando paso a otros choques diplomáticos como el ocurrido en República Dominicana, donde los presidentes expresaron sus respectivas posiciones.

Posteriormente, al conocerse la firma del Tratado de Cooperación Técnica, Científica y Militar³ entre Estados Uni-

³ El acuerdo en mención tuvo por nombre oficial "Acuerdo complementario para la Cooperación y Asistencia Técnica en Defensa y Seguridad entre los Gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América" y se firmó en octubre de 2009. El texto, aunque

dos y Colombia, Hugo Chávez arremetió contra los gobiernos, tanto colombiano como estadounidense, indicando de manera errónea que Colombia permitiría la instalación de bases militares en territorio nacional del vecino país. En el año 2010, durante la Cumbre de Río realizada en México, se presentó nuevamente un notable altercado entre los mandatarios de los países suramericanos, quienes no superaban lo generado un año atrás con el mencionado acuerdo bilateral entre Washington y Bogotá, insistiendo el Presidente de Venezuela en la equivocada idea del asentamiento militar de los Estados Unidos en Colombia.

La llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia colombiana en 2010 fue el punto de partida para el restablecimiento de las relaciones diplomáticas bilaterales. Muchos esfuerzos han sido realizados por parte de los dos gobiernos para reparar los lazos entre estas dos naciones. Es necesario anotar que desde la llegada del Presidente Santos a la Casa de Nariño las relaciones tomaron un mejor rumbo y el comercio, si bien no llega a las cifras de 2008, puede considerarse reactivado y con interesantes perspectivas.

5. Medidas adoptadas por Colombia y Venezuela durante el conflicto

Es preciso ahondar en este análisis mencionando la profunda relevancia que tiene un rompimiento de relaciones diplomáticas y políticas entre gobiernos tradicionalmente

aliados. Tal como se ha venido mencionando, este tipo de acciones trae consigo impactos negativos que afectan sectores económicos y sociales, entre otros, dentro de la geografía de los países involucrados.

De acuerdo con informaciones emitidas por BBC Mundo, en opinión de Francisco Panizza (profesor de política internacional del *London School of Economics*), respecto a la débil relación entre los dos gobiernos es claro que “la ruptura de relaciones diplomáticas entre ambos países es el último paso que se puede tomar a nivel diplomático” (BBC Mundo, 2010). Lo anterior significa que una ruptura de este tipo de relaciones se produce después de haber tomado decisiones tales como el llamado de embajadores a consultas, como sucedió el día 27 de noviembre de 2007, donde Hugo Chávez llamó al embajador venezolano en Bogotá -Pável Rondón- con el fin de estudiar los lazos bilaterales con su vecino occidental (Chirinos, 2007), y determinó el análisis cuidadoso de sus actividades.

Posteriormente, el 2 de marzo de 2008, tras la muerte de Raúl Reyes en territorio ecuatoriano, Chávez decidió cerrar la embajada de su país en Colombia y ordenó la terminación de actividades de la embajada colombiana en territorio venezolano. Así mismo decidió militarizar la frontera con Colombia. Todo esto lo hizo con el fin de mostrar su posición de rechazo al ataque contra alias Raúl Reyes en Ecuador. Sin embargo, después de haber sido expulsado de Venezuela, el embajador de Colombia, Fernando Marín, se habilitó en su regreso nuevamente a la ciudad de Caracas el 10 de marzo de dicho año (El Universal, 2009).

declarado inexecutable por la Corte Constitucional, puede obtenerse en la página web de la presidencia de la República de Colombia, en el link: <http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/noviembre/03/acuerdo.pdf>

En julio de 2009, al conocerse el acuerdo entre Bogotá y Washington que permitía a Estados Unidos el uso de bases militares dentro del territorio colombiano, como también las demandas hechas por el ex-vicepresidente colombiano Francisco Santos, donde aseguraba que las FARC tenían en su poder armas que anteriormente Venezuela había adquirido de un país europeo, el presidente Hugo Chávez tomó la radical decisión de retirar su embajador en Colombia, Gustavo Márquez, a la vez que decidió “congelar” las relaciones bilaterales tanto comerciales como diplomáticas, amenazando así con romper de manera definitiva las mismas, en caso de futuras acusaciones en su contra (República Bolivariana de Venezuela, 2010).

Un año más tarde, en julio de 2010, en una sesión extraordinaria realizada por la OEA, Colombia compartió las pruebas que tenía de la presencia de los grupos guerrilleros (FARC y ELN) en territorio venezolano. Ante este hecho, el Presidente venezolano anunció una vez más el total rompimiento de las relaciones diplomáticas con Colombia. De igual manera, ordenó a todo el personal de la embajada colombiana que abandonara su país (El País, 2010).

Finalmente, y tal como se citó en párrafos anteriores, en agosto de 2010 se produjo un diálogo entre los mandatarios de ambos países en la ciudad de Santa Marta (Colombia), pero en esta oportunidad dicha conversación se desarrolló entre Hugo Chávez y Juan Manuel Santos Calderón, actual Presidente de Colombia. Es en ese punto preciso y después de variados intentos, cuando se logró restablecer las relaciones diplomáticas y comerciales entre ambos países (El Mundo, 2010). A partir de entonces, el flujo comercial

se reactivó, aunque sin retornar a las buenas cifras alcanzadas durante los años 2007 y 2008. Fue esencialmente una reactivación con un ritmo extremadamente lento. También las deudas pendientes (que estaban situadas por encima de los 800 millones de dólares) con los empresarios colombianos que exportaron antes de la crisis empezaron a saldarse gradualmente.

6. Integración Fronteriza

A través de la historia, las sociedades civiles de Colombia y Venezuela han estado estrictamente ligadas por diversos factores. Además de compartir regiones comunes, las poblaciones de ambos países parecen ser una sola, compartiendo idioma, creencias, costumbres y actividades económicas comunes y, de esta forma, generando lazos sociales incluso más fuertes que los mantenidos con sus propias capitales (Ramírez, 2004).

La fachada andina en la línea divisora colombo-venezolana constituye la zona de integración fronteriza más dinámica de toda la América Latina. Ésta cuenta con ciudades importantes a lado y lado y posee una población que ha desarrollado mecanismos de creación y fortalecimiento de lazos de familiaridad que han permitido a ambas naciones acordar diversos mecanismos bilaterales útiles a la ejecución de proyectos conjuntos (González, 2008). Sin embargo, esta misma interacción también ha favorecido la formación y consolidación de grupos al margen de la ley en la región fronteriza entre los dos países. Estas per-



Secretario General se reúne con representantes egipcios de la sociedad civil. Cairo (Egipto), 21 de marzo de 2011
Debebe/ Foto ONU

sonas estarían vinculadas a redes de tráfico ilícito como venta o alquiler de tierras, explosivos, armamento, gasolina, droga y dineros ilegales, dificultando así el manejo de las políticas fronterizas (Ramírez, 2004).

A lo anterior se suma que, al tener ambos países una tendencia marcada hacia la administración central y relativamente baja autonomía de las regiones, las decisiones del desarrollo de las fronteras tienen que ser

tomadas desde las capitales (Ramírez, 2008). En teoría, tendría que darse el fenómeno en el que las interacciones de la población civil impulsaran y precedieran las decisiones de los gobiernos centrales, incrementando la importancia de la sociedad civil en la formulación de políticas públicas y fundamentalmente de política exterior. Sin embargo, la realidad muestra resultados diferentes en el ejercicio de la interrelación fronteriza.

En palabras de Urdaneta, [E]ste factor de gran arraigo en el país [Venezuela o Colombia] tiene una fuerte incidencia sobre la realidad fronteriza [...] uno de los conceptos que aún se manejan, es aquel simplista de que como en la frontera se trata de relaciones con otro país, todo cuanto se trate, hasta lo más cotidiano, resulta ser política exterior y como tal debe ser manejada desde el centro (Urdaneta, 2005: 212).

Los gobiernos locales, que viven el día a día de la interacción entre las dos poblaciones, no tienen la competencia ni la capacidad para crear políticas, lo que lleva a una amortiguación de las leyes en materia fronteriza, para reducir las barreras que las mismas han creado. Es como si se tratara de un juego en el que deben buscarse salidas legales a la aplicación de las leyes nacionales de ambos territorios.

Las limitaciones institucionales ocasionadas por la falta de coordinación entre gobiernos locales y centrales tienen una incidencia especialmente fuerte en el sector económico. Tal como se ha dejado entrever hasta ahora, aunque existe una identificación de múltiples aspectos entre las personas de ambas poblaciones, es el tema comercial el que los vincula más directamente; en términos prácticos, es el intercambio comercial constante el que mantiene los lazos más fuertes entre ambos países. De ahí que se haga fundamental la revisión del estado de las relaciones comerciales bilaterales, con el fin de evaluar hasta qué punto los lazos de comercio existentes entre ambas poblaciones forzaron a las capitales a poner punto final al conflicto.

7. Comercio bilateral Colombia-Venezuela

Venezuela fue por mucho tiempo el segundo socio comercial de Colombia⁴ a causa de diversos factores que facilitaron sus relaciones económicas: la cercanía geográfica, que de alguna manera reduce los costos de transporte, las semejanzas culturales, la constante revaluación del peso frente al Bolívar –moneda venezolana- y los acuerdos de reducción de aranceles pactados a partir de 1992, cuando la frontera entre ambos se abrió al libre comercio.

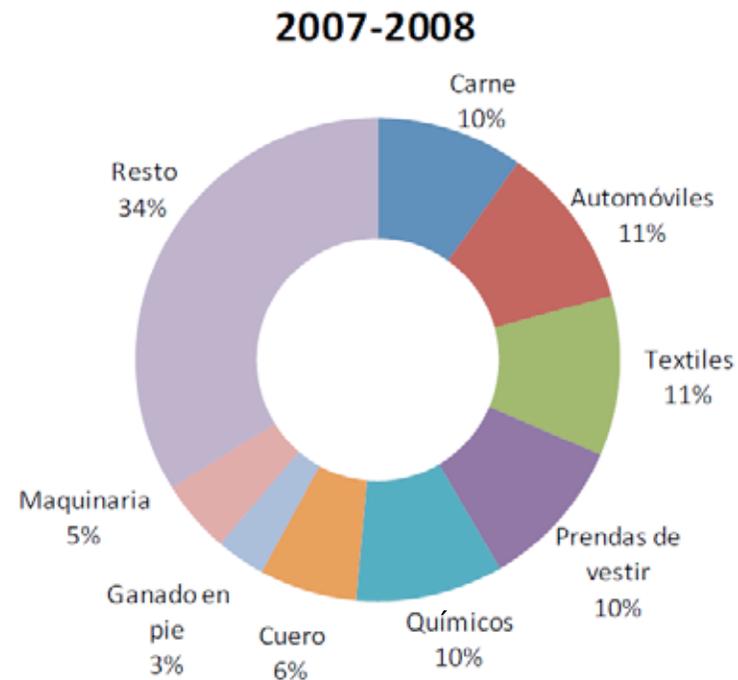
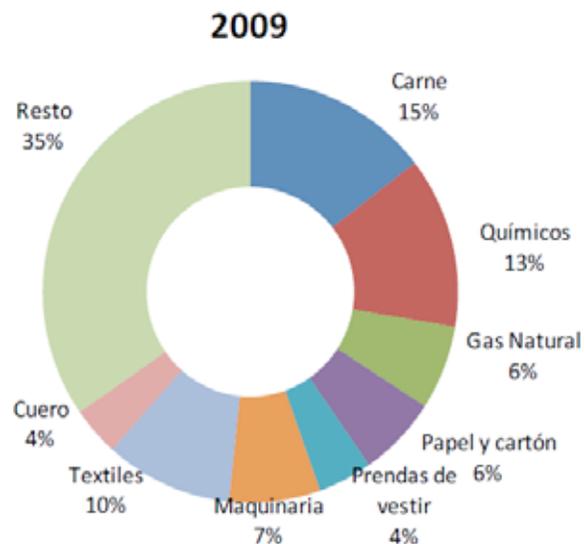
El comercio bilateral entre Venezuela y Colombia tuvo un crecimiento exponencial positivo, especialmente durante el periodo comprendido entre 2000 y 2008, siendo este último año el que representó el máximo auge en las exportaciones de Colombia a Venezuela, percibido aproximadamente en un 526%. Cabe resaltar que las importaciones de productos venezolanos representan una cifra bastante menor a la de las exportaciones colombianas. Sin embargo, durante este periodo de tiempo, estas conservaron la tendencia a la demanda desde el mercado colombiano (pasando de US\$900 millones en 2000 a \$1.140 millones a finales de 2008, ambas cifras en dólares FOB) bajo el mandato de Chávez.

4 Hasta el año 2008 el flujo comercial entre Colombia y Venezuela fue notablemente bueno. El intercambio comercial estaba situado por encima de los ocho mil millones dólares (FOB). Luego de ese año, las ventas de Colombia a Venezuela cayeron de manera considerable y el flujo comercial se situó por debajo de los 3.000 millones de dólares, quedando desplazada Venezuela como segundo socio comercial de Colombia y dando ese lugar a China, que para 2010, representó un mercado con ventas por encima de los dos mil millones de dólares. No obstante, la balanza comercial con China es altamente deficitaria. Para 2011, Colombia y el país oriental, registraron un flujo comercial superior a los 10.000 millones de dólares. Las informaciones estadísticas se obtienen en las bases de datos de Mincomercio. www.mincomercio.gov.co

Para ese momento, los principales productos de exportación colombianos eran los automóviles, junto con las autopartes y los textiles, seguidos muy de cerca de la carne, las prendas de vestir y los químicos (Esguerra et al., 2009).

A partir del 2009 se presentó una caída dramática en el comercio bilateral entre ambos países, cambiando de igual forma la proporción de cada uno de los productos comercializados. La carne pasó al primer lugar, mientras que las prendas de vestir y especialmente los automóviles tuvieron una gran reducción a causa de las restricciones impuestas en el vecino país, que se facilitó con la salida de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones desde el año 2006, y que se hizo efectiva en abril de 2011, luego de cumplido el tiempo exigido por la reglamentación andina para tal efecto.

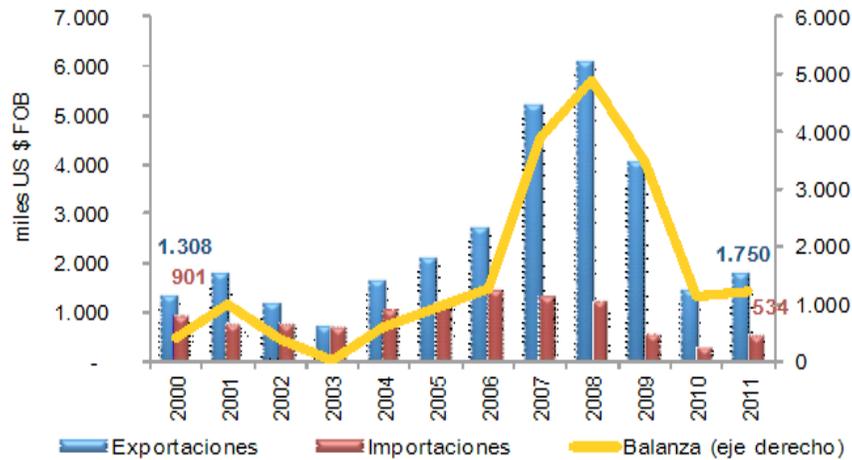
Gráfico 1. Exportaciones colombianas a Venezuela por sectores.



Fuente: Banco de la República de Colombia (Banrepública).

Como se puede analizar, en las relaciones internacionales contemporáneas, el comercio internacional es altamente sensible a las decisiones políticas: la crisis diplomática experimentada en el periodo 2008-2010, entre los presidentes Hugo Chávez y Álvaro Uribe Vélez afectó notablemente el intercambio comercial entre ambos países. Las exportaciones colombianas hacia Venezuela, por ejemplo, presentaron una evidente variación negativa entre los años 2008 y 2010. A su vez, las importaciones desde Venezuela hacia el país presentaron también una caída apreciable en la gráfica que a continuación se expone:

Gráfica 2. Comercio entre Colombia y Venezuela. Balanza comercial.



Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia.

El punto más crítico en las relaciones comerciales entre ambos países fue en 2010. Entre enero y diciembre las ventas externas colombianas hacia Venezuela disminuyeron 64,9% (DANE, 2011). En la gráfica anterior es clara la caída en el flujo comercial y sus efectos en la balanza misma. No obstante, como lo deja entrever la línea amarilla, ha sido una balanza que desde 2003 ha representado superávit para la economía colombiana.

Las medidas tomadas por Venezuela fueron militarizar la zona fronteriza para inhibir el flujo de personas y el paso de mercancía ilegal por la región. También decidió imponer mayores restricciones y controles a la economía. Por ejemplo, el gobierno de Chávez impuso una cuota de importación de 160.000 unidades de automóviles provenientes de Colombia

a mediados de junio de 2008, mientras en el 2007 esta cuota era de 336.365. Este hecho representó unos costos muy altos en el corto plazo para la economía colombiana, entre los que se cuenta una reducción estimada del crecimiento del PIB en 1.3% y la pérdida de 100.000 empleos (The Economist Intelligence Unit, 2008).

Sin embargo, en el periodo del actual Presidente, Juan Manuel Santos, se normalizaron las relaciones diplomáticas entre ambos países y se reactivó el comercio bilateral. Además, la política comercial ha sido el pilar de la política exterior colombiana; por lo menos así ha quedado evidenciado en la cantidad de encuentros y viajes del Presidente al exterior en procura de nuevos lazos y acuerdos comerciales. En el caso de las relaciones con Venezuela, se han implementado acuerdos bilaterales de reducciones arancelarias que sustituyen la regulación de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), ya que –como se mencionó– el país bolivariano ya no forma parte del esquema integrador andino y ha generado políticas comerciales que evitan el libre comercio. Muestra de esta nueva política es que en 2011, en el mes de agosto, las exportaciones hacia Venezuela se incrementaron en un 11,9% según informaciones arrojadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE (2011).

8. Papel de la sociedad civil en la solución de la crisis

Los gremios económicos son importantes protagonistas en la formulación de las políticas en Colombia (Garay, 2008). Son considerados actores de la sociedad civil

que intervienen en coyunturas determinadas (Uphoff & Krishna, 2004) y tienen el papel de interlocutores de los intereses de la política pública y comercial del país. Entre los gremios más importantes de Colombia están: la Federación Nacional de Cafeteros, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia -ANDI-, la Sociedad de Agricultores de Colombia, la Asociación Bancaria, la Asociación Nacional de Industriales y la Federación Nacional de Comerciantes.

Los gremios pueden intervenir de diferentes maneras en la formulación de política pública (ya sea económica, social o exterior, entre otras); logran injerencia en los medios de comunicación para expresar los resultados generados por determinados conflictos; pueden igualmente enviar demandas específicas al Gobierno Nacional o pueden participar directamente en las negociaciones en función de la defensa de sus intereses económicos. Por tanto, las afectaciones que se les genere en una situación conflictiva como la que se desarrolla en este análisis, los obliga a actuar en defensa de sus intereses.

En el caso específico de la crisis de Colombia con Ecuador y Venezuela, los sectores más afectados fueron: automóviles y autopartes, perfumería y cosméticos, prendas y textiles, papel y cartón, plásticos, alimentos, máquinas y partes, entre otros (Carlos R. Reyes, 2009).

El presidente de Asoarcilla y el representante del gremio cañicultor expresaron en diversas protestas su descontento con la crisis y con las decisiones del gobierno, que habían afectado en gran medida a diversos gre-

mios. En especial, el vocero del gremio arcillero ratificó que alrededor de cuatro mil personas habían perdido su empleo a causa de la misma y eso los obligaba a actuar en procura de una pronta solución (El Espectador, 2010).

Otros gremios, en cambio, respaldaron la posición del gobierno. Entre ellos se situó la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI. El señor Luis Carlos Villegas afirmó en un comunicado, “si bien el comercio con Venezuela es muy importante, hay intereses nacionales que son superiores a cualquier actividad económica y que el sector privado respeta. Es un mensaje de unión nacional” (Semana, 2009: 26).

La reacción de los gremios durante la crisis fue, por tanto, diversa. De un lado estaban los opositores al conflicto político, dadas las afectaciones en las utilidades de ciertos sectores de la economía y por otro lado diferentes gremios apoyaron las decisiones del entonces presidente Álvaro Uribe Vélez.

Independiente de su posición, los gremios económicos jugaron un papel determinante dada la necesidad de una resolución del conflicto político para la reactivación de las relaciones económicas y comerciales con Venezuela. Si bien es cierto que el presidente de la ANDI expresó su respeto por el interés nacional, diversos sectores se vieron afectados en gran escala por la reducción de las exportaciones al vecino país.

En la zona de frontera (una de las más afectadas por la crisis), hubo una gran presión por parte de la sociedad civil para restablecer las relaciones colombo-ve-



Congreso de la República. Bogotá, Colombia.

nezolanas, al menos las comerciales, u obtener otras posibilidades que facilitarían el intercambio en esas áreas, en caso de que se perdiera definitivamente el comercio con Venezuela. En efecto, en julio de 2010, comerciantes y representantes de los gremios marcharon en Cúcuta para protestar por la grave condición en esa materia en la zona de frontera (Portafolio, 2010). También los académicos e intelectuales presionaban desde sus instituciones para poner punto final a la delicada situación, a través de diversos comunicados, bien a la opinión pública o a los gobiernos directamente.

La crisis relatada demuestra cómo la economía es altamente sensible a los conflictos políticos y en ciertas coyunturas puede ser determinante para el destino económico y político en una situación específica. En el caso Granda, las presiones económicas fueron determinantes para el diálogo bilateral (Chumaceiro & Álvarez, 2006), y en el caso expuesto sucede algo similar, si bien las tensiones políticas fueron mucho más grandes y duraderas que lo acontecido en 2005 con el denominado canciller de las FARC, Rodrigo Granda.

9. Conclusiones

La solución de la crisis política entre Colombia y Venezuela, así como en el caso Granda en 2005, fue simbólica y no real (Chumaceiro & Álvarez, 2006) debido a la necesidad de reanudar el comercio y no de solucionar las diferencias políticas. En ese sentido, el diálogo binacional para la solución de controversias políticas ha sido motivado por presiones económicas, y ellas provienen de la sociedad civil, en particular de comerciantes y gremios. No se ha trazado una hoja de ruta con carácter estructural que conduzca a la supresión de las diferencias de fondo, ni se ha involucrado a todos los actores que deberían tener participación directa en la resolución de los conflictos entre ambos actores. Sólo los gremios y la clase dirigente han participado directamente del proceso, lo que excluye miradas de otros actores relevantes.

Así pues, la influencia de la sociedad civil en la formulación de política pública y de política exterior colombiana se ha dado principalmente a través de las presiones económicas. Como se pudo apreciar en la crisis con Venezuela entre 2008 y 2010, fueron la economía y el comercio los que más peso tuvieron sobre la gestión gubernamental, no la presión social ni académica desde la sociedad civil y sus principales actores.

Se puede apreciar también que el marcado presidencialismo en Colombia y Venezuela ha ido en detrimento de las instituciones y, en particular, del aparato diplomático de ambos países. Por ello, como afirma Arlene B.

Tickner (2006), la institucionalidad de los gobiernos colombiano y venezolano ha sido menoscabada, en particular durante los gobiernos de Uribe Vélez y Chávez. Es de resaltar que la relación entre estos países entre 2006 y 2010 sufrió impactos negativos debido a la carencia de diálogo en diversas ocasiones, lo que generó una relación bilateral inestable, con rompimientos insalvables tanto de relaciones diplomáticas como comerciales.

Este caso es susceptible de ser analizado desde la tesis de la paz capitalista, en tanto las relaciones colombo-venezolanas se mantienen pacíficas, o por lo menos sin agresiones militares, no por igualdades políticas o de valores (como sería bajo una paz liberal) sino por compartir objetivos e intereses económicos, a saber, recoger los frutos del comercio binacional.

El Presidente Juan Manuel Santos, desde el inicio de su gobierno, restableció las relaciones diplomáticas con el Presidente Chávez principalmente por intereses económicos, entre los que sobresalen la reducción o el pago de la deuda de los importadores venezolanos frente al sector exportador colombiano, la reactivación del flujo de comercio -especialmente en la zona fronteriza-, el incremento de la seguridad en la frontera, con el fin de evitar el paso de los grupos al margen de la ley, y generar un ambiente propicio a los negocios internacionales de la zona.

De este modo es factible una observación sobre la manera como la sociedad civil, representada en este caso por el sector de los gremios económicos, adopta una posición que eventualmente conduce a la prevención de la

escalada del conflicto y al restablecimiento de las relaciones diplomáticas y políticas. Como mencionaron Uphoff y Krishna (2004), no siempre el vínculo entre las instituciones de la sociedad civil y los gobiernos termina convirtiéndose en una relación de suma-cero, con un actor que se beneficia y otro que se perjudica. El caso analizado entre Colombia y Venezuela es un ejemplo de esta situación: tanto el Estado como la sociedad civil recibieron beneficios directos.

Bibliografía

Ackermann, A. (2003). The Idea and Practice of Conflict Prevention. *Journal of Peace Research*, 40 (3), 339-347.

BBC Mundo. (2010, Julio 23). ¿Qué significa la ruptura entre Venezuela y Colombia? Recuperado de http://www.bbc.co.uk/mundo/america-latina/2010/07/100723_venezuela_colombia_efectos_claves_amab.shtml. el 15/06/2012.

Ben-Dor, G. (1975). Institutionalization and Political Development: A Conceptual and Theoretical Analysis. *Comparative Studies in Society and History*, 17 (3), 309-325.

Bobbio, N., Matteucci, N. & Pasquino, G. (1997). *Diccionario de política. México: siglo XXI*.

Chirinos, Carlos. (2007, Noviembre 28). Chávez: "Uribe es peón del imperio". BBC Mundo. Recuperado de http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7115000/7115489.stm. el 15/06/2012.

Chumaceiro, I. & Álvarez, A. (2006). El caso Granda: conflicto y diálogo entre Estados. En S. Ramírez y J. M. Cadenas (Eds.), *Colombia - Venezuela: Retos de la convivencia* (95-131). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

DANE. (2011). Boletín especial de la dinámica del comercio exterior. Exportaciones a Estados Unidos – Venezuela – Ecuador. Enero - diciembre 2006-2010. Bogotá: DANE.

Danilovic, V. & Clare, J. (2007). The Kantian Liberal Peace (Revisited). *American Journal of Political Science*, 51 (2), 397-414.

De Maio, J. (2006). Managing Civil Wars: An Evaluation of Conflict-prevention Strategies in Africa. *World Affairs*, 168 (3), 131-144.

El Espectador. (2010, 26 de julio). Gremios colombo venezolanos protestan ante la crisis binacional. Recuperado de <http://www.elespectador.com/articulo-213751-gremios-colombo-venezolanos-protestan-cri-sis-binacional>. el 15/06/2012.

El Mundo. (2010, 11 de agosto). Colombia y Venezuela restablecen las relaciones diplomáticas. Recuperado de <http://www.elmundo.es/america/2010/08/11/venezuela/1281483224.html>. el 15/06/2012.

El País. (2010, 22 de julio). Chávez rompe relaciones diplomáticas con Colombia y pone en alerta la frontera. Recuperado de http://internacional.elpais.com/internacional/2010/07/22/actualidad/1279749609_850215.htm. el 15/06/2012.

El Universal. (2009, 1 de noviembre). Cronología dos años de desencuentros con Colombia. Recuperado de http://guarenasguatire.eluniversal.com/2009/11/01/pol_art_frontera-caliente_1635832.shtml. el 15/06/2012.

Esguerra, M.; Montes, E.; Garavito, A. & Pulido, C. (2009). El comercio Colombo-Venezolano: características y evolución reciente. Borrador de economía, Bogotá: Banco de la república.

Evans, P. (1997). The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization. *World Politics*, 50 (1), 62-87.

Fukuyama, F. (2004). *La construcción del Estado: hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Bogotá: Ediciones B.

Garay, J. (2008). El caso de la negociación del TLC con Estados Unidos en la imposición de intereses particulares por encima de los generales. En M. Ardila et. Al (Eds.), *La toma de decisiones de la política exterior colombiana* (pág. 264). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Gerson, A. (2001). Peace Building: The Private Sector's Role. *The American Journal of International Law*, 95 (1), 494-518.

Gartzke, E. (2007). The Capitalist Peace. *American Journal of Political Science*, 51 (1), 166-191.

González, L. (2008). Venezuela: Fronteras y Vecindad. En S. Ramírez (Ed.), *Venezuela hoy: Miradas Binacionales* (págs. 245-253). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Hansen, H. E.; Mitchell, S. M. & Nemeth, S. C. (2008). IO Mediation of Inter-

state Conflicts: Moving beyond the Global versus Regional Dichotomy. *The Journal of Conflict Resolution*, 52 (2), 295-325.

Kaldor, M. (2005). *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra*. Barcelona: Tusquets Editores.

Mansfield, E. D.; Milner, H. V. & Rosendorff, B. P. (2000). Free to Trade: Democracies, Autocracies and International Trade. *American Political Science Review*, 94 (2), 305-321.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2006). *Relaciones comerciales entre Colombia y Venezuela*. Bogotá: Oficina de Estudios Económicos, OEE.

Moller, J. & Skaaning, S. (2011). Stateness first? *Democratization*, 18 (1), 1-24.

Portafolio. (2010, 26 de julio). Cúcuta amortigua toda la crisis con el vecino país. Recuperado de <http://www.portafolio.co/archivo/documento/CMS-7827402>. el 15/06/2012.

Ramírez, S. (2004). *Intervención en Conflictos Internos: El caso colombiano 1994-2003*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

----- & Cadena, J. M. (Eds.). (2006). *Colombia - Venezuela: Retos de la convivencia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

República Bolivariana de Venezuela. (2010, 21 de julio). La Colombia de Uribe y sus recurrentes ataques a Venezuela. Recuperado de http://www.asambleanacional.gov.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=25986%3AAla-colombia-de-uribe-y-sus-recurrentes-ataques-a-venezuela-&catid=317%3Atrabajos-especiales&Itemid=50&lang=es. el 15/06/2012.

Revista Semana. (2009, 3 de agosto). ¿Quién pierde más?, 1422, 24-28.

Reyes, C. R. (2009). Sectores amenazados por la inestabilidad de las relaciones políticas con Venezuela y Ecuador. Recuperado de <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-197677.html>. el 15/06/2012.

Stein, J. G. (2008). Crisis Management: Looking Back to Look Forward. *Political Psychology*, 29 (4), 553-569.

Tickner, A. B. (2008). "Una mirada comparada entre Colombia y Venezuela". En S. Ramírez (Ed.), *Venezuela hoy: miradas binacionales*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 325-329.

Uphoff, N. & Krishna, A. (2004). Civil Society and Public Sector Institutions: More

than a Zero-Sum Relationship. *Public Administration and Development*, 24, 357-372.

Urdaneta, A. (2005). Complejidades para entender y actuar en la frontera colombo-venezolana: Una mirada desde la perspectiva venezolana. En S. Ramírez & J. M. Cárdenas (Eds.), *Venezuela y Colombia: Debates de la historia y retos del presente* (págs. 209-235). Caracas: Grupo académico Colombia-Venezuela.

Fotos

Filgueiras, P. (2006). Press Conference by President of Venezuela Recuperado de: UN PHOTO <http://www.unmultimedia.org/photo/>. Accesado en 15/06/2012.

----- (2005). President of Colombia Addresses General Debate Recuperado de: UN PHOTO <http://www.unmultimedia.org/photo/>. Accesado en 15/06/2012.

Puesto de Observación en la frontera Yugoslava. UNPREDEP: Fuerza Preventiva de las Naciones Unidas.
Ex República Yugoslava de Macedonia, 28 de mayo de 1998. Vasilev/ Foto ONU



FRONTERAS

Fronteras compartidas, problemáticas comunes. Apuesta por un escenario de paz y desarrollo fronterizo para Colombia y sus vecinos

Jessica Andrea Agudelo Vélez, Beatriz Elena López Ríos, Ivette López Díaz.

Estudiantes Semillero de Estudios Internacionales Universidad de Antioquia.

Raquel Álvarez de Flores.

Profesora Investigadora del Centro de Estudios de Fronteras e Integración de la Universidad de Los Andes, Venezuela.

Octavio Del Moral,

Decano Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Latina de Panamá.

Gloria Young,

Directora del Instituto para la Consolidación de la Democracia, Universidad Latina de Panamá.

Coordinación: Amaya Querejazu, Universidad de Antioquia.

Resumen

Este artículo aborda la problemática de las fronteras a luz del capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas, con énfasis en los esfuerzos de diplomacia preventiva en las relaciones de Colombia con sus vecinos. En primer lugar, trata la histórica relación fronteriza entre Colombia y Venezuela y en segundo

lugar plantea una aproximación a la disputa entre Colombia y Ecuador por las fumigaciones con herbicidas en la frontera. En tercer lugar, se analiza la sensible situación en la zona del Darién, frontera con Panamá. Cada caso tiene una contextualización de la problemática, un análisis de los mecanismos de diplomacia preventiva presentes o ausentes y un diagnóstico de la situación. Por último, se concluye acerca de la importancia de los mecanismos pacíficos de solución de controversias a la luz de las obligaciones internacionales de los Estados.

Palabras clave: diplomacia preventiva, fronteras, fumigaciones, Colombia, Venezuela, Ecuador, Panamá.

Abstract

This article aims to address border tensions from the point of view of United Nations Charter- mainly chapter VI-, emphasizing the application of preventive diplomacy in the relationship between Colombia and its neighbors. First, the historical relationship between Colombia and Venezuela will be described; secondly, the dispute between Colombia and Ecuador caused by fumigations near the border will be analyzed. Each case offers a contextualization of the problem, an analysis of the pacific mechanisms of preventive diplomacy applied, and an assessment of the current situation. Thirdly, it addresses the sensitive situation in the Darién area, in the border with Panamá. Finally, there are some conclusions on the impact that those mechanisms have had for the states involved.

Key words: preventive diplomacy, frontiers, fumigations, Colombia, Venezuela, Ecuador, Panamá.

Introducción

Hace varios años, la Organización de Naciones Unidas (ONU) vio con preocupación que conflictos de baja intensidad tendían a agravarse y a convertirse en guerras abiertas con grandes pérdidas humanas y económicas. Bajo esas circunstancias se decidió fortalecer su sistema de prevención de conflictos, a partir de lo establecido en el capítulo VI de su carta constitutiva, relativa a la solución pacífica de controversias. Esta estrategia está presente para las zonas de frontera, áreas especialmente sensibles al surgimiento de tensiones o conflictos por su dinámica social y económica, relaciones de independencia e intercambios naturales de las poblaciones. En la Resolución 34/99 de la Asamblea General de la ONU “Desarrollo, fortalecimiento de la buena vecindad entre Estados”, aprobada el 14 de noviembre de 1979, se manifiesta que los conflictos fronterizos pueden constituir una grave amenaza para la paz y la seguridad internacionales y que desarrollar los principios de la buena vecindad constituye una forma de prevenir los conflictos y fomentar la confianza entre los Estados, en especial los Estados vecinos (Sainz, 2007).

Por otro lado, la historia de la definición de los límites y las fronteras en la región latinoamericana se asocia al carácter geopolítico y geoeconómico de estos territorios. Durante la época colonial se impuso un reparto territorial arbitrario con total desconocimiento de las diversas formas y grados de cultura y desarrollo de las sociedades regionales

(Zea y Magallón, 2000). En la actualidad, esas viejas disputas limítrofes se han visto agravadas por el tráfico de drogas, armas, violencia y la presencia de grupos armados al margen de la ley, que en un juego de poderes han logrado afectar negativamente las relaciones entre Estados y poblaciones fronterizas.

1. Altibajos en la relación frontera colombo venezolana

1.1 Contextualización

Las fronteras pueden transformarse en fuente de conflicto, reforzando las identidades nacionales, respecto a la negación del otro (González y Donís, 1989). En consecuencia, estas no sólo representan las divisiones geopolíticas que ignoran las historias locales, los intercambios sociales, culturales y económicos, propios de estas áreas. En medio de esta realidad, comienzan las disputas en la fijación de los límites entre Colombia y Venezuela, con una historia de casi dos siglos de sucesivos acuerdos, tratados y negociaciones, y algunas amenazas de guerra. Pese a estas desavenencias, el establecimiento de los lazos diplomáticos entre ambas naciones, casi desde el momento mismo de su independencia, ha priorizado los nexos históricos, la vocación vecinal y el ideal integracionista.

En su largo, irregular y tortuoso proceso de deslinde territorial y marítimo, Colombia y Venezuela acuden a la diplomacia y la negociación amistosa, por encima del mecanismo de la fuerza y la coerción. Expresión de este entendimiento y manejo de las buenas relaciones bilaterales se recoge en una serie de tratados, como el Tratado de “No Agre-

sión, Conciliación, Arbitraje y Arreglo Judicial”, suscrito el 17 de diciembre de 1939, para consolidar la paz entre ambas naciones y evitar cualquier hecho de agresión de una contra otra República (Art. 1) y, que las controversias de cualquier naturaleza o que por cualquier causa surjan entre ellas, sean sometidas a los procedimientos de solución pacífica previstos en el mismo instrumento (Gaviria, 1994). De igual forma, el Tratado de Límites y Navegación Fluvial de 1941 da por concluido el proceso de delimitación terrestre en toda su extensión. Este tratado se complementa con la firma del Estatuto de Régimen Fronterizo de 1942. (Álvarez de F, 2000). Si bien la delimitación terrestre llegó a su fin, entra en discusión lo relacionado con las áreas marinas y submarinas, iniciadas con el Tratado de Roma en 1970, cuestión aún pendiente por solucionar que en varias ocasiones ha sido motivo de tensiones entre ambos países.

La situación fronteriza ha sufrido algunos altibajos pero en la última década las tensiones se han incrementado debido, más que nada, a los desencuentros de los gobiernos de ambos países. Habida cuenta de estas problemáticas, en un primer momento los presidentes de Colombia y Venezuela, Uribe y Chávez, coincidieron en reanudar las agendas bilaterales en materia comercial y de cooperación, firmando importantes acuerdos de cooperación energética, como el gasoducto de Maracaibo-estado Zulia-Venezuela y Punta Ballena-departamento de la Guajira-Colombia. Pero las buenas relaciones se alteraron en el 2007, con la decisión del Presidente Uribe de suspender la mediación del Presidente Chávez para abogar por el intercambio humanitario. A

partir de esta fecha, se agudizan las tensiones diplomáticas entre ambas naciones, hasta concluir en la ruptura de relaciones en julio de 2010. Esta situación fue motivo de preocupación para la comunidad internacional, con participación de los gobiernos amigos de la región y la mediación de la Organización de los Estados Americanos (OEA), a fin de *dis-tensionar* las convulsionadas relaciones, con afectación del comercio binacional, el cual decayó de U\$602 millones en 2008 a U\$154 millones en 2010 (Ramos, 2011). Un nuevo cambio se produce con la llegada de Santos a la presidencia de Colombia: se suscriben nuevos convenios y se crean cinco comisiones para concretar aspectos relativos a los puntos más álgidos de las desavenencias.¹

1.2. Balance de los mecanismos empleados en la resolución de controversias a nivel binacional

La resolución de los contenciosos de carácter limítrofe, por la vía de las sentencias de arbitraje o la negociación directa, demuestra la voluntad de las dos repúblicas de privilegiar los ideales de integración, sin abandonar los intereses propios ni el cese de la soberanía. Si bien las contradicciones limítrofes continúan siendo motivo de discusión, se da prioridad al establecimiento de una agenda bilateral, en el marco del proceso de integración subregional y binacional. En la década de los 80, las fronteras fueron ámbitos dinámicos de integración. Este esfuerzo se vio interrumpido por uno

¹ Pago de la deuda, complementación económica, plan de trabajo de inversión social en zona de frontera, desarrollo conjunto de obras de infraestructura y lo concerniente a la seguridad, en concordancia con las buenas prácticas de la confianza, el diálogo y la negociación.

de los episodios más álgidos en las relaciones bilaterales, el incidente de la “Corbeta Caldas” en 1987, que ameritó la mediación de la OEA y de algunos presidentes de la región, a fin de disminuir el nivel de tensión suscitado por este episodio² y que culminó con la firma del “Acuerdo de Caracas”, la “Declaración de Ureña” en este mismo año y la firma del “Acta de San Pedro Alejandrino” en 1990 (Área, 2000).

A partir de este periodo se inicia un nuevo esquema en las relaciones bilaterales con una visión integral, a través de negociaciones y acercamientos. Se crean las Comisiones de Alto Nivel para estudiar y evaluar los aspectos más relevantes de las relaciones económicas y sociales entre ambas naciones, especialmente en las zonas fronterizas. El conjunto de los diversos temas de la bilateralidad pasa por el tratamiento de los asuntos migratorios, cuencas hidrográficas, tráfico de estupefacientes, hasta la temática de las áreas marinas y submarinas (Área, 2000). Es importante destacar en el análisis que nunca como en este periodo las relaciones bilaterales han cobrado tanta significación. Especial referencia merece el eje fronterizo conformado por el departamento Norte de Santander, Colombia, y el Estado Táchira, Venezuela, escenario de integración espontánea en virtud de las afinidades históricas, sociales, comerciales y culturales, propias de esta entidad especial, reconocido como el paso fronterizo más activo de América Latina. Este reconocimiento es producto del esfuerzo conjunto de ambas poblaciones y los entes con vida propia en la región, pese a las políticas

unilaterales de los respectivos gobiernos y los obstáculos impuestos por las barreras artificiales de carácter normativo y político.

En el recorrido, la observación y el monitoreo de la dinámica social, económica y política de la extensa franja fronteriza colombo-venezolana, se pudo constatar la persistencia de factores de riesgo estructural, tales como: pobreza, exclusión, marginalidad y desempleo, aunado a las nuevas amenazas, resultado de la transfronterización del conflicto armado colombiano y la internacionalización de las redes delictivas. Estos elementos desestabilizadores, de manera permanente afectan la tranquilidad y la paz de las poblaciones fronterizas, en plena violación de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. En atención a estas problemáticas, es imperativo adoptar medidas conjuntas con atención a las necesidades de las poblaciones locales y refugiados, principales víctimas de este conglomerado de situaciones amenazantes de la integridad territorial y de la calidad de vida de los habitantes de frontera.

1.3. Elementos para una agenda común desde la diplomacia preventiva en el marco de la integración regional

De todo lo antes visto, puede afirmarse que existen acciones concretas que ambos países pueden realizar. Desde la perspectiva del empoderamiento y el enfoque de política pública, se hace necesario identificar los factores perturbadores de la paz, el desarrollo y la tranquilidad de los pueblos de frontera, para así implementar un plan de paz entre ambas

² Véase Álvarez de Flores, Raquel (2000). Frontera, Educación e Integración. Apuntes para un diagnóstico. Litoforma, San Cristóbal, Venezuela.

naciones por la vía de la integración, sustentada en los valores de solidaridad, cooperación y complementación, en rechazo a acción militar, uso de la fuerza e injerencia de terceros, en el entendido de trabajar por una “frontera de paz y buena vecindad”. Así mismo, deben adoptarse disposiciones en cuanto al reconocimiento del multiculturalismo en igualdad de derechos, en atención a los diferentes grupos culturales que cohabitan en estos territorios, tomando en cuenta la experiencia de las comunidades indígenas, quienes mediante la capacidad de diálogo dirimen sus diferencias sin necesidad de recurrir a la fuerza, en el marco del buen gobierno y la sostenibilidad del plan de vida. Otra acción debe enfocarse necesariamente en la promoción de programas sociales y culturales binacionales desde la perspectiva de género, en razón de los flujos migratorios, la población refugiada y las comunidades receptoras, a fin de fortalecer el desarrollo autogestionario y el proceso de integración en el espacio común.

2. Las fumigaciones en la frontera colombo-ecuatoriana

2.1 Contextualización

El Plan Colombia entró en marcha en el año 1999 como respuesta al conflicto interno colombiano que afecta a este país desde hace más de cuatro décadas. Dentro de su ejecución se contempló la utilización de aspersiones con algunos herbicidas para erradicar los cultivos ilícitos, fuente de financiamiento de los grupos armados dentro del conflicto. La posición de Ecuador frente a dicha operación tuvo dos líneas. Desde el momento en que se iniciaron las fumigacio-

nes y hasta el año 2005, Ecuador³ optó por apoyar el Plan Colombia y las políticas de seguridad que se desarrollaban con el acompañamiento de los Estados Unidos. Después de este año, cambió su posición, exigiendo a Colombia reconocer que había fracasado en su política antidroga.⁴

En lo que se refiere a las fumigaciones, las reclamaciones ecuatorianas comenzaron el 2001, tras numerosas quejas de las comunidades indígenas y algunas ONGs sobre los problemas de salud causados por las aspersiones. Las protestas iban encaminadas a que Colombia respetara la franja de 10 kilómetros en la frontera establecida en acuerdos binacionales y se indemnizara al gobierno ecuatoriano y a los afectados de las poblaciones de las zonas afectadas: Esmeraldas, Carchy y Sucumbíos. La reclamación se fundamentó en algunas investigaciones sobre el impacto del glifosato, todas ellas sin mayor éxito pues fueron rechazadas por Colombia. En el 2007 el Presidente ecuatoriano Correa mostró su descontento con el proceso llevado con Colombia en dicha situación y afirmó su intención de iniciar un proceso ante el tribunal de la Haya por el daño causado a la población y a su territorio. En el siguiente año, la situación empeoró y las relaciones entre ambos Estados se rompieron a partir de los bombardeos de Angostura (también llamada Operación Fénix) realizados por Colombia en el territorio ecuatoriano el 1 de marzo de 2008, que conllevó a que el problema de las fumigaciones pasara a un segundo plano, frente a la situación compleja que se presentaba.

3 Gobiernos de Gustavo Noboa y Lucio Gutiérrez.

4 Ver anexo1. Cronología



Control de pasaportes. Oecussi, (Timor-Leste), 11 de septiembre de 2007. Perret/ Foto ONU

Finalmente, el 31 de marzo de 2008 Ecuador presentó una demanda contra el Estado colombiano ante la Corte Internacional de Justicia alegando que ya había agotado la vía diplomática y Colombia no había cambiado

su comportamiento y solicitando un pronunciamiento de la Corte en el que se declare la responsabilidad internacional de Colombia por violación al derecho internacional y la correspondiente indemnización.⁵

⁵ Ver Anexo 3 Resumen de la demanda.

2.2 Análisis de los mecanismos de diplomacia preventiva presentes y ausentes

Colombia y Ecuador han suscrito el Tratado Americano de Solución Pacífica de Controversias (Pacto de Bogotá de 1948), carta de la ONU, Carta de la OEA, y en sus legislaciones internas mencionan su respeto a los principios de derecho internacional, de ahí su obligación de utilizar la diplomacia preventiva como medio de solución para sus controversias.⁶

Desde que se llevaron a cabo las primeras fumigaciones, ambos países realizaron acciones tendientes a hacer uso de los mecanismos pacíficos de solución de conflictos sin llegar a un acuerdo en razón a sus diferentes formas de percibir el objeto de la controversia: para Ecuador, Colombia viola el derecho internacional en tanto usa una sustancia tóxica que perjudica a la comunidad, el suelo y la salud de su territorio; Colombia, en cambio, no avizora ninguna violación y defiende su lucha legítima contra el conflicto interno. Además, tampoco considera que existan pruebas concretas que demuestren los efectos nocivos de los herbicidas utilizados.

Buscando un acuerdo frente a las diferencias, se suscitaron numerosos encuentros de alto nivel que nunca llegaron a concretarse en una negociación formal con un contenido de elementos necesarios para un desarrollo de voluntades políticas, sin contar que los leves encuentros de altos mandatarios, como el de los presidentes Uribe y Correa en la posesión del presidente de Nicaragua⁷ que no condujeron a

nada. Colombia decidió retomar las aspersiones con glifosato, generando algunos problemas diplomáticos y un rompimiento de relaciones, motivado además por el mencionado ataque al campamento de Raúl Reyes en el Ecuador.

Otro mecanismo constante en los 10 años que lleva esta controversia fue la investigación. A lo largo de estos años hubo 5 informes de alto nivel referentes a los efectos del glifosato⁸, la mayoría sin acogida por parte de los gobiernos. El más sobresaliente de la lista es el presentado por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la OEA, concluyendo que la fórmula utilizada en las aspersiones constituía poco riesgo para la salud humana y la vida silvestre, lo que Colombia toma como base para continuar usando este químico en la erradicación, pero que Ecuador rechaza de plano. Si bien los informes de investigación no son obligatorios para los Estados, es un mecanismo que puede delimitar la controversia si se establecen parámetros claros avalados por ambos países y se enfocan en una solución conjunta. En este caso, la contradicción en sus resultados sirvió para afianzar la intransigencia de los gobiernos. Tampoco ayudó la situación de constantes cambios de gobierno en Ecuador y la existencia de un largo gobierno de mano dura en Colombia.

Si bien hubo una participación, para bien o para mal, de algunos países próximos como Venezuela, Estados Unidos y de organizaciones internacionales, no se logró una mediación que específicamente tratara el tema de las fumigacio-

⁶ Ver Anexo 3—Referente al marco normativo.

⁷ Ver Anexo 1—Cronología.

⁸ Ver Anexo 2— Tabla de informes

nes⁹. Los mecanismos preventivos probaron no ser idóneos en este contexto, debilidad que culminó con la expectativa de un arreglo judicial en el que la Corte Internacional de Justicia dé una respuesta jurídica y obligatoria para los Estados.

2.3 Análisis de la situación

La llegada de un caso a una Corte Internacional demuestra que otros mecanismos reconocidos por la Carta de la ONU fueron insuficientes o inadecuados para evitar que un problema interestatal repercutiera en la comunidad internacional y en su población. Pero tampoco puede decirse que los mecanismos puestos a disposición de los gobiernos en instancias regionales fueron utilizados. Esta debilidad en la diplomacia preventiva se debe, en gran medida, a la politización de la situación.

Consideramos que la causa de este impasse entre Colombia y Ecuador fue el hecho de no tener la misma lectura de la situación. En principio Ecuador entendía su compromiso como ente latinoamericano en su lucha contra las drogas, pero con los gobiernos de Palacios y Correa la corriente cambió y su postura se hizo inflexible y con pocas muestras de un ánimo conciliatorio. No puede descartarse que la rigidez colombiana también interfiriera profundamente en una solución, ya que las muestras de posible acuerdo se vieron interrumpidas por su voluntad.

Por último, cabe mencionar la afectación a la comunidad civil ecuatoriana que se vio reflejada en los desplaza-

mientos masivos. No podemos expresar acá que la culpa sea solo de las malas gestiones de los gobiernos, pues la presencia de grupos armados es un factor que hace la situación aun mucho más compleja; pero recae sobre los Estados la responsabilidad de sortear sus controversias de la mejor manera posible, porque es sobre su comunidad que repercuten las consecuencias. En este caso, los gobiernos no tuvieron en cuenta a la sociedad civil en sus acercamientos, ni alcanzaron a prever el desplazamiento masivo que se presentó a raíz de este desacuerdo. La sociedad civil, especialmente la afectada por las fumigaciones, no fue tomada en cuenta en el proceso.

3. Balance de los mecanismos de diplomacia preventiva presentes empleados en la resolución de controversias a nivel binacional en la frontera colombo-panameña

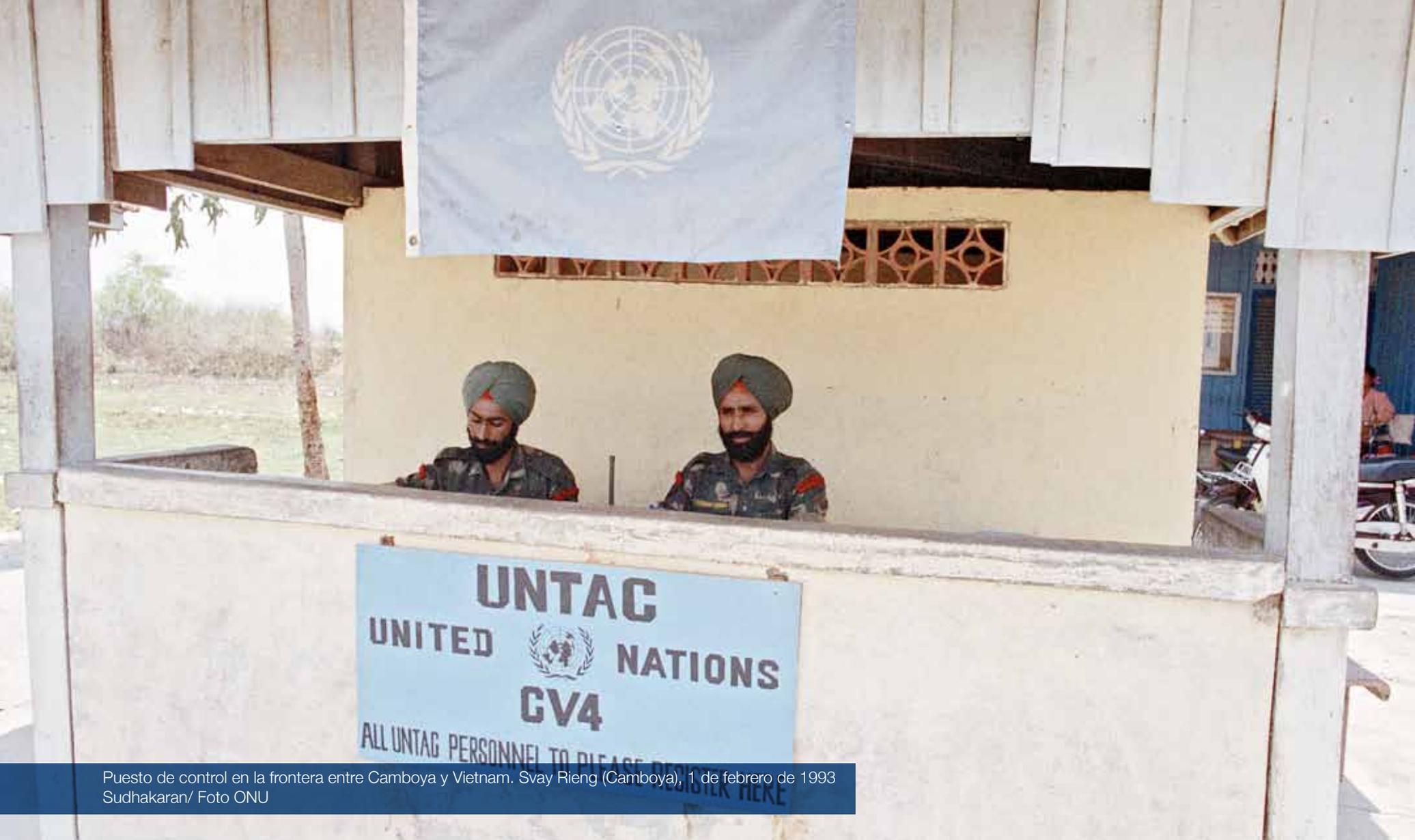
3.1 Contextualización:

La frontera de Panamá con Colombia visibiliza una problemática especial en el continente porque Panamá es un país de carácter policíaco¹⁰, pero además porque la zona fronteriza es estratégica por su diversidad. La zona fue declarada Patrimonio de la Humanidad en 1981 y, en 1982, Reserva de la Biósfera por la UNESCO. Por lo tanto, se convierte en un área para el desarrollo regional y un activo mundial con nuevas obligaciones para los Estados.

Poussa (2004), señala que la región limítrofe entre Panamá y Colombia conocida como “Tapón del Darién” es una zona de biodiversidad y, por ende, de reserva que pertenece

⁹ Los esfuerzos de conciliación de la Fundación Carter, la Comunidad Andina de Naciones y la OEA se enfocaron en restaurar las relaciones diplomáticas más que a tratar el asunto de las fumigaciones.

¹⁰ El ejército de Panamá fue desmantelado el 20 de diciembre de 1989, en el contexto de la invasión de los Estados Unidos.



Puesto de control en la frontera entre Camboya y Vietnam. Svay Rieng (Camboya), 1 de febrero de 1993
Sudhakaran/ Foto ONU

a los respectivos espacios nacionales y cuya riqueza ecológica la comparten ambos países. Pero es también un espacio marginal debido a la complejidad de los aspectos geográficos, históricos y políticos. Esta zona permanece desvinculada de

la dinámica económica vigente en el resto del país. Su aislamiento ha impedido en buena parte el desarrollo de estructuras que puedan proveer condiciones adecuadas de seguridad, tanto para el desempeño de la vida cotidiana como para acti-

vidades más específicas, tales como inversiones de capital y organizaciones productivas. Estos factores han incidido en la capacidad de control y vigilancia que las autoridades panameñas hayan podido ofrecer hasta ahora a los pobladores de la región. Otro tanto ocurre del lado colombiano: la frontera es un territorio donde apenas se asoma el flujo del orden público. La carencia de infraestructura la hace inaccesible, impidiendo la extensión de servicios públicos básicos como salud, vivienda, educación y trabajo (a pesar de que en este momento el país vive, técnicamente, un periodo de pleno empleo). Además, para nadie es desconocido que la región fronteriza entre Panamá y Colombia es territorio de combates de grupos armados, como el Frente 57 de las FARC, y también de grupos organizados de delincuencia común. Es territorio de “coyotes” que trafican inmigrantes¹¹, sin contar la enorme población colombiana¹² de desplazados, o quienes buscan una mejor vida; es también territorio de trasiego de armas y de narcotráfico, lo que ha traído nuevas formas de comisión de delitos, extrañas al panameño, como lo son el “ajuste de cuentas” o los “sicariatos”.¹³

3.2 Las medidas de fomento de confianza (MFC) en el camino de la diplomacia preventiva

En 1992 se creó la Comisión de Vecindad e Integración en el contexto del nuevo modelo de seguridad hemisférica centrada en los valores e intereses compartidos en la región; la identifica-

ción de situaciones que atenten contra los valores compartidos y el diseño de mecanismos de prevención y reacción adecuados, y la adopción de acuerdos necesarios sobre medidas de acción colectiva tendientes a prevenir y neutralizar las acciones de riesgo. Así mismo, se negoció y firmó un Acuerdo de Asistencia Legal y Cooperación Judicial, firmándose posteriormente un Protocolo Complementario sobre la misma materia.

Cuando en esa misma década se empezó a sentir la presión de la presencia guerrillera en la provincia de Darién, la administración de Pérez Balladares decidió proteger a los pobladores panameños de la frontera colombo-panameña y recuperar algunas tareas de control fronterizo. Para ello creó el Servicio Especial de Fronteras (SEF), constituido por miembros especializados de la Policía Nacional. Durante el gobierno de Moscoso, las relaciones diplomáticas con Colombia adquirieron notoriedad en cuanto a la colaboración entre ambos países para lograr políticas de entendimiento “como buenos vecinos”. El aumento del narcotráfico y sus mecanismos sofisticados de posicionamiento en la frontera exigía prevenirlo y combatirlo mediante significativos esfuerzos nacionales y de cooperación internacional. Se puede explicar así el apoyo dado por Panamá durante la administración Moscoso a los esfuerzos de Colombia en su lucha contra el terrorismo, apoyo que fue criticado por los sectores de oposición, pero que quedó plasmado en la “Declaración de Panamá”¹⁴. Panamá respaldó también la Resolución de la OEA contra el terrorismo en Colombia y asumió las obligaciones inherentes a colaborar dentro de sus limitaciones

11 En los últimos años han sido subsaharianos y, en el último año, cubanos.

12 Estadísticas no oficiales asumen que actualmente el 10% de la población de Panamá es colombiana.

13 Expresión en español, relativa al vocablo sicario (del latín *sicarius*) y usada en Colombia para expresar asesinatos a sueldo.

14 La Declaración fue suscrita el 11 de febrero del 2003 por siete Jefes de Estado y el Canciller de Argentina, por la que se repudian y condenan todas las acciones y actividades terroristas en Colombia.

legales de acuerdo con la Resolución 1465 del Consejo de Seguridad de la ONU, del 13 de febrero de 2003.

Con el presidente Torrijos se concretaron propuestas de desarrollo comercial y cultural con Colombia, como una política preventiva, nacional y regional, tales como la interconexión eléctrica y el gasoducto, además de impulsar las inversiones panameñas en Colombia, que toman su máximo apogeo en esa época. Todo esto, con el fin de que el gobierno colombiano pusiera especial atención en mayores controles fronterizos. Actualmente, el programa Desarrollo Sostenible del Darién es considerado, más que una acción nacional de seguridad, un programa enfocado en la solución de problemas apremiantes de las comunidades fronterizas, tales como carreteras, electrificación, educación, salud y titulación de tierras, con el fin de que sus pobladores se integren al desarrollo nacional. De esta forma, el desarrollo local mantiene un cerco de seguridad fronterizo, transformándose en una política realmente preventiva de desarrollo. Hoy día, la Policía Nacional de Panamá desarrolla esfuerzos por reducir la incidencia de las actividades ilícitas mediante el incremento del pie de fuerza, constantes patrullajes y la creación de puestos de retenes móviles y fijos. Se busca garantizar que su presencia sea más de tipo preventiva que policial.

3.3 Análisis de la sensible situación en la frontera colombo-panameña

Los objetivos básicos que se tratan de cumplir en el contexto de la diplomacia preventiva de frontera pueden resumirse en apoyar los esfuerzos de la comunidad internacional y,

principalmente, los del gobierno colombiano para poner fin a varias décadas de violencia y desgarramiento social; proyectar una estrategia nacional que garantice en el territorio nacional y a quienes en él habitan (nacionales y extranjeros) la tranquilidad y paz necesarias para una normal convivencia; así como la seguridad de que el suelo panameño no será usado por fuerzas irregulares de Colombia para perpetrar o facilitar acciones contra las instituciones estatales, contra el pueblo de Colombia y contra otras naciones.

La presencia de grupos armados y el narcotráfico han sido causa de los problemas fronterizos, así como un obstáculo para su solución. Sin embargo, también lo son la pobreza y la marginalidad en la que viven las poblaciones. Es por eso que no basta con adoptar políticas fronterizas que enfatizan en el tema del control y la seguridad, sino políticas sociales en las que la participación de las mismas poblaciones debe primar. En ese sentido, representan un avance las políticas de la diplomacia preventiva, aunque no han demostrado ser la solución final.

Conclusiones

Los medios pacíficos de solución de controversias son altamente efectivos cuando la voluntad de los Estados está presente en la búsqueda de una solución. Esto aplica también a las tensiones y los conflictos fronterizos, pero cuando dicha voluntad no se consolida son frecuentes los impasses diplomáticos y los problemas se perpetúan. Históricamente, la mediación y los buenos oficios han formado parte de las alternativas de los Estados para tratar sus tensiones fronterizas. Pero es evidente la falta

de voluntad política de los gobiernos por apostar y dedicar más esfuerzos a la diplomacia preventiva y a los demás mecanismos previstos en el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas.

En razón al conflicto interno y al narcotráfico, y como consecuencia del manejo político que se ha dado a esa situación, Colombia es muy vulnerable a las controversias internacionales y a la injerencia de otros actores como ONGs, Estados, Organizaciones internacionales y movimientos sociales que permanecen atentos a la situación interna, razón por la cual debería ser más cuidadoso en la forma en la que maneja su política exterior.

Colombia debe replantear su política fronteriza y abandonar la actitud de asumir que sus vecinos son ajenos a su problemática, pues no solamente la entienden muy bien, sino que también la padecen. El país debe ser más incluyente y receptivo a las posiciones de sus vecinos y a las soluciones que ellos proponen. Así mismo, la inclusión de actores no estatales, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y el apoyo de terceros, puede ser clave para la consolidación de relaciones fronterizas que le apuesten a la paz y al desarrollo de sus poblaciones.

Por último, si bien las fronteras representan el lugar en el cual las contradicciones se expresan de la manera más aguda, como por ejemplo la desigualdad social, el desequilibrio económico, el abandono de los gobiernos centrales, la inseguridad, entre otros factores, no es menos cierto que estas constituyen espacios privilegiados para el intercambio cultural, económico y social, en una demostración del reco-

nocimiento del otro, propio del multiculturalismo, presente en estos ámbitos fronterizos, razón que debe primar para acciones concertadas en términos del desarrollo, la integración y la paz en los espacios fronterizos.

Bibliografía

- Álvarez de Flores, Raquel. (2000). *Frontera, Educación e Integración. Apuntes para un diagnóstico*. San Cristóbal: Litoforma. pp 391.
- Área, Leandro. (2000). *¿Cómo negociar con los países vecinos?, la experiencia colombo-venezolana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, Ministerio de Relaciones Exteriores. Pp. 173.
- Conte, Jorge. (2006). *Patrimonio de la Humanidad y Reserva de la Biósfera por la UNESCO, el Tapón del Darién ya no existe*. ECO. PORTAL.NET. 29 de enero. s/o/d. <http://www.ecoport.net/content/view/full/56091> consultado en marzo de 2012.
- Gaviria Liévano, Enrique. (1994). *Colombia en el diferendo con Venezuela*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez C. Ltda. Pp. 548.
- García, Andelfo. (2011). *Mediación y Solución de Controversias en el Sistema Internacional Contemporáneo*. Cátedra Augusto Ramírez Ocampo. Resolución Pacífica de Controversias 2011. Centro de Pensamiento Estratégico. Ministerio de Relaciones Exteriores. República de Colombia. Artículo Inédito.
- González, Hermann, y Manuel Donís. (1989). *Historia de las fronteras de Venezuela*. Caracas: Cuadernos Lagoven. Pp. 179.
- Hernández H.L, K. S. (1995). *Fortalecimiento de la Capacidad del Sistema de las Naciones Unidas para la Prevención de Conflictos*. Ginebra: Naciones Unidas.
- Leiva Gaitán, Gloria. (2012). *Fronteras, vulnerables por el contrabando y el narcotráfico*. El Panamá América. Marzo 4. Sección Opinión.
- Leis, Raúl. (2001). *Frontera ardiente; ALAI, América Latina en Movimiento*. No. 331. Abril 24. s/o/d. <http://alainet.org/active/1222&lang=es>. Consultado en enero de 2012.
- Márquez-Padilla, P. C. (2011). Conflicto y Cooperación en las Relaciones Internacionales. *Norteamérica*, pp. 1-34.

- Mena García, Carmen. (2011). *El oro del Darién. Entradas y cabalgadas en la conquista de Tierra Firme. (1509-1526)*. Sevilla. Editorial del Centro de Estudios Andaluces.
- Nivia, E. (2001). *Fumigaciones: más grave que la desinformación es la mala información. Revista Semana*.
- Poussa, Carla; (2004). Crisis colombiana: una perspectiva panameña. *Revista Colombia Internacional*, Ediciones del Departamento de Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Los Andes; Tema: Percepciones hemisféricas sobre la crisis colombiana. ISSN (versión en línea).No.60. pp. 188 – 207.
- Ramos, Francesca. (2011). Continuidades y quiebres en la política internacional de Uribe: Reflexiones sobre las relaciones internacionales de un país particular. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, Vol. 6. No. 12. pp. 11-41.
- Sainz, Juan Carlos. (2007). “Derecho Internacional vecinal. Una aproximación Colombo-venezolana”. *Aldea Mundo, Revista sobre Fronteras e Integración*. No. 24. pp 25-36.
- Sandoval, Juan Manuel, Raquel Álvarez y Luis Ángel Saavedra. (Coordinadores). (2011). *Integración Geoestratégica, Seguridad, Fronteras y Migración en América Latina*. Fundación Regional en Asesoría de Derechos Humanos (INREDH); Serie Investigación 23; Quito, Ecuador, noviembre 2011; pp. 390.
- Secretario General de Naciones Unidas. (2011). *Diplomacia Preventiva: obtención de Resultados*. Informe presentado a la Asamblea General de Naciones Unidas, (agosto 2011).
- Zea, Leopoldo y Mario Magallón. (2000). *Latinoamérica cultura de culturas*, Colección Latinoamérica Fin de Milenio. México: Instituto Panamericano de Geografía e Historia, Fondo de Cultura Económica. Pp. 153.

Tratados y constituciones

- Tratado Americano de Soluciones Pacíficas “Pacto de Bogotá”, suscrito en Bogotá el 30 de abril de 1948. Recuperado en mayo de 2012, de la Organización de Estados Americanos: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-42.html>.
- Carta de las Naciones Unidas, capítulo VI. (s.f.). ONU. Recuperado en abril de 2012, de Organización de Naciones Unidas: <http://www.un.org/es/documents/charter/>.
- Constitución Política de Colombia. 1991, Bogotá.
- Constitución de la República del Ecuador. 2008, Quito.

Anexo 1

Línea cronológica Colombia- Ecuador

Año 2000

- 1- Las primeras aspersiones se realizaron en el marco del Plan Colombia en el primer semestre del año 2000. El Gobierno ecuatoriano pidió que fueran compensados los daños colaterales que causaron dichas fumigaciones y los demás accionares del PC.
- 2- Provincias ecuatorianas presentan queja a las autoridades sobre el efecto nocivo del glifosato para la salud de la población, los cultivos y el medio ambiente.
- 3- EUA niega que las fumigaciones del sur de Colombia afecten al Ecuador haciendo notar que las enfermedades de las que se quejan los campesinos proliferan desde hace tiempo entre las poblaciones fronterizas.

Año 2001

- 4- El 24 de julio, la ONU denunció que las fumigaciones afectaban injustamente a campesinos e indígenas.
- 5- Organizaciones ecológicas e indígenas ecuatorianas aseguran que debido a las fumigaciones cerca de la frontera, decenas de personas han resultado afectadas y varios animales han muerto a finales del mes de agosto.
- 6- En el mes de agosto del año 2001 en una resolución que no tenía carácter obligatorio, el Parlamento Andino ordena a Colombia suspender las fumigaciones.

Año 2002

- 7- En el año 2002 llega un nuevo presidente a Colombia, Álvaro Uribe Vélez. Trae con él la política de seguridad democrática con la que se intensifican las fumigaciones.
- 8- Las organizaciones que monitorean el impacto de las

fumigaciones en Ecuador denuncian que el Gobierno colombiano incumple con la obligación de dejar una franja de 10 Km libre de químicos.

- 9- El 4 de septiembre el Departamento de Estado de EUA emite un informe sobre el impacto de la erradicación aérea de coca desconociendo la nocividad de la mezcla asperjada.
- 10- La canciller Nina Pacari anuncia que Ecuador suscribirá un convenio con Colombia para evitar el impacto negativo de las aspersiones como herramienta jurídica para exigir a Colombia que las fumigaciones llegaran hasta unos 10 Km antes de la frontera con el Ecuador. Cabe anotar que ya existía un acuerdo verbal pero no se cumplía.

Año 2003

- 11- En abril de 2003 Colombia aceptó la petición ecuatoriana de la firma de un convenio escrito para regular las fumigaciones realizadas cerca de la frontera.
- 12- El 14 de octubre de 2003 se instauró entre los gobiernos de Colombia y Ecuador una comisión científica binacional que se encargaría de determinar si las fumigaciones con glifosato habían afectado cultivos en el territorio ecuatoriano; mientras tanto, se suspendieron las fumigaciones en Putumayo.
- 13- En octubre de 2003 se anunció que se suspenderían las fumigaciones hasta que una comisión científica binacional para el control y vigilancia ambiental y de salud, relacionada con el uso de sustancias químicas en erradicación de cultivos ilícitos, les diera su aprobación. Sin embargo, en marzo de 2004 la comisión no había mostrado ningún resultado: ni un protocolo de investigación ni un plan de trabajo.

Año 2004

14- El 2 de agosto de 2004 la Cancillería ecuatoriana informó que Colombia se comprometía a que las fumigaciones no afectarían los cultivos lícitos ni a los habitantes del lado ecuatoriano. Además, el presidente de Colombia, Álvaro Uribe, puso en conocimiento de Ecuador su deseo de solicitar a la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas (CICAD), división de la OEA, una investigación sobre los posibles efectos en la salud humana, la flora y el medio ambiente, de la aspersión con glifosato.

Año 2005

- 15- El 15 de mayo Ecuador solicitó a Colombia suspender las fumigaciones de cultivos ilícitos en la frontera hasta que se comprobaran los posibles efectos nocivos en la salud humana y sus consecuencias.
- 16- Colombia solicitó a la CICAD realizar un estudio científico para evaluar el riesgo en la salud humana y el ambiente del empleo del glifosato en las fumigaciones. La comisión respondió que dichas fumigaciones son totalmente inocuas y el riesgo de que la aspersión se traslade accidentalmente a sitios no programados es menor al 1% del total de la superficie asperjada.
- 17- En junio de este año Ecuador endurece su postura luego que una comisión científica desvirtuó la tesis de la OEA, estableciendo una reunión entre cancilleres para comentar las conclusiones del informe que justifica el reclamo de Ecuador de suspender las fumigaciones.
- 18- Ecuador le solicita a la Organización Mundial de la Salud (OMS) la elaboración de un estudio sobre el glifosato.

Año 2006

19- El 12 de diciembre el Presidente Álvaro Uribe autorizó las fumigaciones aéreas en la frontera con Ecuador pues, según él, tras sobrevolar la zona del Putumayo se

dio cuenta que hay más de 10 mil hectáreas sembradas con cultivos ilícitos. La Cancillería ecuatoriana se quejó porque, según ella, no recibió una notificación del reinicio de las fumigaciones en la frontera.

- 20- El 13 de diciembre el Gobierno ecuatoriano muestra su desacuerdo con el reinicio de las fumigaciones y llama a su embajador a consultas. Colombia solicita cooperación por parte de Ecuador para mantener la frontera libre de cultivos ilícitos.
- 21- Ecuador envió una comunicación especial al secretario general de la OEA para que en la medida de sus posibilidades buscara una solución a la controversia.
- 22- El 17 de diciembre Ecuador demanda a Colombia ante la OEA.

Año 2007

- 23- El 9 de enero de 2007 Ecuador presenta su problema con Colombia en la OEA y propone crear una comisión científica binacional para que realizara un estudio sobre el impacto real del glifosato en materia ambiental y los riesgos para los seres humanos.
- 24- El 13 de marzo de 2007 Ecuador denuncia el caso ante el Consejo de Derechos Humanos (CDH) de la ONU.
- 25- En abril el embajador de Ecuador en Colombia regresa tras la suspensión de las fumigaciones.
- 26- En mayo Ecuador se queja ante la ONU por las aspersiones en la frontera. La comisión colombiana reaccionó indicando que no consideraba idóneo al Consejo de Derechos Humanos para conocer de asuntos que merecen riguroso soporte científico. Además, según ellos, el Consejo carecía de competencia en asuntos que aún trataban de resolverse en canales diplomáticos bilaterales.
- 27- En mayo, el relator especial de la ONU, Paul Hunt, solicitó al Gobierno colombiano suspender de manera definitiva las fumigaciones en la frontera y compensar a los afectados.

Año 2008

- 28- Ecuador reitera que la vía diplomática se agotó y por eso se presentaría la demanda ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ).
- 29- En marzo de 2008 Ecuador demanda a Colombia ante la CIJ con base en el Art. XXXI del pacto de Bogotá en el que ambos países reconocieron la competencia de la

Corte. Busca que ella declare que Colombia ha violado la soberanía ecuatoriana con las fumigaciones que se realizaban desde siete años atrás en la frontera. Además pretendía que Colombia pagara por el daño causado y en el futuro se abstuviera de realizar aspersiones a una distancia de 10 Km de la frontera.

Anexo 2

TABLA DE INFORMES TENIDOS EN CUENTA EN LA CONTROVERSIA COLOMBIA VS. ECUADOR

REPRESENTANTE	FUENTE	FECHA	CONCLUSIÓN
Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos, EPA, Oficina de Programas de Pesticidas	Details of the Consultation for Department of State Use of Pesticide for Coca Eradication Program in Colombia	Agosto de 2002	Estudio con la metodología de evaluación de riesgos, desde el modelo médico – que minimiza las condiciones basadas en síntomas. Describe el uso del glifosato en Colombia y los Estados Unidos.
Informe sobre asuntos relacionados con la erradicación aérea de coca ilícita en Colombia	Oficina para Asuntos Internacionales de Narcóticos y Ejecución de la Ley (INL) del Departamento de Estado	Septiembre de 2002	Concluye que el glifosato se usa de acuerdo a las instrucciones de uso de la etiqueta, que las aspersiones están de acuerdo con las leyes colombianas y que no son un riesgo excesivo ni representan un efecto adverso a los humanos o al medio ambiente.
Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la (OEA)	Estudio sobre los efectos del uso de glifosato. Liderado por el Ecotoxicólogo Keith R. Solomon.	Primer informe para marzo de 2005	El panel llegó a la conclusión de que la fórmula de aspersión constituye poco riesgo para los humanos o la vida silvestre.
Comisión científica ecuatoriana por acuerdo binacional ecuatoriano-colombiano que dio paso a la creación de la Comisión en 2003	El sistema de aspersiones aéreas del Plan Colombia y sus impactos sobre el ecosistema y la salud en la frontera ecuatoriana	Abril 2007	Realizó constataciones y verificaciones; receptó testimonios de la población afectada y determinó una inobjetable afectación en su territorio. Sustentan científicamente el reclamo que el Ecuador hace a Colombia para que cesen definitivamente las aspersiones aéreas con el paquete herbicida en la zona fronteriza en una franja de seguridad de por lo menos 10 km. Aparentemente no se consideró válido.
Embajada de los Estados Unidos de América en Colombia	Revisión de la estrategia antidroga de la CICAD-OEA	Septiembre de 2009	Se realizó una segunda serie de experimentos de seguimiento para estudiar anfibios sensibles (ranas) y humanos que se hubieran visto expuestos en las regiones donde se asperja la coca. Estos informes se socializaron electrónicamente el 11 de agosto de 2009 en forma de nueve documentos publicados en el Vol. 72 de la “Revista de Toxicología y Salud Ambiental” donde se concluye que la aspersión aérea con glifosato para el control de la coca en Colombia no implica ningún riesgo para los humanos y el medio ambiente. Aunque se sugirieron algunos cambios técnicos, la mayor preocupación fue el mejoramiento de la eficacia del herbicida y no asuntos relacionados con la seguridad.

Anexo 3

PRETENSIONES Y HECHOS DE LA DEMANDA PRESENTADA POR ECUADOR CONTRA COLOMBIA EN LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

TRIBUNAL: Corte Internacional de Justicia.

DEMANDANTE: República del Ecuador.

AGENTE REPRESENTANTE: Diego Cordovez Zergers.

DEMANDADO: República de Colombia.

FECHA DE PRESENTACIÓN: 31 de marzo de 2008.

TIPO DE CONTROVERSIA: violación de fronteras e incumplimiento de las obligaciones de precaución y prevención.

PRETENSIONES

1. Que se declare que Colombia ha violado sus obligaciones en virtud del derecho internacional al causar o permitir que se posen en el territorio del Ecuador herbicidas tóxicos que han provocado daños a la salud humana, a las propiedades y al medio ambiente.
2. Con base en lo anterior, que Colombia indemnizará al Ecuador por cualquier pérdida o daño causado por sus actos contrarios al derecho internacional, a saber, el uso de herbicidas, incluso por medio de aspersiones aéreas, y en particular:
 - (i) la muerte o daños a la salud de cualquier persona o personas ocasionados por el uso de dichos herbicidas; y
 - (ii) cualquier pérdida o daños a la propiedad o a los medios de vida o a los Derechos Humanos de dichas personas; y

(iii) daños ambientales o el agotamiento de los recursos naturales; y

(iv) los costos de monitoreo para identificar y evaluar futuros riesgos para la salud pública, los Derechos Humanos y el medio ambiente, como resultado del uso de herbicidas por parte de Colombia; y

(v) cualquier otro daño o pérdida; y que

(C) Colombia

(i) respetará la soberanía y la integridad territorial del Ecuador; y

(ii) tomará de manera inmediata todas las medidas necesarias para prevenir el uso en cualquier parte de su territorio de cualquier herbicida tóxico de modo tal que pueda posarse en el territorio del Ecuador; y

(iii) prohibirá el uso, por medio de aspersiones aéreas, de dichos herbicidas en el territorio del Ecuador, o cerca de cualquier parte de su frontera con el Ecuador.

****Se reserva el derecho de solicitar que se dicten medidas cautelares.**

Para información más detallada remitirse a: <http://www.serpajamericalatina.org/secretariados/ecuador/demanda.pdf>



Secretario General Ban Ki-moon (izq) con Aung San Suu Kyi, Premio Nobel de Paz (1994). Yangon, (Myanmar), 1 de mayo de 2012. Garten/ Foto ONU

LA MUJER COMO CONSTRUCTORA DE PAZ

Pontificia Universidad Javeriana, Cali

Redes de mujeres por la paz

Lina Fernanda Gonzalez Higuera

María Irene Victoria Morales

Pontificia Universidad Javeriana, Cali.

Resumen:

En este ensayo se buscará visibilizar el trabajo, por una parte, de las cortes internacionales de mujeres y, por otra, de la red internacional de mujeres de negro como prácticas políticas que se pueden inscribir en las intencionalidades de la diplomacia preventiva. Este ejercicio de reconocer públicamente el trabajo de estas organizaciones constituye una estrategia de aplicación de la misma. Se intenta poner en correlato los principios de la diplomacia preventiva con las acciones colectivas de estos grupos, rescatando el valor simbólico de sus prácticas de resistencia pacífica como escenarios políticos pedagógicos y de sanación.

Palabras Claves: Diplomacia preventiva, Cortes Internacionales de Mujeres, Mujeres de Negro.

Abstract:

This essay aims to show, on the one hand, the work of the international women's courts, and on the other hand, the international network of "Women in Black", as political practices that can be related to the aims of preventive diplomacy. This exercise to publicly acknowledge the work of these organizations is a strategy for implementing it. It tries to correlate the principles of preventive diplomacy with

the collective actions of these groups, rescuing the symbolic value of their practice of non-violent resistance as political scenarios for learning and healing.

Key Words: Preventive diplomacy, International courts of women, Women in Black.

La Diplomacia Preventiva

La diplomacia preventiva precisa basarse en la alerta temprana. La relación que esta puede tener con los escenarios de denuncia pública se puede focalizar en los aportes que estas organizaciones hacen con su investigación sistemática y rastreo geográfico de la vulneración de los Derechos Humanos como insumo valioso para las alertas tempranas y la prevención de nuevos conflictos o la exacerbación de los ya existentes.

Se entiende por diplomacia preventiva el conjunto de medidas destinadas a evitar la proliferación de controversias entre dos o más partes e impedir que dichas controversias se transformen en enfrentamientos, procurando evitar que una vez producida la confrontación, esta se extienda. Boutros Boutros-Ghali, el sexto Secretario General de la ONU (periodo de mandato 1992-1996), en su documento "Un programa de paz", trató ampliamente el tema (Boutros-Ghali, 1992).

Las Cortes o Tribunales¹ de mujeres surgieron en la década de los 90 en Asia, a partir de la iniciativa de mujeres activistas y académicas constituidas en diversos colectivos

¹ En Asia, África y Oceanía reciben el nombre de tribunales y en Centroamérica y Suramérica se han denominado Cortes, para efecto de este artículo se hablará de Cortes.

y organizaciones² de trabajo permanente ante las violencias contra las mujeres. Son escenarios itinerantes contruidos por mujeres para develar y visibilizar las dinámicas, las lógicas y los impactos de las violencias estructurales, públicas y privadas contra las mujeres, en los espacios de la vida cotidiana y en los contextos de guerras.

Estas cortes se articulan en cada lugar con las diversas organizaciones³ de mujeres y de Derechos Humanos, a través de un trabajo preparatorio de investigación y documentación sobre las realidades específicas locales, regionales y nacionales. Un grupo de mujeres y hombres expertos recogen y analizan la información y los testimonios de diferentes voces cuyas narrativas se orientan no solo a decir lo históricamente silenciado, sino también lo innombrado muchas veces por las voces de las instituciones estatales, por lo que las cortes se convierten en una fuente importante para construcción de la memoria histórica con perspectiva de género.

Así, las cortes se pueden entender como un lugar simbólico desde el cual se hace incidencia de manera activa en la transformación de las sensibilidades colectivas y de las representaciones sociales en torno al repudio frente a los conflictos armados y a las diversas violencias de género, al tiempo que se actúa en procura de diálogos de paz. Los resultados y juicios del análisis de los jurados de las

cortes “ofrecen un valioso aporte a las campañas locales, nacionales e internacionales contra las diferentes formas de violencia: guerra, militarización, homogenización cultural y feminización de la pobreza” (Kumar, 2011, p.21).

Las Cortes como escenarios políticos

El accionar de las Cortes interpela a los diversos actores armados, denuncia y visibiliza la impunidad, los distintos ordenamientos simbólicos que se constituyen en dispositivos culturales⁴ para generar y recrear situaciones de inequidades de género expresadas en hechos de violencia física, económica y simbólica contra las mujeres. Actúan desde acciones de resistencia, en tanto impugnan el poder hegemónico de diversos actores estatales y privados que vulneran sus derechos.

De manera particular, las Cortes se inscriben en la intencionalidad política de actuar en favor de la paz y en contra de la guerra. La insistencia en el reconocimiento político y jurídico de los impactos diferenciados de las guerras y las políticas económicas frente a las mujeres, conlleva a un cuestionamiento sobre la categoría abstracta de individuo que legitima el Estado occidental - categoría que históricamente ha servido para naturalizar las desigualdades entre hombres y mujeres. Erosionar la categoría de individuo es un acto de impugnación, tal como lo plantea Lucía Gómez:

2 Una de las principales organizaciones fundadoras de las Cortes es el Taller Internacional coordinado por Corinne Kumar, filósofa y poeta hindú.

3 Kumar señala la riqueza de la diversidad de las cortes atendiendo a los diferentes conocimientos y sabidurías de las mujeres de la región, lo que hace que cada una de ellas tenga un énfasis distinto “algunas veces es determinado por las organizaciones locales; otras veces es determinado por los temas que se están tratando a nivel mundial y regional en los foros sociales y otras por el equipo organizador”.

4 La referencia a este tipo de ordenamiento hace alusión a “los símbolos, los valores y las creencias que, arraigados en el imaginario social y en las mentalidades, parecen extender un manto de “inevitabilidad” sobre las relaciones de desigualdad existentes en la sociedad y en la familia. Legítima la violencia estructural y en ocasiones la directa”. Alcañiz, M, (2007). Aportaciones de las mujeres al discurso y a la práctica de la paz. Feminismo/s. N. 9. pp. 33).

Una vez que la diferencia sexual cuestiona la noción de individuo (asexuado) que sustenta la constelación teórica de lo político en Occidente, todas las demás categorías de la constelación (igualdad, representación, mayoría, decisión, poder) son también objeto de revisión crítica. La significación de la diferencia sexual no puede darse sin transgresión ni subversión de lo existente (2004, p. 102).

Lo anterior implica una postura de cuestionamiento frente a la relación saber- poder instaurada históricamente desde las construcciones discursivas que reproducen el status quo que perpetúan las violencias. En este sentido, las cortes actúan “desafiando el poder, reconociendo que los conceptos y las categorías enaltecidas en las ideas e instituciones de nuestros tiempos son incapaces de reconocer las violencias” (Kumar, 2011, p.20).

Las Cortes como escenarios pedagógicos

“Lo que conecta estos diversos tribunales de mujeres es la metodología que desafía formas dominantes de saber y conocer” (Kumar, 2011, p.20). Los encuentros de las mujeres se orientan para que sus experiencias individuales y colectivas sean resignificadas desde una nueva voz como **sujetos de derecho**, entendiendo que resignificar es dotar de nuevos sentidos desde los cuales se subviertan los cánones tradicionales de la reducción de los hechos violentos al ámbito privado, para avanzar hacia el desciframiento de las tramas causales de la violación de sus derechos desde una noción de exigibilidad de reparación.

La resignificación de la subjetividad femenina desde la noción de derechos implica una apropiación y actuación reflexiva sobre su participación en la deconstrucción de una cultura de guerra a través de la formación de una conciencia crítica en el conjunto de las sociedades y Estados, sobre sus efectos devastadores y perversos, no solo para grupos específicos sino para la humanidad.

La denuncia y la visibilización conllevan, de manera simultánea, una intencionalidad de búsqueda de reparación y de formación de memoria histórica colectiva que convierte los hechos de guerra hoy tolerables en **intolerables** dentro de una concepción de cultura de paz. Así, la promulgación y el mandato simbólico a los actores de la guerra de no repetición insta a la búsqueda permanente de creación de estrategias de prevención.

Desde las Cortes, en muchos lugares, se ha logrado trascender la mirada que desconoce o minimiza los delitos de violencia sexual⁵ y otras violencias contra las mujeres en contextos de guerra, impulsando a las organizaciones de mujeres a constituirse en interlocutoras de los Estados y de los organismos internacionales para abrir un debate de orden político y jurídico que permita tipificar estos hechos de acuerdo a los estándares establecidos por la Organización

5 La violencia sexual en contextos de guerra ha sido una de las grandes preocupaciones de los organismos internacionales. En el año 2006 el Secretario General Adjunto de Naciones Unidas para Asuntos Humanitarios y coordinador de Ayuda de Emergencia señalaba la obligatoriedad de la comunidad y los organismos internacionales a intervenir con respuestas adecuadas ante la violencia sexual, convocando a los gobiernos a formar a los miembros de la institucionalidad de justicia, seguridad para que protejan a las sobrevivientes de violencia sexual y trabajen en torno a la justicia. Egeland, Jan (2007). “Responsabilidades Internacionales”. Migraciones Forzadas, Número 27 (mayo). www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/.../RMF27.pdf (fecha de consulta: julio 16 de 2012).



Michelle Bachelet (izq), Directora Ejecutiva ONU MUJERES, con la Presidenta de Liberia, Ellen Johnson-Sirleaf (der). Monrovia (Liberia), 8 de marzo de 2011. Winter/ Foto ONU

de Naciones Unidas (ONU)⁶, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional⁷ y la Organización de Estados Americanos (OEA)⁸. De esta manera, las Cortes sitúan el quebran-

6 Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer 1979, protocolo Facultativo CEDAW 1999, Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes 1984, Conferencia de Viena y su correspondiente plan de acción que constituye la figura de la Relatora Especial para la violencia de la Mujer Consejo de Seguridad sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad. Resolución 1325 de 2000.

7 Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, 1988. De manera explícita considera crímenes de violencia sexual: la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada y el embarazo forzado como crímenes contra la humanidad cuando se cometen como parte de un ataque amplio y sistemático contra una población civil. También son crímenes de guerra cuando se cometen en conflictos armados internos o internacionales.

8 Convención Interamericana para Prevenir Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. "Convención de Belem Do Para" (1995).

tamiento traumático de la esfera individual del psiquismo de las mujeres en la dimensión social y colectiva de la vulneración de sus derechos. Este enfoque hace de las Cortes

[F]oros para la educación en Derechos Humanos (...) y un medio muy poderoso y sensible para develar las diversas formas de violencia pública y personal contra la mujer en las diferentes sociedades, como también la violencia generada por el nuevo (des)orden mundial. (Cuevas 2005).

Los veredictos de los jurados hacen un reconocimiento de la historia de las víctimas en el marco de los contextos políticos que han determinado la ocurrencia de los hechos violentos, produciendo así la eficacia simbólica colectiva de la denuncia, que muchas veces no se logra en la individualización de los actos judiciales, aunque de ellos se deriven sentencias en el marco de la justicia retributiva, al respecto Kumar señala:

Sabréis por tanto que aunque los Tribunales son profundamente simbólicos y un intento de definir un nuevo espacio para las mujeres, una política nueva, también proporcionan un foro para la educación en Derechos Humanos y que han sido un medio extremadamente sensible y poderoso para exponer las conexiones entre las diversas formas de violencia personal y pública contra las mujeres y los hombres de diferentes sociedades. Una violencia que ha estado aumentando en frecuencia e intensidad; una violencia que ya es brutal (Kumar 2004).

Las Cortes como escenarios de sanación

En las Cortes se escuchan las voces de las víctimas y sobrevivientes. En las Cortes, las mujeres presentan su testimonio personal de violencia. Se proporciona un espacio “sagrado”, en el cual la mujer pueda expresar su sufrimiento, denunciar los crímenes, buscar justicia y hasta exigir compensación (Kumar, 2005).

Así, la construcción de los escenarios bajo las condiciones de solidaridad adquiere el carácter de ritualidad que favorece la eficacia simbólica para enfrentar los efectos traumáticos de la guerra sobre las mujeres. En esta visión testimonial se reconoce la dimensión del sufrimiento silenciado, se crean nuevas metodologías de acompañamiento a las mujeres para tramitar su dolor y se reconoce que no solo es un cuerpo sino una subjetividad que se violenta. Igualmente, ha puesto en el eje de la reflexión las maneras de sentir y vivir el sufrimiento de las mujeres y, en correlato a estas particularidades, la búsqueda y la recuperación de prácticas de resistencia y de supervivencia⁹. También involucran la dimensión de lo emocional como parte actuante del hacer político, impugnando de esta manera la visión racionalista que propone tramitar la vulneración de los Derechos Humanos tan solo desde la lógica objetivada del ordenamiento jurídico. Esa lógica asume de manera fragmentada que la pena infringida al ofensor compensa a las personas víctimas, dejando de lado la atención del universo afectivo singular que ha desencadenado el hecho violento, negando la posibilidad de entender, valorar y facilitar a la persona víctima las condiciones para construir la narrativa que, como un holograma, puede contener al mismo tiempo la especificidad y la universalidad del sufrimiento humano.

En las Cortes se *“habla de otra noción de justicia, de una jurisprudencia en la cual la justicia y la reparación individual acaecerán en una transformación para todas y todos. (...) una justicia que sane a los individuos y a las comunida-*

⁹ La tradición oral, la danza, el teatro, el canto son formas entre otras de expresar e interpretar las historias de las mujeres durante las audiencias de las Cortes.

des” (Kumar 2011 pg 20). Esta es una noción de justicia que cuestiona la reparación de las mujeres víctimas centrada de manera hegemónica en la aplicación de justicia jurídica desarrollada en el ejercicio de prácticas normativas que estandarizan las maneras, los contextos y los relatos del sufrimiento, provocando en las víctimas mayor desolación frente a su experiencia.

Las diferentes Cortes en el ámbito internacional

Las Cortes de Mujeres se han celebrado en Asia, África, Oceanía, Centroamérica y Suramérica. Se presentan a continuación algunas de estas experiencias valiosas.

Asia

En diciembre de 1992 se llevó a cabo la Primera Corte de Mujeres en Lahore, Pakistán, con la asistencia del Colectivo Simorgh¹⁰ y el Consejo de Derechos Humanos de las Mujeres de Asia (AWHRC en inglés). Se centró en la denuncia y el trabajo testimonial sobre la violencia doméstica, desde la quema de los rostros de las novias mediante el uso del ácido, pasando por los llamados crímenes de honor, la violación y los malos tratos a mujeres.

En marzo de 1994 se realizó la Corte de Mujeres sobre la Violencia contra los Dalits¹¹ en Bangalore, India. Las voces de las víctimas -hombres y mujeres - de la violencia de castas

rompieron el silencio sobre esta violencia histórica y sistemática perpetuada por el Estado, practicada y legitimada como estructura social. La Corte también abarcó los testimonios de mujeres víctimas de los impactos de la implementación del modelo de desarrollo como el desplazamiento de la población por el traslado de las presas de agua, la pérdida de las tierras de los campesinos y las diversas enfermedades relacionadas con la radiación de los reactores nucleares y resultantes.

En Tokio, Japón, se celebró en 1993 la Corte de Mujeres sobre la Violencia de la Guerra contra las Mujeres. El trabajo aquí se realizó sobre y con las mujeres víctimas de las guerras en Asia desde la Segunda Guerra Mundial (las esclavas sexuales o *comfort women*), la guerra de Vietnam, Camboya y las supervivientes de las bases militares estadounidenses del Pacífico. La esclavitud sexual ejercida por el ejército japonés fue un hecho que se mantuvo invisibilizado durante casi 50 años. Gracias al trabajo de la Corte de Mujeres, articulado con 64 grupos de Derechos Humanos de las mujeres del Japón, se pudo denunciar bajo una visión de reparación a las víctimas.

El *Tribunal de Mujeres de Asia sobre el tráfico de mujeres* se celebró en Katmandú, Nepal, y se centró en uno de los crímenes más atroces contra la infancia en el sur de Asia: el tráfico de niñas.

En Dhaka, Bangladesh, en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se realizó el *Tribunal de Mujeres del Sur de Asia sobre tráfico de mujeres y VIH/SIDA* en torno al tráfico de mujeres y su relación con el VIH/SIDA.

10 Este grupo de trabajo por los Derechos Humanos toma su nombre del pájaro Simorgh que en la mitología persa se opone al mal y es señal de buen augurio.

11 Un dalit, panchamas, paría o intocable, en el sistema de castas de la India, es considerado como un duende, significación que le confiere un lugar de exclusión de las de los varnas o castas.



Parlamentarias afganas en la Cámara Baja de Afganistán. Kabul (Afganistán), 26 de enero de 2011. Kanalstein/ Foto ONU

Oceanía

En septiembre de 1999 se llevó a cabo el *Nga Wahine Pacifica*, Tribunal de Mujeres en el Pacífico, en Auckland, Aotearoa, Nueva Zelanda. Se retomó la gran problemática de la contaminación ambiental ocasionada por las pruebas nucleares, la extracción de uranio y sus graves consecuencias de malformaciones congénitas en los recién nacidos, conocidos como los *bebés de gelatina* de Micronesia.

El juicio se inscribió en el marco del *derecho fundamental a la vida* ¿Qué significa el derecho a la vida para estos bebés, y para los más de 16 millones de víctimas del *establishment* nuclear? ¿Dónde se dirige la gente soberana de la región para exigir que se corrija la situación y que se repare la violencia perpetrada por otras naciones Estado soberanas? (Kumar 2004, pg4).

África

La Primera Corte de Mujeres Árabes se realizó en Beirut, Líbano, con el apoyo de organizaciones femeninas y de Derechos Humanos de Túnez y del Líbano. Los testimonios evidenciaron las múltiples violencias sobre las mujeres en el mundo árabe. Víctimas de las guerras y de las ocupaciones, de los movimientos fundamentalistas y de la violencia cultural (circuncisión femenina, alimentación obligada), de manera decidida hablaron sobre su resistencia. Esta Corte generó las condiciones para conformar posteriormente, en Marruecos, la Mahkamet El Nissa (la Corte Permanente de la Mujer en el Mundo Árabe).

En el año de 1999, las problemáticas del secuestro, el asesinato de mujeres y la circuncisión femenina, la pobreza y la feminización de la pobreza fueron objeto de trabajo en África. Las Naciones Unidas, ONGs de Derechos Humanos y de mujeres llevaron a cabo esta Corte llamada ***Mahakama ya Mama wa África***.

En el contexto del Foro de ONGs, Conferencia Mundial contra el Racismo, la Xenofobia y la intolerancia, de Durban, Sudáfrica, celebrado en agosto del 2001, se realizó el Tribunal Mundial de Mujeres contra el racismo. El eje del trabajo se orientó a las formas contemporáneas de racismo y apartheid.

En marzo de 2001, con los Tribunales Regionales de Mujeres, se realizó la ***Corte Mundial de Mujeres contra la guerra y a favor de la paz***, en Ciudad del Cabo, Sudáfrica. Este Tribunal Mundial ha tenido gran significación por el carácter de la temática tratada, cuyo eje se centró en la complejidad de la significación de las guerras que trasciende la referida a confrontación armada para extenderla a otras dinámicas y manifestaciones de los desarrollos económicos del capital.

A través de las voces y las visiones de las mujeres, [el tribunal] se centró en las guerras de este siglo, las guerras contra las mujeres, los aspectos cambiantes de las guerras, ya que este siglo no solo ha sido testigo de la creciente tecnologización y nuclearización de las guerras, que las han otorgado una capacidad destructiva de dimensiones

genocidas, sino que además ha mostrado que las guerra modernas tienen más rostros: son las guerras en tiempos de paz. Además de las guerras de conflictos armados, los Tribunales han considerado las guerras de la colonización, las del racismo, las de la globalización, las guerras de la pobreza, las que pretenden destruir culturas y civilizaciones (Kumar 2004, pg 4).

Centroamérica

En marzo de 2002, la Federación de Mujeres de Cuba, en articulación con la organización El Taller Internacional, celebró la Corte de Cuba. De manera especial, se trabajó la contextualización en el campo humanitario de los efectos del bloqueo sobre las mujeres, las niñas y los niños (Anfossi 2002).

Suramérica

En el marco del VI Foro Social Mundial, Caracas 2006, se desarrolló la Corte Internacional de Mujeres contra la violencia patriarcal del neoliberalismo. La problemática central estuvo orientada en explicitar las relaciones entre el neoliberalismo y las violencias patriarcales, haciendo énfasis en los femicidios y las diversas formas de explotación y exclusión de la mujer en el contexto de la globalización.

En Colombia se prepara la Corte “Contra el olvido y por la re-existencia Tierra, territorio y Paz” por los efectos del conflicto interno. La problemática de “la tierra y el territorio” y en general la “cuestión agraria”, constituye el eje central de las causas,

las dinámicas, los impactos y las consecuencias del conflicto armado y de la violencia socio política que a lo largo de más de cinco décadas ha marcado la historia política del país.

En esa relación histórica entre tierra y violencia, el papel de las mujeres campesinas, indígenas y afrocolombianas ha sido sistemáticamente in-visibility. El derecho de las mujeres a la propiedad de la tierra ha recibido poco reconocimiento social, el impacto de la violencia les ha afectado desproporcionalmente y la pérdida o el despojo de sus tierras, va muchas veces acompañada por otras formas de violencia como la sexual, la psicológica y la económica. (Contra el olvido y por la re-existencia Tierra, territorio y Paz, 2012).

Como fase preparatoria se han realizado dos precortes en el país: la precorte Memoria y Dignidad en el año 2005, cuyo tema central fue el desplazamiento forzado y la violación al interior del conflicto armado en el suroccidente del país, y la precorte del eje cafetero, en enero de 2006, en la cual la prostitución y la trata de personas fueron los temas develados (Kumar 2004).

La corte se prepara con la participación de las diversas organizaciones de mujeres y del Taller Internacional. En ella se reanuda la posición política común a todas las cortes: a favor de la paz, y su visión de género centrada en los siguientes objetivos propuestos en la precorte Dignidad y Memoria:

1. Entender y ver “con nuevos ojos” la realidad de las diferentes formas de violencia contra la mujer en la región. Descubrir la relación entre las diferentes formas de violencias que le niegan a la mujer el derecho humano más fundamental de todos, el derecho a ser humano.
2. Profundizar y analizar las raíces de la violencia contra la mujer; reconocer no sólo las diferentes formas de violencia contra la mujer y su escalada, sino también el recrudecimiento de las formas más brutales de violencia contra la mujer.
3. Agilizar el diálogo entre las mujeres de la región, creando posibilidades de intercambio entre los diversos grupos femeninos y organizaciones de Derechos Humanos en la región. Fomentar la solidaridad; concretar acciones entre los diversos grupos, líderes y proponentes de la región, y por último promover efectivamente los Derechos Humanos de la mujer.
4. Desarrollar y profundizar los conceptos y las categorías de Derechos Humanos, y ampliar su alcance desde una perspectiva del género femenino.
5. Reconocer las fortalezas y las maneras de supervivencia de las mujeres víctimas de la violencia en el diario vivir, relatadas a través de los años, espontáneamente a nivel individual, como también colectivamente en las comunidades.

6. Recopilar, por medio del diálogo entre las culturas, los conocimientos y la sabiduría de las mujeres de la región. Propiciar diálogos de transformación que desafíen los conceptos tradicionales, creando un nuevo temario y avanzando hacia una nueva generación de Derechos Humanos para la mujer.

En cada Corte se presentan los testimonios a un jurado de mujeres sabias. A continuación se relacionan algunos de estos testimonios y los fallos expedidos por las Cortes de Mujeres:

* **Ofrecer** un aporte valioso en las campañas locales, nacionales e internacionales en contra de las diferentes formas de violencia, como la guerra, la militarización, la mono-culturización y la feminización de la pobreza.

* **Ayudar** a generar apoyo del público, a nivel nacional e internacional, para las víctimas y sobrevivientes de los abusos. Inclusive, los testimonios podrían usarse como un conjunto valioso de evidencias por aquellos grupos que deseen buscar retribución y compensación por medio de las entidades legales nacionales e internacionales. Por ejemplo, el caso de las “mujeres de confort” de Asia fue abordado repetidas veces ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, por diversos grupos femeninos en Asia.

* **Sensibilizar** a los gobiernos y al público en general sobre la creciente violencia de géneros y la brutalidad contra la mujer.

* **Contribuir** a los conocimientos que ayuden a cuestionar, transformar y establecer instituciones e instrumentos

alternos que aborden la violación de los Derechos Humanos de la mujer a nivel nacional, regional e internacional.

Origen y evolución de la Red de Mujeres de Negro (MdN)

En 1987, después de 20 años de la ocupación de Cisjordania y Gaza, se da la Intifada. Como respuesta, mujeres judías de Israel empiezan una campaña de resistencia pacífica, adelantando concentraciones y vigiliadas en lugares públicos, especialmente en vías principales y cruces de carreteras. Allí nace el movimiento de las Mujeres de Negro (MdN). Utilizando pancartas, su mensaje era claro: “Fin a la ocupación”. El sentido de la protesta estaba dirigido a desarrollar una propuesta antibelicista, antiguerrerista y antimilitarista que se consolida cuando se estrechan lazos de solidaridad con grupos de mujeres de la “línea verde” (mujeres palestinas de Israel). En las vigiliadas, insultadas y acusadas de traidoras. Su respuesta fue mantenerse en silencio. Desde entonces surge el silencio como una respuesta política de dignidad para este grupo. La red internacional de MdN inicialmente se extiende a Canadá, Estados Unidos, Australia, entre otros, en apoyo a las mujeres de Israel.

UNIFEM (en la actualidad “ONU Mujeres”) ha facilitado los esfuerzos de los grupos de mujeres para desarrollar una agenda común para influir en el proceso de paz en el conflicto Palestino-Israelí. La Comisión Internacional de las Mujeres para una justa causa y paz sostenible israelí-palestina (IWC por sus siglas en inglés) fue establecida en 2005 tras una reunión convocada por UNIFEM, a ins-

tancias de las mujeres líderes israelíes y palestinas, para garantizar la participación significativa de las mujeres en cuanto a negociaciones de paz. La IWC comprende a las líderes internacionales israelíes y palestinas.¹²

Yugoslavia

Entre 1996 y 1999 el conflicto en Kosovo tuvo como característica fundamental el enfrentamiento entre el ejército serbio y el Ejército de Liberación de Kosovo (ELK), que estaba compuesto en su mayoría por albaneses que veían al ejército serbio como una amenaza para la autonomía del pueblo de Kosovo. Se formó un grupo en Belgrado, donde las mujeres se manifestaban semanalmente en la Plaza de la República para protestar por la guerra en Yugoslavia. Surgieron grupos de apoyo en Azerbaiyán, Canadá, Escocia, España, Dinamarca, Inglaterra, India, Indonesia, Italia, Suiza, Turquía y en diversos lugares de Estados Unidos. En marzo del 2001, al grupo de Belgrado, que ha sido particularmente activo en las “acciones en las calles” y en programas de ofrecimiento de ayuda a mujeres desplazadas, fue postulado al premio Nobel de la Paz y recibió el Premio Milenio de la Paz para Mujeres de UNIFEM.

No obstante, en Bosnia – Herzegovina, a raíz del genocidio de Srebrenica ocurrido en 1995, se crea la asociación de ciudadanas “Mujeres de Srebrenica” para emprender una búsqueda de todos los familiares asesinados y/o desaparecidos como consecuencia de esta tragedia, para así poder empezar a visibilizar la cruda realidad vivi-

¹² Ver <http://www.womenwarpeace.org/>



Reunión del Consejo de Seguridad sobre Mujeres, Paz y Seguridad. Nueva York, 26 de octubre de 2006. Berkowitz/ Foto ONU

da en este país, especialmente en las mujeres.

Dicha asociación se fundó en 1996, emprendiendo la llamada “Campaña por la verdad y justicia” la cual se

ocupa hasta la actualidad de “desaparición de las personas durante el genocidio de 1995, proceso de exhu-

mación de restos mortales de las víctimas, proceso de identificación, proceso del entierro de restos mortales y realizar campañas de la construcción del centro memorial de Potochari, Srebrenica”¹³.

En ese sentido, es una organización independiente cuyo fin último, con el apoyo de las Mujeres de Negro, es poder crear un escenario simbólico donde todas las mujeres víctimas por el genocidio se sientan identificadas y pueda ser una manera de expresar su dolor y a su vez reconocer lo que en muchos casos los mismos Estados no son capaces de resaltar dentro de un conflicto, logrando crear un escenario de transformación, exaltando el poder simbólico.

Así mismo, es un escenario de construcción de paz donde las víctimas, por medio de su protesta pacífica que realizan todos los días 11 de cada mes desde hace más de 14 años (el día 11 de julio fue la fecha en que empezó el genocidio) en la ciudad de Tuzla, contribuyen a construir un escenario de justicia, verdad y, lo más significativo, de visibilización, que fomenta que las víctimas puedan ser sanadas y reconocidas ante la comunidad.

Desde 1993 se vienen celebrando las vigilias en Nueva York, al principio frente al edificio de las Naciones Unidas como protesta a las violaciones a múltiples derechos de las mujeres, pero muy especialmente al frecuente uso del cuerpo de la mujer como botín de guerra en la ex Yugoslavia. A diferencia de las organizaciones sin ánimo

de lucro convencionales, Mujeres de Negro no está organizada jerárquicamente, no cuenta con personal contratado ni gastos de funcionamiento ni mucho menos un lugar desde donde opera. Un grupo toma decisiones de colaboración y se encarga de tareas específicas, como las diferentes comunicaciones y todas las gestiones. Cuando se requiere dinero se hacen colectas. “No nos interesa el poder; nos interesa, en cambio, mucho el cambio social” dice Kajosevic, quien se unió a las vigilias de Nueva York después de trasladarse desde Belgrado en 1994.

En Kosovo, en virtud de la Resolución de las Naciones Unidas del Consejo de Seguridad (UNSCR 1244), UNIFEM, ahora ONU Mujeres, ha apoyado la formulación de un Plan Nacional de Acción sobre la Resolución de las Naciones Unidas (UNSCR) 1325, así como los esfuerzos para reformar el sector de la seguridad, incluida la adopción de las directrices de género por parte de la policía y la institucionalización de género en la formación de los currículos de los agentes de policía.¹⁴

Italia

En un país del Primer Mundo, donde su historia reciente no ha tenido que vivenciar un conflicto interno armado, ni mucho menos ha sido víctima de genocidios, se podría llegar a pensar que una organización de mujeres en pro de la lucha por la visibilización de las víctimas de un conflicto no encajaría en la realidad política. Pero, si se tiene en cuenta que la organización de Mujeres de Negro es una

¹³ Ver http://www.vamosmujer.org.co/site/images/stories/coleccioneditorial/pdf/mujeres_de_negro.pdf

¹⁴ Ver <http://www.womenwarpeace.org/>

organización que ha generado un gran impacto, tanto en los países víctimas de conflictos como en países que no lo han sido, y donde la solidaridad de género es más fecunda que cualquier relación económica y/o política, en Italia también existe un movimiento de mujeres que luchan por esa visibilización de las víctimas que apoyan constantemente el trabajo de las mujeres víctimas de la violencia.

Es así como en Italia, a partir de la realidad en contra del aumento del gasto militar, de la industria de guerra, de las misiones militares disfrazadas de intervención humanitaria y/o misiones de mantenimiento de la paz, del uso continuado de las soluciones militares para situaciones de conflicto y la militarización del territorio (Ruta Pacífica de las Mujeres, 2011).

(Como el ejemplo de la venta de armas al gobierno de Gaddafi para financiar la guerra civil en este país) las mujeres se han organizado en asociaciones para intervenir de una manera pacífica en la resolución de conflictos, llevando un mensaje contundente en contra del gasto militar y la industria de la guerra, argumentando que más guerra no es la solución a los conflictos.

Conclusiones:

En consecuencia, las Cortes Internacionales pueden tomarse como instancias con funciones de diplomacia preventiva en cuanto se configuran como escenarios para la justicia, la verdad, la visibilización y, sobre todo, para el

establecimiento de cimientos para la prevención y la no repetición. De esta forma, las operaciones de las Cortes Internacionales pueden tomarse, por lo menos, en cuatro sentidos. En primer lugar, se manifiestan como escenarios políticos donde se interpela a los diversos actores armados. Así mismo, en segundo lugar, en estas se denuncia y se visibiliza la impunidad para generar y recrear situaciones de inequidad de género, que se expresan en hechos de violencia física, económica y simbólica contra las mujeres. En tercer lugar, las Cortes Internacionales también pueden tomarse como escenarios pedagógicos donde la denuncia y la visibilización conllevan, de manera simultánea, una intencionalidad de búsqueda de reparación y de formación de memoria histórica colectiva. Esto último es particularmente importante en cuanto la memoria histórica colectiva, dentro de una concepción de cultura de paz, convierte los hechos de guerra hoy tolerables en intolerables, llevando a la promulgación y al mandato simbólico de no repetición a los actores de la guerra e instando a la búsqueda permanente de creación de estrategias de prevención. Por último, las Cortes Internacionales pueden verse como escenarios de sanación en los que la construcción de los espacios, bajo condiciones de solidaridad, adquiere el carácter de ritualidad que favorece la eficacia simbólica para enfrentar los efectos traumáticos de la guerra sobre las mujeres.

Así, por su parte, lo que pretende la Red Internacional de Mujeres de Negro, desde su creación en Israel a finales de la década de los 80, pero que hoy se extien-

de desde Oceanía hasta Latinoamérica, es visibilizar por medio de la resistencia pacífica, la violación de los derechos de las mujeres víctimas de los diferentes conflictos intraestatales, desde guerras civiles hasta genocidios, logrando crear escenarios de visibilización, donde a su vez se dé la transformación, exaltando ante todo, el poder simbólico del silencio entre otras prácticas.

A modo de conclusión, y como se dijo en un primer momento, la diplomacia preventiva puede ser entendida como el conjunto de medidas destinadas a evitar la proliferación de controversias entre dos o más partes e impedir que dichas controversias se transformen en enfrentamientos, procurando evitar que una vez producida la confrontación, esta se extienda. En esa medida, la relación que esta puede tener con los escenarios de denuncia pública se puede focalizar en los aportes que estas organizaciones hacen con su investigación sistemática y rastreo geográfico de la vulneración de los Derechos Humanos como insumo valioso para las alertas tempranas y la prevención de nuevos conflictos o la exacerbación de los ya existentes.

Bibliografía

- Breines, Ingeborg; Gierycz, Dorota & Reardon, Betty. (2002). *Mujeres a favor de la paz. Hacia un programa de acción*, Madrid, Narcea, UNESCO.
- Magallón, Carmen. (2001). El pensamiento maternal, una epistemología feminista para una cultura de paz, En *La paz Imperfecta*, Granada.
- Cándida Martínez López. (2000). *Las mujeres y la paz en la historia. En Historia de la Paz*. Universidad de Granada.
- Consultas de páginas web:**
- Alcañiz, M, (2007). Aportaciones de las mujeres al discurso y a la práctica de la paz. *Feminismo/s*. N.9. Recuperado el 20 de mayo de 2012, en www.ua.es/dspace/bitstream/10045/3639/1/Feminismos_09_03.pdf .
- Anfossi, Katerina. (2002). *Aquellas que se niegan a rendirse*. Conferencia presentada en la Corte Internacional de Mujeres Cubanas contra el Bloqueo, marzo 22, La Habana, Cuba. Recuperado el 15 de mayo de 2012, en www.fire.or.cr/marzo02/cuba1.htm Recuperado
- Boutros-Ghali, Boutros. (1992). *Un programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*, Nueva York.
- Carreño, Teresa. (2006). *Contra la violencia patriarcal del neoliberalismo*. Memorias presentadas en la Corte Internacional de Mujeres. Febrero 27, Caracas, Venezuela. Recuperado el 16 de mayo de 2012, en movimientos.org/dss/show_text.php3?key=6456
- Contra el olvido y por la re-existencia Tierra, territorio y Paz. Reunión preparatoria*. (s.f). Bogotá, Colombia. Recuperado el 17 de mayo de 2012, de: www.participacionbogota.gov.co/index.php?option
- Cuevas, Ángela. (2005). *¿Qué son las Cortes de Mujeres?* Conferencia presentada en la Corte de Mujeres Contra El Olvido y la Re-existencia. Octubre 8, Santiago de Cali, Colombia. Recuperado el 16 de mayo de 2012, en chroniques.monde.free.fr/article.php3?id_article=48
- Egeland , Jan (2007). Responsabilidades Internacionales. *Migraciones Forzadas*, Número 27 (mayo). Recuperado el 16 julio de 2012, de www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/.../RMF27.pdf
- Enseñanzas extraídas de Rwanda: Las Naciones Unidas y la Prevención del Genocidio*. (s.f). Recuperado el 7 mayo de 2012, de www.un.org/spanish/preventgenocide/rwanda/sexualviolence.shtml
- http://www.cinu.org.mx/temas/paz_seguridad/reformapk.htm#diplo_prevent
- <http://www.womenwarpeace.org/>
- Gómez, Lucía . (2004). Subjetivación y Feminismo: Análisis de un manifiesto político. *Atenea Digital* N5, 97,123 Recuperado el 18 de mayo 2012, de dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=858667
- Kumar, Corine. 2004. *Tribunal Mundial sobre la Guerra como Crimen*. Conferencia presentada en Taller Abierto, Túnez, República Tunecina. Recuperado el 15 de mayo de 2012, de www.e-leusis.net/textos/TRIBUNAL_MUNDIAL.pdf.

Memoria de la Corte de Mujeres (s.f). Recuperado de movimientos.org/dss/show_text.php3?key=6456

Ruta Pacífica de Mujeres, Boletín institucional (13 de noviembre de 2012). Subjetivación y Feminismo: Análisis de un manifiesto político. Disponible en dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=858667.

Reunión preparatoria de "Contra el olvido y por la re-existencia Tierra, territorio y Paz". (26 de agosto de 2012). Recuperado el 17 de mayo de 2012, de www.participacionbogota.gov.co/index.php?option

Valencia Giraldo, Mónica. (2008). *Red Internacional de Mujeres de Negro. Las Mujeres Tejemos Sueños y Esperanzas Planetarias*. Medellín. Recuperado el 8 de mayo de 2012, en http://www.vamosmujer.org.co/site/images/stories/coleccioneditorial/pdf/mujeres_de_negro.pdf

Tribunal Mundial sobre la Guerra como Crimen. (s.f). Recuperado de www.e-leusis.net/textos/TRIBUNAL_MUNDIAL.pdf.

Naciones Unidas, Resoluciones:

Resolución 1325 aprobada por el Consejo de Seguridad en su sesión 4213^a, celebrada el 31 de octubre de 2000. Sobre los derechos de la mujeres.

Resolución 1244 (1999) aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4011^a sesión, celebrada el 10 de junio de 1999. Sobre la intervención de la OTAN en Kosovo.



Estado Shan (Myanmar), 30 de abril de 2012. Garten/ Foto ONU

AUTONOMÍA REGIONAL: REGIONALISMOS Y NACIONALISMOS

Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá

Kosovo: la lucha por la autonomía y la incidencia de la Diplomacia Preventiva

Mayra Alejandra Nieto Guevara

Joseph Mauricio Zevoooluni Rodríguez

Tutor: Rafat Ahmed Ghotme Ghotme

Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá

Resumen

La autonomía regional es un factor delicado y sensible para los procesos diplomáticos, ya que encarna los principios fundamentales de no intervención y libre autodeterminación de los pueblos, y a su vez llega a ser un limitante para mecanismos de resolución de conflictos como la diplomacia preventiva. Esta contradicción normativa abre el debate ante la imposibilidad que deberían tener todos los actores del sistema internacional para entrometerse en los asuntos internos de los Estados *versus* la irreductible necesidad de la comunidad internacional por preservar la estabilidad de la paz y la protección de los Derechos Humanos, por encima de cualquier principio o norma que limite esta protección. A través del análisis teórico de los acontecimientos de la crisis kosovar entre 1998 y 1999, se intentará demostrar que la comunidad internacional busca fomentar la protección y salvaguardia de la vida humana al tiempo que choca con el racionalismo de los Estados, el cual pretende darle continuidad a los principios absolutistas que lo consagran como un ente impenetrable.

Palabras clave: autonomía, crisis kosovar, diplomacia preventiva, Derecho Internacional, voluntad política.

Abstract

Regional autonomy is a delicate and sensitive factor for diplomatic processes, because it embodies both the fundamental principles of non-intervention and self determination of peoples, and in turn becomes a limiting factor for conflict resolution mechanisms such as preventive diplomacy. This normative contradiction opens the debate between the limitations faced by players in the international system to intervene in the internal affairs of States versus the irreducible need for the international community to preserve peace and protect human rights over any principle or norm that limits protection. Through theoretical analysis of the Kosovo crisis (1998-1999), this paper attempts to demonstrate that the international community seeks to promote the protection of human life but, in doing so, collides with the rationalism of the States, which aims to provide continuity to the absolutist principles that enshrine the State as an impenetrable entity.

Key words: autonomy, Kosovo crisis, preventive diplomacy, international law, political will.

Introducción

La evolución de la crisis en Kosovo entre 1998 y 1999 sucede de forma escalonada, transicionando de una tensión entre grupos étnicos diferentes (albano-kosovares y serbios) enfrentados por la autonomía sobre un territorio, hacia un conflicto armado que involucró civiles en su desarrollo. Posteriormente, la propagación de violencia entre combatientes hacia no combatientes impulsó la intervención de la comunidad internacional, que condujo a que la situación evolucionara hacia un nivel de guerra.

El actuar de la comunidad internacional inicialmente concentró sus esfuerzos en la diplomacia preventiva, la cual fuera de influir en diferentes ámbitos como los Derechos Humanos y la intervención en los asuntos internos de los Estados, tuvo efectos muy interesantes sobre la autonomía o autodeterminación de los pueblos, concepto que implica la “potestad de los pueblos de establecer libremente un sistema político y de escoger sin coacciones las modalidades de su desarrollo económico, social y cultural que más se ajusten a sus aspiraciones” (González, 1983:295, 296).

Al converger en la misma arena la autonomía y la diplomacia preventiva, emergen posiciones en contra y a favor, en donde los contradictores señalan que cualquier tipo de injerencia sobre las decisiones o comportamientos de un Estado conlleva a la violación del derecho de libre autodeterminación de los pueblos y degrada la posibilidad de proyectar estrategias que se ajusten a sus necesidades de desarrollo y no a las que consideren otros actores. Sin embargo, los actores que favorecen el instrumento diplomático

indican que es un mecanismo que propende por estabilizar las situaciones irregulares y proteger los Derechos Humanos para redirigirlas hacia un contexto armónico que contribuya al propósito de la autodeterminación y libre toma de decisiones.

Así, frente a la gravedad de la situación en Kosovo, la decisión se encaminó a salvaguardar la vida humana usando el pie de fuerza de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), aludiendo al mandato de la ONU. Cabe aclarar que la intervención de la OTAN no ocurrió sin que antes se hiciera uso de mecanismos de distensión como la diplomacia preventiva, cuya finalidad es la anticipación a las crisis, que para el caso kosovar significó una luz de esperanza en la primera etapa de su implementación, ya que logró fijar a un representante de la comunidad internacional -Richard Holbrooke- (Sánchez, 2006: 3) en el centro de la disputa para promover el diálogo y relajar el enfrentamiento.

No obstante, las motivaciones de pacificación no fueron acogidas por ambos bandos, sino de manera unilateral por el gobierno serbio. Fue así como el Ejército de Liberación Albano-Kosovar (UCK) interpretó el retroceso serbio como una oportunidad para desplegar tropas y no como un escenario de negociación, ocasionando el recrudecimiento de la violencia y el fracaso de la diplomacia preventiva.¹

A pesar de las iniciativas tendientes a promover el diálogo entre los grupos enfrentados, los parámetros y estrategias implementados en la negociación carecieron de consideraciones de fondo, tal como incorporar la participación de ambas partes al mismo nivel en la negociación, para

así no contribuir a la unilateralidad de las acciones, lo cual genera el siguiente interrogante: ¿cómo interpretar las iniciativas diplomáticas desarrolladas en Kosovo a la luz de un componente teórico que las ampare y explique?

La diplomacia preventiva frente a la autonomía en el tiempo

Indudablemente, la precedencia del principio de libre autodeterminación, equivalente a la autonomía, es anterior al surgimiento de la diplomacia preventiva, pues desde la configuración de los Estado-nación y la paz de Westfalia (1648) se ha hablado de la autonomía como un elemento fundamental para la constitución y el desarrollo del Estado. También se le ha considerado parte fundamental en la conformación de otros derechos y principios esenciales, pues como lo dice el Dr. Héctor Gros Espiell, “la existencia auténtica, real e integral de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales solamente se da cuando existe la libre determinación” (González, 1983: 285).

Todo esto indicaría que el espíritu natural de este principio es forjar la libertad de los pueblos y su desarrollo total. Sin embargo, la consolidación y el crecimiento del alcance y de las capacidades del Estado, envuelto por la autonomía, condujo a la creación de blindajes legales que por muchos años en la historia le permitieron como ente abstracto definir según sus convicciones, intereses y propósitos el destino de los hombres que en él conviven.

Hoy en día, la búsqueda de autonomía está ligada a la reivindicación de culturas, valores y hasta costumbres que





El Fasher (Sudán), 8 de febrero de 2012.
González Farrán/ Foto ONU

sienten haber perdido ciertas comunidades, ocasionando la fractura de un Estado para dar nacimiento a otros, lo cual sería el máximo nivel de autonomía si se interpretase en esta categoría de fases. Por lo tanto, el principio se transforma en un arma de doble filo para los Estados que intentan constantemente sobrevivir. Tal fue el caso de Serbia y la provincia autónoma de Kosovo entre 1998 y 1999, en donde el interés de la provincia de Kosovo por definir su autonomía significó un quiebre en la integridad territorial del Estado serbio, desatando una ola de violencia de enormes proporciones.

Debido a la creciente complejidad y al devastador impacto que ha caracterizado los conflictos en el sistema internacional desde el siglo XX, fue necesario la formulación de un nuevo mecanismo diplomático, cuya finalidad es la anticipación a las crisis, tendiendo a salvaguardar la vida y la paz, conocido como diplomacia preventiva. Tal instrumento refleja la intención por parte de las Naciones Unidas de evitar que una crisis escale hacia un conflicto armado, pero al mismo tiempo manifiesta los obstáculos -voluntad política y contradicciones normativas- que enfrenta la ONU para utilizarlo.

Ahora bien, medio siglo ha transcurrido desde la primera vez que Dag Hammarskjöld se refirió al concepto de diplomacia preventiva (Ban, 2011: 2). Desde entonces, se entiende por ella el conjunto de acciones, políticas e instituciones que se implementan deliberadamente para impedir que Estados o grupos organizados lleguen a usar la violencia organizada como medio de represión en una crisis y así dirimir pacíficamente disputas políticas interestatales o nacionales (Lund, 1996: 384-385).

La diplomacia preventiva aparece así como una herramienta progresista y no convencional porque innovó frente a las acciones cotidianas características de 1945 y utilizaba diferentes instrumentos que no se habían considerado antes de la misma fecha para la resolución de problemas. Pero a su vez, se creaba inmediatamente la contradicción normativa frente la autonomía y a la no injerencia en los asuntos internos.

Diseñada para anticipar y resolver conflictos como los que se tejían en el panorama internacional a finales de los años 50, la diplomacia preventiva vio nacer el periodo conocido como *guerra fría* y los múltiples conflictos periféricos de la época, tales como la Guerra de Corea (1951-1953), la Guerra de Vietnam (1964-1975), la descolonización africana (1966-1980), la Guerra de Afganistán (1978-1989), entre otros.

Los pilares argumentativos que soportan e impulsan la efectividad de la diplomacia preventiva en la arena internacional se derivan de dos factores. Principalmente, el potencial que posee en la salvaguardia y reducción sustancial de víctimas en un conflicto, al motivar alternativas de solución fundamentadas en la intermediación y negociación que disminuyen el nivel y la cantidad de enfrentamientos armados, al igual que minimiza los daños ligados a la posterior reconstrucción, puesto que no extiende las confrontaciones a una etapa de devastación. Segundo, la valoración financiera de los equipos, el personal y la logística comprometidos en el despliegue de una acción diplomática preventiva incurre significativamente en un menor gasto, ya que no se requieren

grandes inversiones en armamento u operaciones militares, debido a que este instrumento aprovecha su ingreso al conflicto en un momento caracterizado por escenarios previos a la intensificación de las tensiones.

Sin embargo, la reducción visible en muertes, equipos y costos que conlleva la diplomacia preventiva no es tan bondadosa cuando se consideran las críticas y dificultades normativas que afronta ante los cuestionamientos que los opositores de este mecanismo realizan al señalarlo como agresor de la soberanía, la autonomía y de la estabilidad de la paz en los escenarios sobre los que actúa.

Algunos casos como el de Afganistán e Irán en 1978 (Annan, 1999: 5); la Misión de Skopje, Macedonia en 1992 (Algora, 2000: 458); el de Guinea Bissau en 1974, y el de Kenia en el 2008 (septiembre 12 del 2011)², son ejemplos en los que se materializó la práctica de la diplomacia preventiva y se observa una efectividad significativa, al no existir registro de quejas en torno a la violación de los principios de autonomía y no intervención.

En síntesis, la diplomacia preventiva está ligada a factores como la anticipación, la intermediación y, específicamente, a dos variables como el despliegue preventivo y el desarme preventivo (Annan, 1999: 4), los cuales son complemento inherente a la ejecución de una operación o mecanismo preventivo en general. A su vez, el concepto de prevención es el que genera o implica que esta figure como intruso en los asuntos internos de los Estados y agente obstaculizador de la autonomía, al involucrarse en una situación sin que se haya conflagrado una crisis.

Por ejemplo, factores sociales, económicos, culturales y políticos funcionan como indicadores de la situación y la proclividad de un grupo a formar una crisis, por lo cual su monitoreo y advertencia oportuna de cambios drásticos pueden permitir prevenir una crisis, como lo indica Boutros Boutros Ghali en “An agenda for peace”, donde propone que

[E]l Consejo de Seguridad invite a un Consejo Económico y Social revigorizado y reestructurado a que, de conformidad con el Artículo 65 de la Carta, le informe de los acontecimientos económicos y sociales que, si no se mitigan, pueden poner en peligro la paz y la seguridad internacionales (Ghali, 1992).

A través de las reflexiones que se han hecho a lo largo de este artículo, analizando las percepciones acerca de la autonomía y de la diplomacia preventiva interactuando en la escena internacional, es posible evidenciar la efectividad de este mecanismo en algunos casos. Sin embargo, ambigüedades en las condiciones legales del Derecho Internacional que regulan la posibilidad o no para ser usada y en el racionalismo estatal, es factible visualizar la fricción que se da entre el interés de proteger la vida (de múltiples actores del concierto internacional) y el choque de los intereses de los Estados por proteger su autonomía y blindar su soberanía de cualquier injerencia exógena, lo que resulta en una perturbación y un entorpecimiento de la correcta, oportuna y eficaz aplicación de la diplomacia preventiva.

Visión teórica de la autonomía y de la diplomacia preventiva

Una forma de abordar la diplomacia preventiva y la autonomía desde la óptica teórica es utilizando el neoliberalismo institucional, el cual nos permite analizar la configuración de normas o derechos que surgen a partir de la intencionalidad de diversos actores por proteger al individuo y son generalizados por medio del Derecho Internacional, sin omitir la importancia de los intereses y posiciones subjetivas de los Estados que inciden o intervienen en la arena internacional. Cabe señalar que en el desarrollo de este escrito se involucrarán precisiones y aportes de otras teorías cuando el análisis lo requiera.

Desagregar elementos específicos de la teoría del neoliberalismo institucional como el factor de cooperación, el rol institucional y el principio ordenador del sistema internacional (anarquía), permite comprender la posición particular de los actores tanto estatales como supraestatales frente a cada característica, dejando ver que ante un sistema de relaciones anárquicas que no siguen un patrón determinado, la cooperación entre actores puede ser “sostenida” y “no solo coyuntural” (Salomón, 2001/2002:20), en virtud de los procesos de dependencia que genera la interacción entre actores. Esto sin llegar a ignorar que los actores continúan preservando su interés individual, propenso a preservar los escudos que le garantizan su integridad y autonomía política, económica y territorial, para lo cual harán uso de sus capacidades, aun cuando ello implique diferir con el ámbito externo.

Así mismo, la anarquía internacional, entendida como la ausencia de un gobierno central o mundial en las relaciones internacionales (Viotti, Kauppi, 2001: 175), tiende a motivar el desbordamiento del interés individual de un Estado, lo cual es regulado por medio del constructo de instituciones que implican “patrones de comportamiento que han llegado a ser organizados formal e informalmente y reflejan ciertas reglas y normas de comportamiento” (Viotti, Kauppi, 2001: 179). Las instituciones naturalmente se generan con el propósito de crear líneas de orientación que rijan las interacciones de los Estados y otros actores, disminuyendo la depredación inherente al interés particular y vinculándolos a enclaves de comportamiento que todos en conjunto aceptan y buscan preservar en pro de su estabilidad.

Por lo tanto, visualizar a la diplomacia preventiva como una institución que brinda beneficios y responsabilidades a todos los actores por igual para velar por un entorno estable, implica aceptar que este instrumento es legítimo y viable, ya que considera la importancia que juega el respeto por la autonomía y los intereses que cada parte defiende en la resolución de un conflicto, pretendiendo estimular el diálogo a partir del respeto de las diferentes posiciones. Esto apunta hacia el fin último de brindarle a cada actor la satisfacción de alcanzar en la mayor medida posible su interés, para lo cual desarrolla estrategias basadas en el sistema *gana-gana* y previendo en su razonamiento no violar el Derecho Internacional y las reglas tradicionales que practican los Estados.

No obstante, la idealización de lo inclusiva y objetiva que puede ser la diplomacia preventiva no ha sido ni será argumento

suficiente para dispersar las objeciones y reservas de los Estados al tratar un tema tan decisivo como la autonomía, la cual, en pocas palabras, define la existencia de los Estados y perderla, cederla o reducirla, conduciría al desvanecimiento de su poder.

La diplomacia preventiva y su experiencia en Kosovo

En la década del 90 la crisis en Bosnia selló en la región de los Balcanes, y en la historia universal, una vergüenza para la humanidad que no debería ser repetida. De hecho, las acciones de la comunidad internacional sobre esta conflictiva zona se caracterizaron por una atención intermitente, lo que permitió que al finalizar el conflicto en un territorio sus motivaciones se trasladaran a otro y desencadenaran episodios similares, tal como la crisis de Kosovo entre 1998 y 1999.

En esencia, el conflicto bélico de Kosovo surge a raíz de un movimiento disidente que pretende darle un perfil autónomo al territorio y a la población albanos-kosovar. La conducta y el comportamiento del gobierno serbio (cuyo dominio incluía a la provincia de Kosovo, que poseía un cierto nivel de autonomía, pero que ideológica y conductualmente era incompatible con el gobierno central) surgen junto con la elección del presidente Slobodan Milosevic: los más frontales procesos de aplacamiento de la autonomía kosovar, reduciendo con “falsos diputados” y una gestión fraudulenta al interior del parlamento de Kosovo la autonomía de esta región (Sánchez, 2006: 1). Esto produjo la subordinación de la población al poder serbio y la sensibilización de los ánimos de la población albanos-kosovar al ver vulnerada su autonomía.

Antes de continuar revisando los hechos de la crisis kosovar, es pertinente determinar qué es la autodeterminación o autonomía y su incidencia sobre este conflicto. La autodeterminación se manifiesta a través del nacionalismo como medio de reivindicación de la libertad y autonomía de un grupo específico, el cual desea definir de forma independiente sus condiciones de gobierno y tradiciones culturales sin ser censurados por gobiernos externos o actores exógenos que modifiquen o alteren sus intereses y costumbres. En general, este concepto jugó un papel prioritario en el desarrollo y desenlace de la crisis en Kosovo, puesto que la ausencia de una comprensión clara de la comunidad internacional frente a las intenciones independentistas que tenía la población albanano-kosovar, construyó el escenario propicio para que se desataran las acciones violentas de esta crisis.

Retomando los eventos que agudizaron el conflicto y condujeron al enfrentamiento de las facciones armadas de cada parte, es preciso mencionar acciones como el despliegue de tropas del ejército serbio en la provincia de Kosovo y los ataques de respuesta del naciente Ejército de Liberación Albanano-Kosovar (UCK)³. Ambas maniobras quebraron la frágil estabilidad que rodeaba el ambiente hasta el punto de desatar una batalla campal en zonas habitadas por civiles, generando el inicio del éxodo de la población albanano-kosovar.

Así pues, la crisis se desarrolló en un formato de *guerra de guerrillas* con las prácticas irregulares y de violaciones sistemáticas de normas del Derecho Internacional Humanitario que ello implica. Además, la UCK formuló una estrategia concentrada en llamar la atención de la comunidad internacio-

nal, evocando las imágenes del conflicto en Bosnia que solo pudo lograr realizando pequeños ataques hacia los serbios, provocando retaliaciones crudas y sangrientas que los medios de comunicación atendieron y difundieron en el exterior.

Las consecuencias de la difusión pormenorizada de los asedios del ejército serbio sobre la población albanano-kosovar, paralelas a las conversaciones informales que sostenía el presidente Milosevic y los representantes de occidente⁴, lograron abrir el acceso para que observadores internacionales entraran en Kosovo a monitorear y presenciar la realidad de la situación.

Las acciones de dicha misión, liderada por William Walker, representante de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), estuvieron amparadas por las resoluciones 1199 (1998) del Consejo de Seguridad⁵, que buscaba “verificar el mantenimiento del cese al fuego, monitorear los movimientos de fuerza y proveer asistencia en el retorno de refugiados y personas desplazadas” (Grossi, 2000: 107); y la Resolución 1203 (1998) en la que “el Consejo de Seguridad endosó la KVM⁶ (...) [y] dio luz verde a la misión de verificación de la OTAN” (Grossi, 2000: 108). Todas estas medidas demostraron los esfuerzos de las Naciones Unidas por responder a la crisis y evitar su propagación.

No obstante, la intermediación informal de la OTAN (Europa y EE.UU) encomendada a Richard Holbrooke y los diálogos formales del representante de la OSCE acogidos a la Resolución 1199 (1998) fueron un total fracaso cuando las negociaciones se dieron unilateralmente con el gobierno serbio, dejando de lado el UCK, quienes interpretaron este



Zalingei (Sudán), 1 de diciembre de 2010. González Farrán/ Foto ONU

repliegue serbio como una oportunidad para expandir sus posiciones, acaparar el territorio y fortalecerse, tal como lo señala Rafael Grossi cuando menciona que

El UCK se encontraba fortalecido (...) en particular tras el fallido intento de las conversaciones del mes de mayo. En esas condiciones, no podía esperarse una posición dialoguista de parte de los **albaneses para quienes la realidad había probado que la profundización de la crisis podía ser la llave tan esperada de su independencia** (Grossi, 1994:96) (negrilla propia).

Frente a la insuficiencia de los procesos diplomáticos en este punto de la crisis, se consolidó el recrudecimiento total del conflicto cuando el 15 de diciembre de 1998 un comando serbio emboscó y asesinó a 31 albanos-kosovares, lo cual explotó en una cadena de represalias en donde el UCK atacó a un grupo de serbios en Pesch, lo que a su vez motivó como manifestación de venganza la persecución y el acorralamiento de miembros del UCK en la villa de Racak, donde asesinaron no solo a combatientes sino a la población civil de la zona (Sánchez, 2006: 5).

Ante la magnitud de las masacres perpetradas por ambos bandos continuamente, se organizó la Conferencia de Rambouillet en febrero de 1999, que principalmente intentó corregir los errores de las acciones preventivas realizadas con la misión de Walker, convocando a los serbios y a los albanos-kosovares a un diálogo intermediado por occidente.

Este foro en un principio previó la creación de acuerdos que garantizaran la satisfacción de las exigencias de ambas partes, entre las que se involucraba un cese de hostilidades. Sin embargo, la ausencia de factores como un referéndum de independencia para Kosovo y el compromiso internacional de no intervenir militarmente (Sánchez, 2006: 6), es decir, la subestimación de los principios por los que en esencia luchaba cada parte -autonomía y no intervención respectivamente-, no permitieron consolidar acuerdos que pacificaran la situación y diluyeran el conflicto, ocasionando como resultado final la guerra entre los serbios y la OTAN.

El 23 de marzo de 1999 comenzó el ataque (en su mayoría aéreo) de la OTAN sobre territorio serbio, el cual se prolongó sin pausa hasta el 12 de junio del mismo año y paralelamente evidenció la revancha ejecutada por el ejército serbio sobre la población albanos-kosovar por la incapacidad para confrontarse con la OTAN. En últimas, la guerra conllevó al repliegue de las fuerzas serbias hacia su territorio, despejando la provincia de Kosovo y a su población.

Debido a la desestabilización social y política sufrida por los albanos-kosovares durante la crisis, les fue imposible organizarse bajo su propio mandato, lo que los condujo a una administración momentánea en manos de la ONU, con la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), aprobada por el Consejo de Seguridad mediante la Resolución 1244 del 10 de junio de 1999 (Naciones Unidas, 1999). Su propósito fue administrar provisionalmente el territorio y la población de Kosovo con todos los poderes legislativos, ejecutivos y judiciales inherentes al Estado, reafir-

mando el argumento que sostienen quienes apoyan la diplomacia preventiva como mecanismo de resolución de conflictos, que indica que es posible sobrepasar principios tradicionales del derecho internacional para prever o estabilizar una situación y posteriormente crear las bases necesarias para que el actor en búsqueda de autonomía pueda emprender su camino con la certeza y el respaldo de una estructura estatal funcional y evitar que se desplome por dejarlo a la deriva.

La experiencia en Kosovo fue indudablemente un fracaso para la diplomacia preventiva (Annan, 1999: 10; Sánchez, 2006: 12), puesto que los procesos y las atenciones estuvieron fragmentados en el tiempo, limitando acciones contundentes. También, las diversas posiciones en el Consejo de Seguridad por causa de los intereses y visiones particulares de cada Estado Miembro que sesgaban y condicionaban las decisiones, entorpecieron el mecanismo preventivo. Así mismo, las bases jurídicas que soportaban a la prevención fueron interpeladas por principios tradicionales de no intervención en los asuntos internos y la soberanía, retardando la mediación de la comunidad internacional en el conflicto.

En síntesis, la voluntad y el interés de la comunidad internacional por proteger la vida humana y propagar un ambiente de estabilidad apoyándose en la diplomacia preventiva como instrumento para este fin, colisionó con el racionalismo estatal y los principios tradicionales que frustraron las buenas intenciones y crearon el panorama desolador y entristecido que significó la crisis de Kosovo para el mundo. En pocas palabras, “hay un problema real: la articulación del principio de soberanía por un lado, y de los principios relativos al respeto

de los derechos de los seres humanos” (Amin, 2001:13).

No obstante, las cenizas de esta crisis van más allá del amargo recuerdo en la historia, pues pusieron en evidencia las limitaciones de este mecanismo para que se hagan los ajustes necesarios y se potencialice su alcance, detallando y especificando las condiciones mínimas para su aplicación, de forma que las contradicciones que existen entre poder intervenir pero no en todos los eventos, se superen con respuestas claras que alejen la improvisación y la posibilidad de que los actores adapten las situaciones a su interés. En otras palabras, “la prevención sólo puede tener éxito si se cuenta con el manifiesto compromiso político de los Estados Miembros y con suficientes recursos” (Annan, 1999: 10).

Consideraciones finales

La diversidad en las características, motivaciones y estructuras de cada conflicto varían en torno a componentes políticos, sociales, económicos, históricos y culturales, dado que no es lo mismo un conflicto por autonomía (Kosovo 1998-1999) que uno basado en la lucha por cambiar al gobierno y su orientación (Vietnam 1964-1975). Por tal razón, la evaluación minuciosa de cada contexto y la interpretación de sus indicadores específicos funciona como garantía para plantear estrategias coherentes y eficaces en la resolución de cualquier enfrentamiento.

Ahora bien, el fracaso de la diplomacia preventiva en Kosovo es claramente un efecto directo de las condiciones externas, la voluntad política de los Estados, sus intereses individuales y las contradicciones con los principios tradicionales -no intervención en los asuntos internos



Atul Khare (izq), Representante Especial del Secretario General para Timor-Leste, con el Presidente de Timor-Leste, José Ramos-Horta, (der) durante la ceremonia del Día de la Independencia. Dili (Timor-Leste), 28 de noviembre de 2007. Perret/ Foto ONU

y la autonomía-. Esas condiciones limitaron u obstaculizaron las acciones necesarias y más adecuadas para detener la escalada del conflicto, entre ellas disponer de la ejecución oportuna de intermediación que evitara la propagación de las masacres, o sencillamente el monitoreo de la región frente al antecedente tan cercano de Bosnia.

No obstante, aun ante el fracaso en Kosovo y en cualquier otro conflicto, es preciso reiterar la utilidad e importancia de la diplomacia preventiva como una alternativa óptima para disminuir, y por qué no, anticiparse y prevenir que se conflagren los conflictos, pues las posibilidades de un control, un monitoreo y una participación efectiva que permita actuar

antes de que los problemas desborden las soluciones, será siempre mejor que recoger los escombros de la guerra.

Una forma de comprender la paradójica disyuntiva entre el interés de proteger la vida y la diversidad de intereses que configuran el racionalismo del Estado, se presenta conforme cada actor asimile la intensificación que desde hace varios años viene teniendo el respeto por los Derechos Humanos y su protección por sobre cualquier regla, principio o norma en el mundo. Esto abre la posibilidad para que en un futuro sea generalizada la concepción que entiende que la protección de los Derechos Humanos está por encima de cualquier principio tradicional que busque poner al Estado sobre el individuo, ya sea autonomía, soberanía o no intervención.

Por último, algunas ambigüedades propias de la normatividad que han fijado los Estados a través de organizaciones supranacionales como la ONU, en donde el uso de la fuerza y la intervención es posible según el artículo 42 y en general el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, en el que se establece los atributos y acciones para involucrarse, difieren con el artículo 2.7 de la Carta en donde se establece que:

Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta (Carta de las Naciones Unidas, 2006: 7).

Sin embargo, en el mismo marco se señalan aclaraciones que prometen dirimir estas ambigüedades, pero los hechos y la historia han sido contundentes al comprobar que los actores asimilan los artículos según sus prioridades y enfocados a maximizar sus beneficios, lo cual permea la claridad y permite que se creen vacíos para relativizar las normas.

Notas

¹ Kofi Annan, en la Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización, dice (...) “los esfuerzos diplomáticos fracasaron y prevaleció la lógica destructiva de los acontecimientos en el terreno”.

² Lynn Pascoe señaló casos exitosos de la diplomacia preventiva tales como: Kenya, Guinea, Kirguistán y Malawi, en “ONU destaca mecanismos de alerta temprana en diplomacia preventiva”.

³ Creado en 1997, meses antes de la intensificación de la crisis en Kosovo.

⁴ Richard Holbrooke cuyo logro en nombre de Europa y Norteamérica fue disuadir al Presidente Milosevic de replegar sus tropas y permitir el ingreso de observadores internacionales. Sánchez Hernández, Carlos. (2006)

⁵ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Resolución 1199 (1998) Revisar cláusulas operativas. Disponi-

ble en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/279/99/PDF/N9827999.pdf?OpenElement>

⁶ KVM: Kosovo verification mission.

Bibliografía

- Algora, María Dolores. (2000). *Estudios sobre la Europa Oriental: Actas del Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental*. Universidad de Valencia. p. 458.
- Amin, Samir. (2001). *El hegemonismo de Estados Unidos y el desvanecimiento del proyecto europeo* Traducción de Artur Colom. España. p. 13.
- Carta de las Naciones Unidas. (2006) Publicado por el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. DPI/511. Reimpresión: 06-63168.
- Centro de información de las Naciones Unidas. (26 de agosto de 2011) *Diplomacia preventiva: obtención de resultados*. Recuperado el 1 de mayo de 2012, de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/2011/552>
- Centro de información de las Naciones Unidas. (1999). *Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización*. Recuperado el 1 de mayo de 2012, de <http://www.un.org/spanish/docs/mem99.pdf>
- Centro de información de las Naciones Unidas. (12 de septiembre de 2011). *ONU destaca mecanismos de alerta temprana en diplomacia preventiva*. Recuperado el 1 de mayo de 2012 de <http://www.cinu.mx/noticias/mundial/onu-destaca-mecanismos-de-aler/>
- Centro de información de las Naciones Unidas. (17 de junio de 1992). *An agenda for peace*. Recuperado el 1 de mayo de 2012, de <http://www.un.org/docs/SG/agpeace.html>
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (1998). *Resolución 1199 de 1998*. Recuperado el 1 de mayo de 2012, de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/279/99/PDF/N9827999.pdf?OpenElement>
- González, Casanova Pablo. (1983). *No intervención, autodeterminación y democracia en América Latina*. México: Siglo XXI. p. 284, 285, 295, 296.
- Grossi, Rafael Mariano. (2000). *Kosovo, los límites del intervencionismo humanitario*. Instituto del Servicio Exterior de la Nación. Grupo Editor Latinoamericano. Argentina. p. 96, 107.
- Lund, Michael, S. (2006). Early warning and preventive diplomacy. En *Managing Global Chaos*, Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson with Pamela Aall, eds. Washington, DC: United States Institute of Peace. P. 384-385.
- Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK)*. (s.f) Recuperado el 8 de mayo de 2012, de: <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/unmik/>
- Naciones Unidas. Consejo de Seguridad (1999). *Resolución 1244 de 1999*. Recuperado el 8 de mayo de 2012, de [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1244%20\(1999\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1244%20(1999))
- Salomón, Mónica. (2002). La Teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, no. 56. p. 7-52.
- Sánchez Hernández, Carlos. (2006.2). La Geometría variable del poder en política exterior II: la intervención de la OTAN en Kosovo (1999) y la matanza de Racak. Publicación electrónica de la Universidad Complutense ISSN 1578-6730. Nómadas. *Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* 14. Recuperado el 1 de mayo de 2012, de <http://www.ucm.es/info/nomadas/14/cshdz.pdf>
- Viotti, Paul R y Mark V. (2001). *International relations and world politics. Security, Economy, Identity*. Prentice Hall. United States of America. Second Edition. p. 175-179.

Bibliografía complementaria

Attina, Fulvio. (2001) *El sistema político global. Introducción a las relaciones internacionales*. Paidós Estado y sociedad. España.

Baldwin, D.A. (1993). *Neorealism and neoliberalism. The contemporary debate* Columbia, University Press. Nueva York.

Bernauer, T. (1995). The effect of international environmental institutions: how we might learn more. *International organizations*. Vol XLIX, número 2.

Chomsky, Noam. (2002). *EE.UU un Estado ilegal y otros artículos publicados en Le Monde Diplomatique (cinco inéditos en Chile)*. Editorial Aún creemos en los sueños.

Del Arenal, Celestino. (2007). *Introducción a las relaciones internacionales*. Cuarta Edición. Editorial Tecnos. España.

Ignatieff, Michael. (2003). *Guerra virtual Más allá de Kosovo*. Traducción de Francisco Beltrán Adell. Ediciones Paidós Ibérica. España.

Anexo



Map No. 4069 Rev. 6 UNITED NATIONS
September 2011

Department of Field Support
Cartographic Section



Minas de Carbón. Mpumalanga (Sudáfrica), 7 de febrero de 2012. Fickling/ Foto ONU

LOS DESAFÍOS DE LA INDUSTRIA MINERA

Universidad Externado de Colombia, Bogotá

Coltán: su papel dentro del conflicto colombiano y acciones preventivas para desvincular el nexo entre la explotación y comercialización

Juan José Cruz Cuevas

Universidad Externado de Colombia

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo reconocer y describir el actual nexo entre la explotación y comercialización del coltán en la financiación de los grupos armados en Colombia, así como analizar la acción conjunta de las Naciones Unidas y del Estado para lograr, mediante el ejercicio de la diplomacia preventiva, la creación de un marco regulatorio que evite las redes de tráfico ilegal y que reconozca, por medio de certificados de carencia de coltán en conflicto, la desviación de los recursos hacia la financiación del conflicto.

Palabras clave: Coltán, Conflicto Armado colombiano, Diplomacia Preventiva, Certificado de carencia de coltán en conflicto.

Abstract

This article aims to recognize and describe the current link between the exploitation and commercialization of coltan used to finance the armed groups in Colombia; likewise to analyze the joint action of the United Nations and the State to achieve, through the exercise of preventive diplomacy, a

regulatory framework that prevents illegal trafficking networks and recognizes, by means of certificates of lack of coltan in conflict, the deviation of resources to finance conflict.

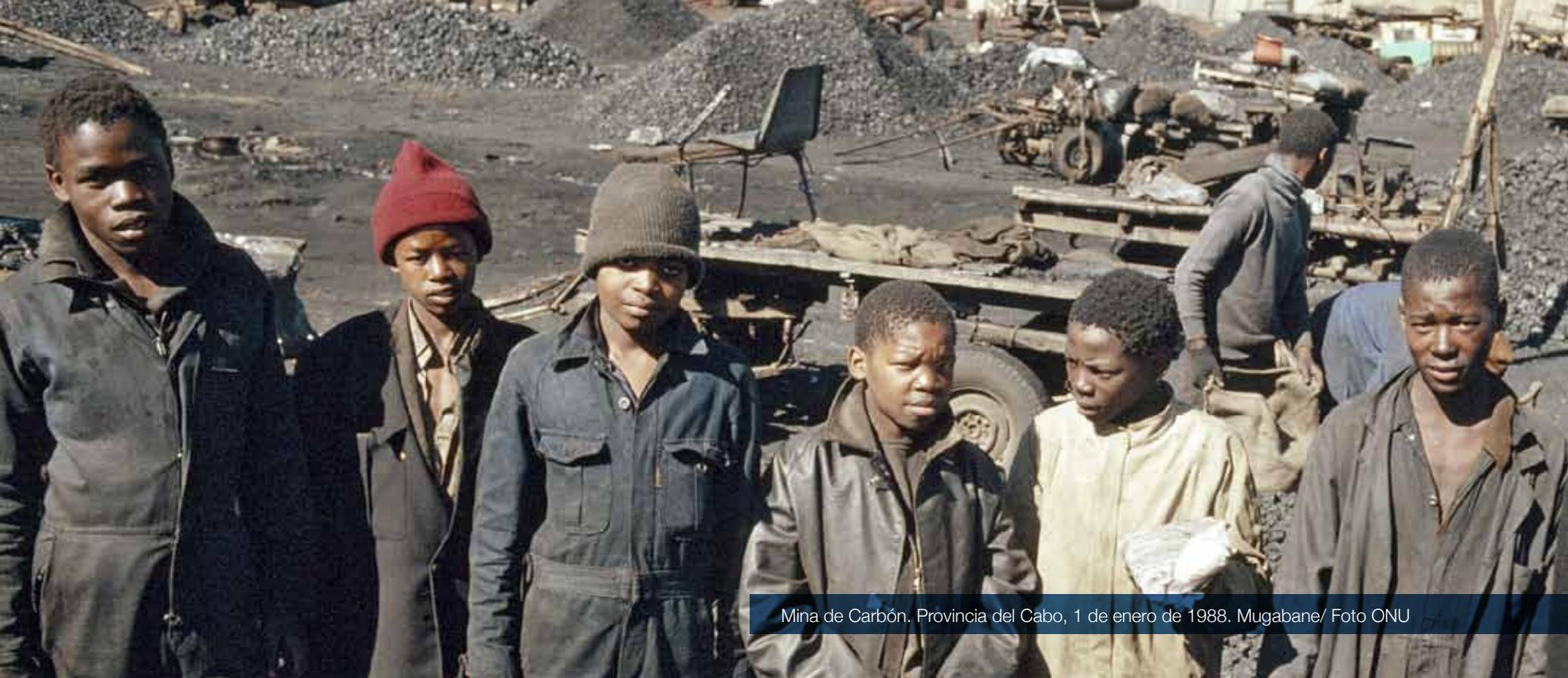
Key words: Coltan, Colombian armed conflict, preventive diplomacy, Certificate of lack of coltan in conflict.

Introducción

El coltán, u “oro azul”, es la denominación que se le ha dado a los minerales Tantalita y Columbita. Ambos son esenciales dentro de los procesos productivos en diferentes industrias dadas sus propiedades específicas (Ramírez, 2010, p. 49-52). Puntualmente, *“la demanda mundial de tántalo [y columbio] ha venido incrementando en promedio desde 1992, respondiendo en gran medida al creciente uso que ha tenido este material dentro de la industria de teléfonos móviles para la fabricación de condensadores electrónicos [...]”* (Ramírez, 2010, p.50-51), entre otros.

Además de su importancia industrial, el oro azul se encuentra distribuido mundialmente de manera específica y limitada en lugares como Brasil, Australia y la República Democrática del Congo (RDC) (Bleischwitz, 2012, P.4), lo que hace que sea un recurso muy escaso y limitado. Adicionalmente, vale la pena anotar que en casos como el que se presenta en la RDC, ha jugado un papel importante en el desarrollo del conflicto (Ramírez, 2010).

El análisis sobre la presencia de explotación y distribución ilegal de recursos en el desarrollo de los conflictos



Mina de Carbón. Provincia del Cabo, 1 de enero de 1988. Mugabane/ Foto ONU

no es algo nuevo. En diferentes ocasiones se han planteado diferentes teorías intentando explicar y categorizar los posibles escenarios en los que los minerales pueden jugar ciertos papeles en el conflicto; entre éstas se puede resaltar *los recursos del conflicto* (Le Billon, 2008, p.348).

En casos como el de la RDC, la Organización de Naciones Unidas (ONU), y más especialmente el Consejo de Seguridad (CS), ha reconocido este conflicto como una amenaza a la paz y seguridad internacionales, y ha establecido

en diferentes resoluciones¹ la importancia de desvincular el coltán de las dinámicas propias del conflicto congolés. Adicionalmente, se han creado otras acciones menos coercitivas enfocadas en evitar la formación o difusión de conflictos, como es el caso de diplomacia preventiva.²

Desde el 2009 la prensa nacional dio a conocer a la opinión pública la “existencia” de coltán en ciertos departa-

1 Como por ejemplo la misión MUNOC (Ahora MUNOSC) y la resoluciones 1925/10 CS; véase en <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/monuc/>

2 Para entender más acerca de diplomacia preventiva, véase el informe del Secretario General de la ONU 552 de 2009.

mentos de Colombia, motivo por el cual países como China han encontrado un atractivo económico hasta el punto de comenzar a negociar concesiones con el Estado colombiano.³

A pesar de las ilusiones fundadas que se presentan hoy en día con el coltán para Colombia, es importante tener claro que *“Hoy Colombia se encuentra afectada por múltiples fenómenos de violencia, entre los que se [...] [destacan los enfrentamientos] que opone el Estado a un conjunto heterogéneo de grupos al margen de la ley”* (Leiteritz; Nasi & Rettberg, 2009). Muchos de esos grupos han buscado diferentes mercados, legales e ilegales, para la financiación de sus actividades.⁴ Dado lo anterior, cabe plantear la cuestión sobre si el coltán colombiano se encuentra expuesto a la injerencia de los actores armados en aras a su financiación y, si llegase a ser el caso, cómo se puede evitar tal escenario por medio de acciones preventivas.

En primer lugar, desde el entendimiento del caso colombiano y haciendo su respectivo análisis teórico, se puede plantear al coltán como un *“recurso del conflicto”*. A partir de ello, se deben analizar los posibles efectos sobre la seguridad internacional hasta plantear cómo eliminar y evitar la conexidad conflicto-coltán por medio de la diplomacia preventiva.

Desarrollo

En ese orden de ideas, es importante comenzar por explicar que la mayor cantidad de coltán se encuentra ubicada en

el departamento de Guainía, sobre todo en zonas limítrofes con Venezuela y Brasil (Anexos 1 y 2) hasta el punto de compartir el mineral con el primero de los dos. Ello motivó al Presidente Hugo Chávez a dar a conocer a los medios la existencia del coltán por medio de la operación militar “oro azul” (Semana, 2009).

A pesar de tan reciente conocimiento público del oro azul, se debe señalar que su existencia ya era reconocida por ciertos actores colombianos, lo que se refleja en la presencia de redes de tráfico ilegal ya instauradas, en las que se ha utilizado a los indígenas para lograr la extracción y comercialización de tierra negra con coltán sin procesar (El Espectador, 2010). Además, la prensa señala que uno de los problemas más importantes se debe a la no existencia de un marco jurídico (Semana, 2009), y por ende no se ha podido incentivar a las empresas a que realicen legalmente la actividad económica.

Es importante señalar que no hay certeza de que el coltán exista en cantidades comerciales, ya que no se han realizado los debidos estudios por la entidad competente (Semana, 2009). Pero a pesar de tal incertidumbre, la prensa ha publicado que las redes de tráfico están establecidas y comercializando en Brasil las tierras negras nutridas del mineral.

En la investigación titulada *“Para desvincular los recursos naturales del conflicto armado en Colombia”*, se señala que el imaginario colectivo de los colombianos ha concebido al narcotráfico y el secuestro como los únicos medios de financiación de grupos armados. Así mismo demuestra, sin desconocer la existencia de las formas tradicionales de fi-

³ Véase por ejemplo la Revista Semana, “Guerra por el coltán”, versión impresa, sección minería, 21 noviembre 2009.

⁴ Para entender más acerca de diplomacia preventiva, véase el informe del Secretario General de la ONU 552 de 2009.

nanciación⁵, que recursos como el oro, las flores y el carbón han sido atractivos para los grupos armados para financiar sus actividades (Leiteritz et al. 2009, p. 216).

Además, y siguiendo los artículos de Semana y El Espectador, la comercialización de tierras negras nutridas por coltán también han jugado en Guainía un papel financiador de grupos armados como las FARC y el ELN (Anexos 2 y 3), en los que los mismos han entrado a “cobrar cuotas por gramaje” a los comerciantes de coltán, sin por ello suprimir sus formas tradicionales de financiación de actividades.

En resumidas cuentas, la situación que se presenta en el departamento de Guainía consiste en que los grupos armados al margen de la ley, además de realizar sus actuaciones tradicionales relacionadas con el negocio de las drogas, el secuestro y el soborno, han encontrado en el tráfico ilegal de coltán una nueva manera de financiación de sus actividades.⁶

En los estudios académicos que han explorado el nexo entre conflicto y recursos, específicamente el coltán, se ha encontrado una pluralidad de concepciones en las que se analizan las características propias del recurso y del entorno, entre otros factores. Uno de los estudios es el titulado por Phillipe le Billon (2008) como “*Los recursos de conflicto*”.

En cuanto a Berdal y Malone, estos exponen que existen escenarios donde la relación entre el conflicto y el recurso no es causal, sino que en escenarios de conflicto

pre-existente el mineral va a pasar a jugar un papel financiador (Ramírez, 2010, p.23). A manera de ejemplo, si se analiza esta premisa con respecto a lo sucedido en Colombia con el oro (Leiteritz et al. 2009, p. 216) y lo que sucede con los comerciantes de coltán, se puede afirmar que Colombia se encuentra en el caso señalado por los autores, donde grupos armados preexistentes (FARC principalmente) han encontrado una nueva forma de financiación.

Por otra parte,

*[E]n el escenario descrito por Berdal y Malone la **relación existente entre recursos y conflictos no es causal**, ya que, estos en un primer momento, pueden dotar a los actores armados de medios económicos [...] sin que tal fenómeno necesariamente incida en las dinámicas del conflicto (Ramírez, 2010, p.24).*

Este efecto se ve claramente en el caso en comento, donde actores como las FARC encuentran el atractivo económico en el sector ilegal, ya instaurado, de oro azul. No obstante, no cambiarían las dinámicas del conflicto (que de acuerdo con el diario El Espectador es la situación que se está presentando), porque como se señaló anteriormente, estos han mantenido sus formas tradicionales.

Berdal y Malone mencionan un segundo momento en el que actores extraños al conflicto (empresas multinacionales u otros Estados) hacen negociaciones con los grupos armados para la extracción del mismo y hace que cambien las dinámicas del conflicto. De acuerdo con la tesis de Adriana

⁵ Como lo son el narcotráfico, el secuestro y la extorsión.

⁶ Es de anotar que, si bien los procesos de financiación del terrorismo, tal como lo menciona la publicación, se han centrado en los mercados ilegales tradicionales de drogas, precursores, armas y secuestro; actualmente, la minería ilegal/ilícita, ha mostrado un comportamiento creciente como mecanismo de lavado de activos y financiación del terrorismo.

Ramírez, esta situación se presentó en la RDC y es la diferencia más trascendental con lo que sucede en Colombia, sin que se pueda descartar como una posibilidad futura.

Lo que demuestra la coyuntura es que dentro del Estado colombiano se está cumpliendo con lo que se expone en la teoría que se puede denominar como “*los recursos del conflicto*”. Esto se debe a que al final de cuentas, grupos como las FARC han encontrado en el comercio de coltán un atractivo para financiar sus actividades, convirtiéndolo en un recurso del conflicto.

Teniendo en cuenta las anteriores afirmaciones, es importante señalar que para la comunidad internacional tanto el coltán en conflicto como el conflicto colombiano no han estado por fuera de la agenda⁷. Más concretamente el problema del oro azul en Colombia ha afectado los intereses nacionales de ciertos actores hasta el punto de afectar las relaciones pacíficas entre los Estados. El caso más claro, que ya ha sido mencionado anteriormente, fue la operación “oro azul” realizada por las fuerzas venezolanas, motivadas porque la minería ilegal colombiana estaba acabando con sus reservas fronterizas de coltán. Incluso, las repercusiones del tema llevaron a que Venezuela lo propusiera al Consejo de Seguridad (CS) de la ONU, pero gracias a los esfuerzos diplomáticos de ambas partes, como se puede comprobar en ediciones del diario El Espectador, se logró la resolución pacífica de la situación que es invocada en la carta de las Naciones Unidas en su capítulo VI.

A pesar de las controversias internacionales que ha

generado este tema y que ya han logrado tener una aparente solución, hay puntos clave que deben ser analizados para entender cuál es el impacto dentro de la paz y seguridad internacionales. Para ello, hay que señalar que la sola presencia de grupos terroristas⁸ interesados es una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, por lo que desde hace varios años se han tenido acciones conjuntas para acabar algunas de sus problemáticas, como lo es el plan Colombia con Estados Unidos.

Además, si se mira detenidamente el caso de estudio, se podrá observar que, *per se*, la minería ilegal de coltán no le genera una amenaza a la seguridad ni a la paz internacionales. Sin embargo, no evitar la financiación de terroristas por medio de las redes ilegales, hará que no se pueda acabar con los grupos que, como se mencionó anteriormente, sí son una amenaza para los principios estipulados en la carta de la ONU.

Aun así, es importante tener en cuenta que, como ya se dijo, en países como la RDC el coltán sí ha llegado a cambiar las dinámicas del conflicto y ha hecho que por sus problemas de gobernabilidad, la comunidad internacional, en virtud del principio de la Responsabilidad de Proteger (CFR, 2001), tenga que hacer una intervención directa que, hasta hoy, se mantiene por medio de la misión de estabilización MUNOSC.

El acompañamiento de las Naciones Unidas en la resolución del conflicto colombiano es importante, ya que este se ha mantenido en el tiempo hasta llegar a catalogarse como uno de los más prolongados del mundo⁹. Pero es im-

⁷ Como por ejemplo la misión en la RDC (MUNOC) ya mencionada anteriormente.

⁸ Dentro de los grupos terroristas reconocidos por el Departamento de Estado de los Estados Unidos se encuentran las FARC y el ELN.

⁹ El conflicto inició en la década de los 70's del siglo XX, por lo cual muchos autores resaltan



Mina de Carbón. Santa Catarina (Brasil), 1 de enero de 1991. Barbosa/ Foto ONU

portante entender que las acciones de coerción o bloqueo, como sanciones o misiones de mantenimiento de paz, no ayudarían al país, que ya ha adelantado desmovilizaciones, justicia transicional¹⁰ y que es cada vez más fuerte a nivel internacional¹¹.

Por ello sería necesario que el acompañamiento de la ONU en el proceso de resolución esté marcado por un ánimo de diplomacia y apoyo. Más concretamente, en el caso de los nexos entre los grupos armados y la minería ilegal de coltán, es importante comenzar a mirar la posibilidad de que las Naciones Unidas tomen un papel activo en el proceso mediante la diplomacia preventiva.

Aquel tipo de diplomacia, según el reporte del Secretario General de las Naciones Unidas Ban Ki-moon (Naciones Unidas, 2011), es una de las opciones en manos de la organización para preservar la paz. Dicha opción se caracteriza por tener un grado bajo de coercitividad. Pero comprendiendo más a fondo el término, el carácter diplomático implica la utilización de medidas de *soft power* para evitar la creación o difusión de *“controversias susceptibles a poner en peligro la paz y la seguridad internacionales”*¹².

Partiendo de tal entendimiento, la diplomacia preventiva se plantea como dicha medida que podrá ser utilizada por las Naciones Unidas para que, apoyando al Esta-

do colombiano, se pueda evitar la difusión del actual conflicto. Al comprender el concepto frente a la coyuntura que se trata, se debe tener en cuenta que se está realizando una extrapolación del mismo, sin alterar su naturaleza de mecanismo enfocado a evitar la difusión de las controversias. Esto, en cuanto no se está tratando el conflicto como tal sino que simplemente se está desarrollando sobre una de las ramificaciones.

Otro punto que se debe tener en cuenta es que la diplomacia preventiva puede ser desarrollada de diferentes maneras y por diferentes actores o agencias, dependiendo de la naturaleza del conflicto que se esté tratando (Naciones Unidas, 2011). Por ello es menester esclarecer de qué manera y por qué organismo se deberá realizar el mecanismo en el caso de estudio.

En ese orden de ideas, puesto que el nexo actual entre el coltán y los grupos se da por medio de la minería ilegal, el primer tema a tratar es evitar que se logren formar las redes de tráfico. En este punto se deben resolver los vacíos legales y jurídicos que existen en la exploración y extracción del recurso (Semana, 2009). Por tal motivo es deber del Estado colombiano crear el marco legal que aporte las reglas mediante las cuales se realizará tal actividad económica.

Aun así, se propone que las medidas regulatorias que se planteen deben tener un acompañamiento de las Naciones Unidas, por medio de una misión del Departamento de Asuntos Políticos¹³, mediante el cual se puede ver representado el interés del mantenimiento de la paz y la seguridad

que se puede asemejar a conflictos como el de Myanmar en tiempo.

10 Decreto 4530 de 2008, ley 418 de 1995 y 975 de 2005 que apoyan el proceso de Justicia y paz en Colombia.

11 Secretaría de prensa, *“Colombia tiene una sólida posición frente a la comunidad internacional, dice el vicescanciller Reyes”*, Presidencia de la República, 30 de septiembre de 2008. Y el Índice de Desarrollo Humano de 2011 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo muestra que Colombia va subiendo de escalafón.

12 Ver Carta de las Naciones Unidas, Página 10. Capítulo VI, artículo 33.

13 Al ser esta una actividad netamente económica.

internacionales. A través de la acción conjunta de los dos entes se podrá mejorar la actuación para poder no solamente representar los intereses económicos nacionales¹⁴, sino evitar la difusión del conflicto colombiano.

La creación de un marco permitirá en primer lugar, por medio de los estudios de la entidad competente –Ingeominas–, reconocer si existe el recurso en cantidades comerciales, y de esta manera generar los incentivos a los actores económicos para que realicen los procesos necesarios para la comercialización legal del producto. Seguidamente se podrá entrar a regular los procesos económicos mediante los cuales se genere el mercado legal de comercialización de coltán.

Cabe señalar que la creación del mercado legal no es, por sí misma, una eliminación del nexo del que se ha venido hablando. Por el contrario, como ha ocurrido en países como la RDC, Sierra Leona y Angola con los diamantes, los actores económicos legales pueden mantener ese nexo y evolucionar el conflicto a la segunda etapa señalada por Berdal y Malone. Es en ese sentido que se argumenta que el acompañamiento del Departamento de Asuntos Políticos (DPA por sus siglas en inglés) puede servir como una herramienta adecuada en la materia, en cuanto a que tanto la regulación como la materialización del mismo deben tener actuaciones concretas que invoquen a evitar la difusión del conflicto.

La diplomacia preventiva dirigida por la misión del DPA, que debe ser previamente aceptada por el Estado en

cuestión, estaría encaminada principalmente a hacer un acompañamiento en la regulación de la actividad económica para poder crear un mercado legal, y encontrar medidas efectivas para evitar e identificar los nexos entre el conflicto armado colombiano y el coltán.

En ese sentido, el organismo de la ONU tiene como segunda función, una vez hecha la regulación, evitar que el coltán llegue a convertirse en un *recurso del conflicto* y reconocer a tiempo el que llegue a serlo. La idea de darle un mandato de estilo al DPA consiste en que una agencia técnica tenga la capacidad de basarse en medidas ya utilizadas en otros casos para lograr el cometido que se está buscando.

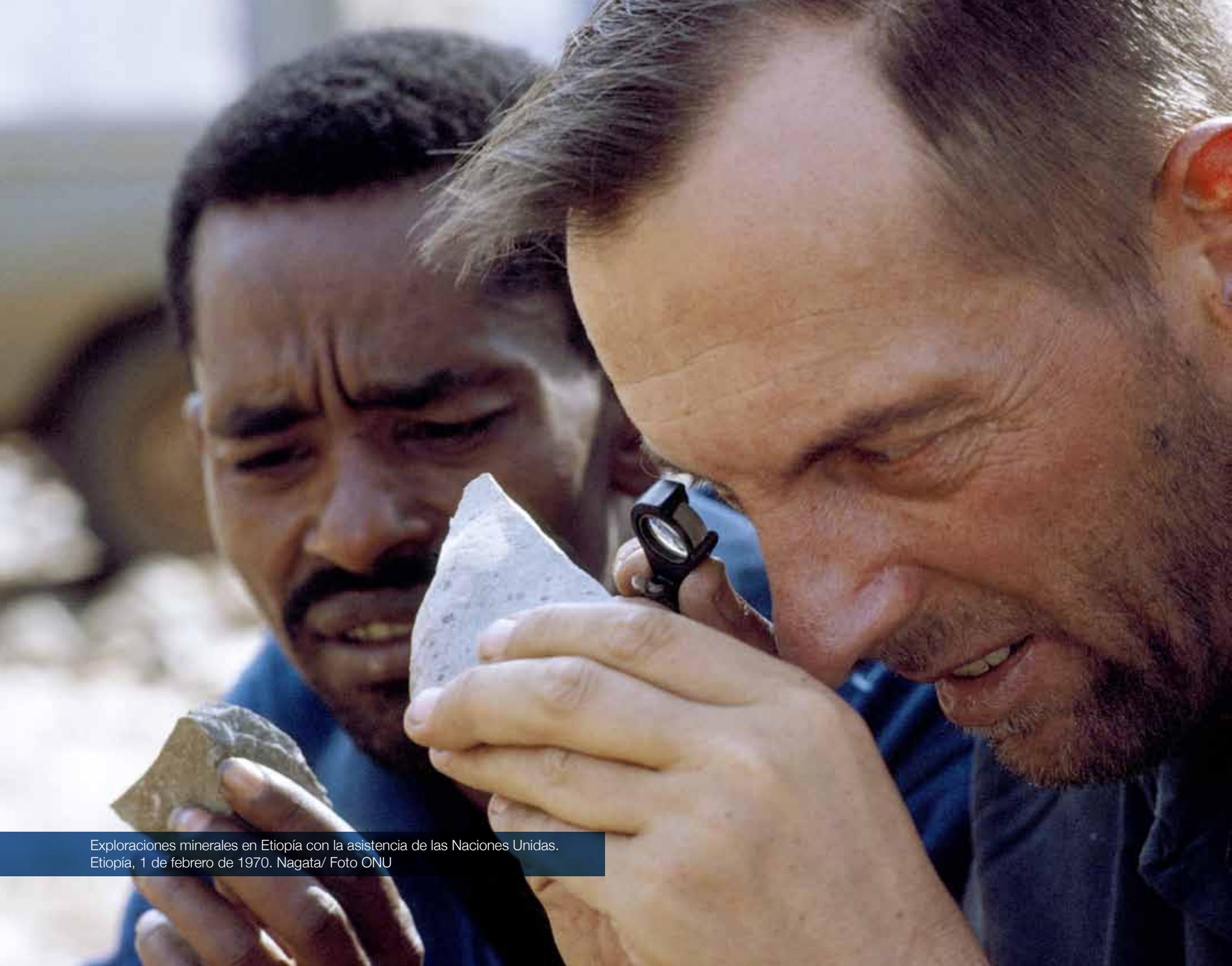
Es importante que para las medidas que se están proponiendo se tengan en cuenta casos que permitan evitar e identificar los nexos entre el tráfico ilegal de coltán y el conflicto colombiano, por lo que se propone tener el caso del seguimiento de los diamantes de sangre en Sierra Leona (Naciones Unidas, 2011).

En el caso mencionado, más conocido como el certificado del proceso de Kimberley, se planteó, principalmente por los Estados africanos productores de diamantes, la creación de un sistema de “*certificación para el comercio de los diamantes en bruto*”. En aquella medida, los países hacen los controles necesarios, reflejados en las remesas y controles administrativos, para poder recibir el certificado y exportar el producto a los países participantes del proceso¹⁵.

A pesar de ser una medida en la que se ven involucrados diferentes Estados, el modelo del certificado puede

14 Ver Departamento de Asuntos Políticos o Department of Political Affairs (DPA) S/2011/552 Reporte del Secretario General de Naciones Unidas, 26 Agosto 2011 p. 7.

15 Ver Esquema de certificación del proceso de Kimberley, 2009.



Exploraciones minerales en Etiopía con la asistencia de las Naciones Unidas.
Etiopía, 1 de febrero de 1970. Nagata/ Foto ONU

ser utilizado como base para la actuación en la regulación del coltán en el caso colombiano. Para ello se propone que el Estado realice controles a las empresas en la explotación y extracción de los minerales, para certificar a aquellas que evitan financiar a los grupos terroristas. La finalidad del certificado de carencia de financiación del terrorismo por desvío de coltán es poder hacer más sencilla la identificación de las redes y empresas que permiten que se genere el fenómeno de “*recurso de conflicto*”.

Así mismo, las Naciones Unidas podrían ejecutar una labor de apoyo al Estado en el proceso de la definición de los estándares necesarios para la emisión de los certificados de carencia de financiación del terrorismo. Este apoyo podría acompañarse por medio del apoyo técnico de la ONU al establecimiento de la autoridad nacional que se encargue de la emisión del certificado.

Es de anotar que, adicionalmente, las Naciones Unidas pueden promover la aprobación de estándares internacionales que sirvan de guía para la emisión de este tipo de certificados. Los mismos deberían servir como marco de ejemplo para la redacción de la regulación interna de los Estados en el proceso de formulación de las reglas del juego de la explotación del coltán y de la emisión de los certificados de carencia.

De esta forma, las Naciones Unidas promoverían un proceso de prevención de cambio y profundización en las dinámicas del conflicto por medio de la promoción de estándares internacional y el acompañamiento a los Estados en la aplicación de los mismos. Esta situación podría concebirse

como el escenario ideal de aplicación de diplomacia preventiva por parte de la Organización y sus oficinas especializadas, como la UNODC, en situaciones complejas como la colombiana y sus dinámicas intrínsecas.

Por último, con el fin de complementar la labor de promoción de los estándares y prevención de profundización de los conflictos, el deber de las Naciones Unidas es realizar el respectivo mercadeo y publicidad para incentivar y acompañar a las empresas demandantes del oro azul a crear un sello de responsabilidad social.¹⁶ En este marco, el sello estaría regido por un principio rector en el cual se propenda por limitar los proveedores de este material a aquellas empresas que obtengan el certificado de carencia, tal y como se ha hecho en casos como lo son el pacto mundial¹⁷, en términos de responsabilidad social y medio ambiente.

De esta manera se generará un incentivo para que las empresas que demandan coltán para sus actividades productivas obtengan el recurso de aquellos proveedores certificados, que se han abstenido de facilitar el lavado de activos y la financiación del terrorismo. En este caso el certificado lo expediría el Estado colombiano.

Conclusiones

Para finalizar se puede concluir que el papel que el coltán está jugando en el conflicto colombiano es de financiación de los grupos terroristas. Por su injerencia en la paz y la se-

¹⁶ Que sería otorgado por las Naciones Unidas y que tendría como objetivo, al igual que el sello internacional de responsabilidad ambiental, estimular al productor a consumir los productos con el sello”. Véase un ejemplo del sello en: <http://www.greenseal.org/AboutGreenSeal.aspx>

¹⁷ Para ver un ejemplo vea los 10 principios rectores del Pacto Mundial.

guridad internacionales, es menester que la ONU demuestre preocupación acerca del tema mediante un acompañamiento diplomático preventivo en la regulación y creación de la certificación de carencia de coltán en el conflicto.

Pero además cabe señalar que las actuaciones de la organización internacional no deben limitarse al acompañamiento Estatal, sino que además deben velar por la creación de principios internacionales rectores para las empresas demandantes en aras de la creación de un sello de responsabilidad social. Además, esto es propicio si las medidas propuestas en el artículo pueden servir como marco rector para otros países como lo es la RDC.

Bibliografía

Blieschwitz, Raimund; Dittrich, Monica & Piedricca, Chiara. (2012). *Coltan from central Africa, International trade and implications of any certification*. Bruges European Economic Policy Briefings. Beep No.: 23 pp. 1-27

Cfr, International Commission on State Sovereignty. (2001). *Responsibility to Protect*.

Hayes, Karen. Richard, Burge. 2003. *Coltan Mining in the Democratic Republic of Congo: How tantalum-using industries can commit to the reconstruction of the DRC*. Cambridge.Fauna & Flora International.

Lair, Éric. 2011 *“Colombia: una guerra contra los civiles”*. Colombia Internacional. No. 49-50 pp. 135-147.

Le Billon, Phillipe. 2008. *“Diamond Wars? Conflict Diamonds and Geographies of Resource Wars”*. Annals of the Association of American Geographers. Vol. 98, No.:2 pp. 345-372.

Leiteritz, Ralf. Nasi, Carlo. Rettberg, Angelika. 2009. *“Para desvincular los recursos naturales del conflicto armado en Colombia: recomendaciones para formuladores de política y activistas”*. Colombia Internacional. No. 70 pp. 215-229

Naciones Unidas, Departamento de Información. (21 de marzo de 2011). *Diamantes en zona de conflicto*. Recuperado de: <http://www.un.org/spanish/docs/comitesanciones/Diamond.html>

Naciones Unidas, Consejo de Seguridad. 2011. *“Preventive Diplomacy: Delivering Results-Report of the secretary general”*. S/2011/552 (26 agosto). <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/482/61/PDF/N1148261.pdf?OpenElement> (31/05/2012)

Naciones Unidas, Secretaría General. *“Los diamantes como factor que contribuye a los conflictos: romper el vínculo entre el comercio ilícito de diamantes en bruto y los conflictos armados a fin de facilitar la prevención y solución de los conflictos”*. A/RES/65/137 (1 de abril). <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/520/76/PDF/N1052076.pdf?OpenElement> (30/05/2012)

Ramcharan, Bertrand G. 2008. *“Preventive diplomacy at the UN”*. Bloomington. Indiana University Press

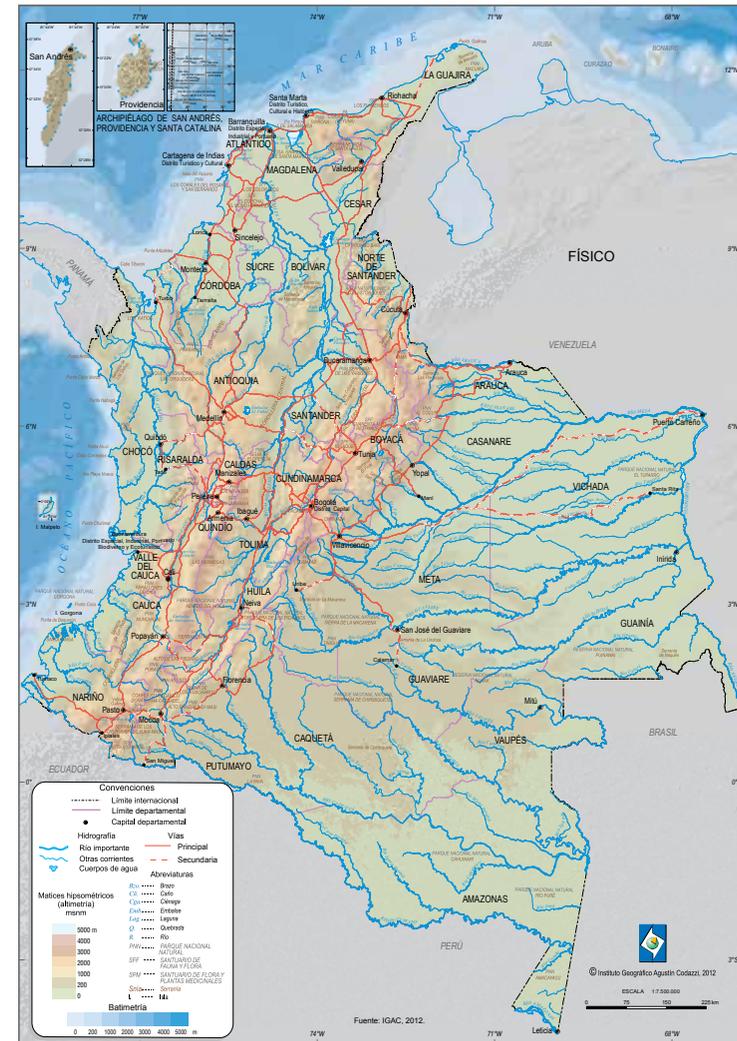
Ramírez, Adriana. 2010. *“Redes de poder, Coltán y Conflicto en la República Democrática del Congo: Estudio de caso a la luz de la economía política de los recursos naturales”*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia

Redacción Judicial. 2010. *“Alerta: el coltán, al servicio del terrorismo”*. Diario El Espectador. Julio 23. Sección Judicial.

Semana, redacción. 2009. *“Guerra por el coltán”*. Revista Semana. Noviembre 21. Sección Minería.

El Coltán en Colombia

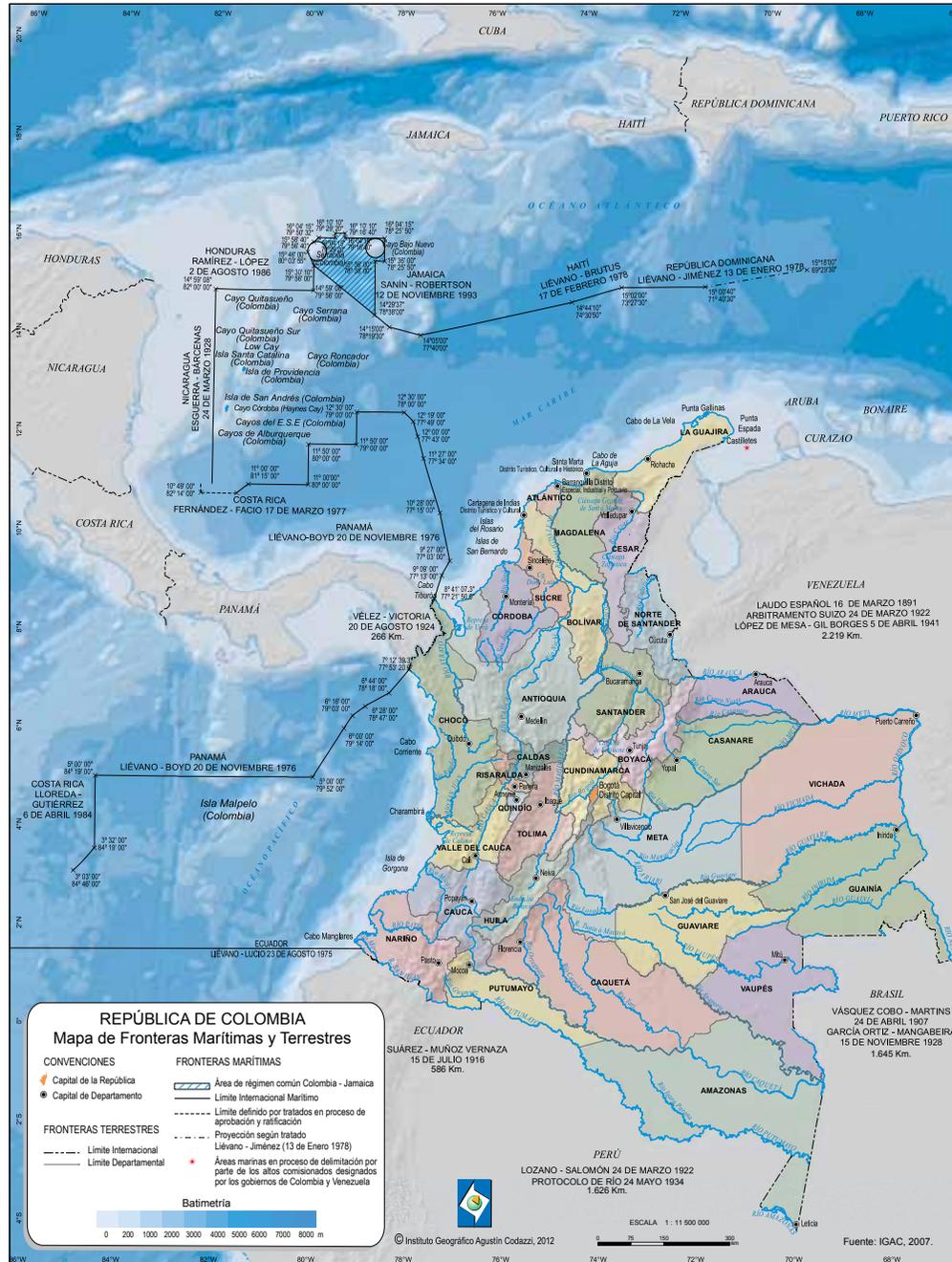
- ☼ “Supuestas” zonas de coltán.
- ➔ Hipótesis de desprendimiento de tierras desde Venezuela.
- ➞ Rutas de tráfico para la comercialización.





Map No. 4045 Rev. 7 UNITED NATIONS
November 2011

Department of Field Support
Cartographic Section





La escasez de agua puede no solo producir sequía y desertificación, sino que además genera conflictos entre comunidades y países. Manatuto (Timor-Leste), 20 de marzo de 2009. Perret/ Foto ONU

LA PROBLEMÁTICA DEL AGUA

Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá

Fortaleciendo la cooperación transfronteriza en Asia Central: una mirada acuífera desde la diplomacia preventiva

Diana Tovar

Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá

“Fierce national competition over water resources has prompted fears that water issues contain the seeds of violent conflict. If all the world’s peoples work together, a secure and sustainable water future can be ours.”
Kofi Annan

Resumen:

La escasez de los recursos de agua podría generar muchos conflictos violentos en el mundo porque sin agua las naciones se agitan, se marchitan y perecen. Las Naciones Unidas han detectado zonas donde la probabilidad de que un conflicto acuífero ocurra es mayor. Estas zonas de alto riesgo están siendo monitoreadas por diferentes organismos con el propósito de prevenir el (re)surgimiento de controversias. Por ejemplo, en Asia Central se han presentado diferentes disputas transfronterizas causadas por el acceso al agua. En el año 2000, Kirguistán y Uzbekistán suspendieron el suministro de agua a su vecino Kazajistán por el incumplimiento en el intercambio de productos. Las diferencias étnicas exacerbaban las disputas potenciales en esta región, donde el agua deviene un arma política. Adicionalmente, se han producido desas-

tres ecológicos como la reducción del Mar de Aral, las precarias condiciones sanitarias y el impacto del cambio climático en los glaciares de la región, tragedias que perturban ríos y cuencas, lo que dificulta el acceso al agua potable. Lo anterior ha puesto en riesgo la seguridad alimentaria de agronomías auto-sostenibles de la región, como la de Kirguistán (Anexo 5). Por esta razón, la cooperación entre los Estados es necesaria con el fin de resolver pacíficamente futuros conflictos transfronterizos en la región. Consecuentemente, por medio de un proceso extenso de diplomacia preventiva se han logrado establecer acuerdos que adviertan la distribución del agua. Se concluye que el agua tiene implicaciones sociales, económicas y políticas que determinan la seguridad alimentaria de la población. Se sugiere que es imperativo buscar un acuerdo transnacional, utilizando la diplomacia preventiva, entre los cinco Estados interdependientes de Asia Central.

Palabras claves: Asia Central, agua, diplomacia preventiva, cooperación transfronteriza, acuerdos transnacionales, seguridad alimentaria.

Abstract:

The scarcity of water resources has the potential to generate violent conflicts throughout the world, because without water nations become agitate, whither, and die. The United Nations has detected some areas where the probability of a water conflict is higher. With the purpose of preventing the (re)appearance of controversies, different organizations have monitored these high-risk areas. For example, in Central Asia



Río Tapajos y Río Amazonas. Para (Brasil), 1 de enero de 1991. Barbosa/ Foto ONU

there have been different trans-boundary disputes generated by the access to water. During the year 2000, Kyrgyzstan and Uzbekistan suspended the water supply to their neighbor Kazakhstan, due to non-compliance with products exchange. Ethnic differences accentuate potential disputes, where water becomes a political weapon. In addition, ecological disasters are occurring; for instance: the reduction of the Aral Sea, the unsanitary water conditions, and the impact of global warming on the glaciers of the region. These tragedies have damaged

rivers and basins, making the access for drinking water difficult. In fact, this situation has put at risk the food security of self-sustained agronomies in the region, such as Kyrgyzstan's. For this reason, cooperation between the states of Central Asia States is necessary in order to solve future trans-boundary conflicts in the area peacefully. Through an extensive process of preventive diplomacy, it has been possible to establish agreements that forewarn water distribution. In conclusion, water has social, economical and political implications that

determine the population's food security. It is imperative for the five interdependent states of Central Asia to seek a transnational agreement using a preventive diplomacy approach.

Key words: Central Asia, water, preventive diplomacy, transboundary cooperation, transnational agreements, food security.

Introducción

Se calcula que la población en el año 2025 aumentará en un 20%, es decir que habrá 8 mil millones de habitantes en el mundo. El 97% de este crecimiento ocurrirá en los países en vía de desarrollo de África y Asia (Comisión Europea, 2009). Con el crecimiento de la población se incrementaría la demanda alimentaria, lo que generaría a su vez un aumento en el consumo de agua. Adicionalmente, como el 70% del consumo de agua fresca es destinado a la agricultura (SIWI, 2012), es importante pensar en la relación que existe entre la población, la comida y el agua porque la escasez de esos recursos genera disputas entre los individuos. De hecho, la cronología realizada por Pacific Institute registró 225 conflictos causados por el agua en el mundo (Gleick, 2008). En efecto, el hambre puede generar violencia y, como sin agua no hay comida, la posibilidad de que se ocasionen conflictos acuíferos es mayor. Por esta razón, se vislumbran conflictos relacionados con el acceso al agua.

Consecuentemente, Naciones Unidas ha detectado zonas donde la probabilidad de que un conflicto acuífero ocurra es mayor. Existen zonas de alto riesgo que están sien-

do monitoreadas por diferentes organismos, tanto nacionales como internacionales, con el propósito de prevenir el (re) surgimiento de controversias. Por esta razón, la diplomacia preventiva, pensada desde las Naciones Unidas, trabaja en diferentes partes del mundo para contener estos posibles conflictos. La diplomacia preventiva, por medio del Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas "Arreglo pacífico de controversias", se ha convertido en un instrumento vital para la prevención y resolución de conflictos potenciales.

Asia Central está compuesta por cinco países: Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turquestán y Uzbekistán (Anexo 1). En la región se han constatado algunos conflictos causados por el agua, lo que se puede explicar debido a la interdependencia existente entre ellos. De hecho, los diferentes factores socio-económicos, políticos y ambientales dan cuenta de la complejidad de las relaciones transnacionales. Como el agua es un recurso compartido en la región, las relaciones transfronterizas se han fortalecido paulatinamente, gracias a un proceso de diplomacia preventiva, con el objetivo de generar acuerdos que regulen el uso del agua y así prevenir que surjan disputas.

En una primera parte, se describirá brevemente el marco normativo en el cual el concepto de diplomacia preventiva se encuentra contenido. Luego, se realizará un estudio de caso sobre Asia Central, con ejemplos específicos de cuencas, ríos y reservas de agua. En el análisis se plantean tres categorías de análisis: las implicaciones acuíferas en lo social, lo político y lo económico. Finalmente, se esbozarán unas breves conclusiones.

1. Diplomacia Preventiva: arreglando pacíficamente las controversias

En junio de 1992, el Secretario General de Naciones Unidas de ese entonces, Boutros Boutros-Ghali, creó la *Agenda para la Paz, la diplomacia preventiva, “peacemaking” y mantenimiento de la paz*, donde define la diplomacia preventiva como una acción para prevenir disputas nacientes: *“Preventive diplomacy is action to prevent disputes from arising between parties, to prevent existing disputes from escalating into conflicts and to limit the spread of the alter when they occur”* (Consejo de Seguridad, 1992). El Secretario General plantea a su vez unos pasos para el procedimiento de la diplomacia preventiva. El primer paso es realizar medidas para construir confianza. Segundo, identificar los hechos por medio de una evaluación de la situación. Tercero, la detención temprana de conflictos. Cuarto, el despliegue preventivo por parte de organismos de Naciones Unidas y nacionales. Finalmente, afirma que es imperativo establecer acuerdos donde se establezcan zonas desmilitarizadas.

El campo de acción de la diplomacia preventiva se encuentra establecido en el Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas. El artículo primero afirma que:

Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje,

el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección (Carta de Naciones Unidas, Art.1, Cap. VI.).

La definición del concepto, su normatividad internacional y procedimental, permite realizar un análisis de caso que evidencie el buen funcionamiento de la diplomacia preventiva. Los artículos del capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas determinan los procedimientos necesarios para que un conflicto sea prevenido o resuelto pacíficamente. De hecho, se estipula que el Consejo de Seguridad puede asistir a las partes, si estas lo desean, para poder entablar un acuerdo pacífico. De acuerdo a lo anterior, se determina que la prevención de conflictos se encuentra estrechamente relacionada con la diplomacia preventiva.

El caso a estudiar es el de la región de Asia Central, porque es un ejemplo donde confluyen una serie de factores interdependientes en los ámbitos económico, ecológico y socio-político. Para explicar el proceso de integración que se ha ido generando en la región, se hará uso de la teoría del *efecto spillover*¹, definido como *“a situation in which a given action, related to a specific goal, creates a situation in which the original goal can be assured only by taking further actions, which in turn create a further condition and a need for more action and so forth”* (Lindberg, 1963: 10). La complejidad política en Asia Central ha permitido que se realice una

¹ El efecto spillover es una teoría neo funcionalista de las Relaciones Internacionales, desarrollada por Haas (1961) y Lindberg (1963), la cual plantea una integración transnacional económica o comercial, que luego terminará generando una integración política. En el caso de Asia Central, la integración se ha efectuado por medio de un recurso compartido: el agua.



Comunidades Wayúu. Pessuapa (Colombia), 27 de julio de 2010. Fickling/ Foto ONU

integración regional por medio del agua. De hecho, el *efecto spillover* generado por el proyecto comercial de integración acuífera inevitablemente se ha desbordado en lo político, lo cultural y lo social. La cooperación transnacional se ha materializado a través del recurso del agua. Por esta razón, Asia Central es un caso exitoso de diplomacia preventiva: ha logrado la cooperación acuífera transfronteriza.

2. Asia Central: una región transfronteriza interdependiente

Las cifras del agua indican que el 75% de los países (145 en total) comparten cuencas transfronterizas (SIWI, 2012). Durante el siglo XX, se presentaron siete enfrentamientos por el agua, lo cual produjo 300 acuerdos (SIWI, 2012). También se afirma que: *“158 of the world’s international river basins, plus transboundary aquifer systems, lack any type of cooperative management framework”* (SIWI, 2012). Adicionalmente, en su condición de recurso escaso, esos enfrentamientos podrían aumentar. De los datos anteriores se puede inferir que las naciones se han ido dando cuenta de la importancia de crear mecanismos de regulación que protejan el recurso mediante la administración y el acceso a este, porque de lo contrario, al no establecer acuerdos cooperativos y transnacionales, el riesgo de conflicto acuífero es mayor.

Los países que se encuentran en la parte oriental de Asia Central, Kirguistán y Tayikistán, suministran en términos geográficos el agua a Kazajistán, Turquistán y Uzbekistán (Anexo 2). Lo anterior se explica porque los nacimientos de los ríos se encuentran en la región oriental. En consecuen-

cia, se han presentado diferentes disputas transfronterizas en la región causadas por el acceso al agua. Adicionalmente, los países no solo comparten ríos sino también cuencas y reservas, como la Cuenca del Río Syrdarya (Anexo 2) y cinco reservas: Toktogul, Andijan, Kayrakkum, Charvak, Chardara (BWO “Syrdarya”, 2012). Cada reserva es controlada por el gobierno donde se encuentra.

Los antecedentes de la diplomacia preventiva en Asia Central se remontan a la Guerra Fría, donde Kirguistán y Kazajistán establecieron un protocolo financiado por la Unión Soviética en 1983, el cual estipulaba la distribución del agua de la Cuenca del río Talas. Sin embargo, el acuerdo no determinaba cómo sería la administración de los recursos (Wegerich, 2008: 122). Posteriormente, con la Independencia de los dos países en 1991, se decide continuar con el protocolo, bajo la creación del Acuerdo Almaty en el año 1992 (Wegerich, 2008: 123). Adicionalmente, los recursos hidráulicos, tanto de la Cuenca del río de Syr Darya como de la Reserva de Tok Tugul, generaron tensiones en la región entre Uzbekistán y Turkmenistán. Por esta razón, se decide firmar el Acuerdo Bilateral en el año 1996 (Wegerich, 2008: 123). Por otro lado, Kirguistán demandaba un aumento de los dividendos que recibía por el uso de la Cuenca del río Talas.

En consecuencia a la inestabilidad en la región, USAID presionó a la región para crear un Acuerdo “Trueque” en 1998 que involucraría a Kazajistán, Kirguistán y Uzbekistán. El tratado interestatal sobre el uso del agua y la energía de la Cuenca del río de Syr Darya, permitió que el Programa Especial

para las Economías de Asia Central de las Naciones Unidas (SPECA) creara el mecanismo “Proyecto del Grupo de Trabajo” (PWG-Energo). Dicho mecanismo serviría para la implementación del acuerdo. No obstante, durante las sesiones del PWG-Energo, se evidenció el protagonismo de Kirguistán y el desinterés de Uzbekistán y Turkmenistán. Las sesiones de PWG-Energo también permitieron la presencia de la Comunidad Internacional en la región. Luego, el acuerdo entre Kazajistán y Kirguistán en el año 2000 estableció la operación y el costo del mantenimiento de la infraestructura transfronteriza, lo que permitió una mejor repartición del recurso del agua.

No obstante, el proceso de integración regional presencié un periodo de estagnación. La visibilización de esta problemática se hizo presente en el año 2000, cuando Kirguistán y Uzbekistán suspendieron el suministro de agua a su vecino Kazajistán, por el incumplimiento en el intercambio de productos (Panier, 2000). Los dos Estados utilizaron al agua como una herramienta económica porque Kirguistán instrumentalizó el recurso del agua para obtener el carbón previamente negociado y Uzbekistán para recibir el pago de la deuda por parte de Kazajistán (Panier, 2000).

En efecto, la estagnación del proceso se debe a que la repartición de los recursos de los ríos Asa, Chu y Talas era muy difícil de regular, ya que de los 661 kilómetros que contienen, 22% es de Kirguistán y 70% de Kazajistán. Adicionalmente, la reserva de Kirov, creada en 1979, es la única reserva transfronteriza, y una efectiva irrigación de tierra durante la estación de vegetación depende de una buena administración de la reserva. Entonces, en 2005 se establece

la Nueva Comisión de los ríos Chu y Talas entre Kirguistán y Kazajistán, la cual reanudó el proceso de cooperación transfronteriza en la región. En efecto, el Acuerdo de la Cuenca Chu-Talas establecía parámetros administrativos y reguladores entre los dos países.

Adicionalmente, la polución y el uso excesivo del recurso del agua en la región han generado un impacto en los ríos y las cuencas de la región. El hecho más contundente de esta negligencia ecológica es la reducción del Mar de Aral (Anexo 4.2). En efecto, se han producido otros desastres ecológicos generados por las precarias condiciones sanitarias y el impacto del cambio climático en los glaciares de la región (Anexo 4.1). Las tragedias ecológicas han perturbado ríos y cuencas y dificultan el acceso al agua potable (Anexo 6). En consecuencia, la interdependencia acuífera en Asia Central ha puesto en peligro la seguridad alimentaria de la región, en particular la de agronomías auto-sostenibles como la de Kirguistán. De hecho, el 23 % del área de la Cuenca de Syr Darya se encuentra cultivada (Anexo 3). Lo económico y lo ecológico confluyen cuando se relacionan los dos conceptos en términos de costo y beneficio, es decir que muchas empresas producen sus ganancias en detrimento de los recursos naturales. Asia Central no es la excepción. Por ejemplo, Kuntor, la mina de oro más grande de Kirguistán, es la que provee al gobierno sus mayores dividendos, motivo por el cual el Estado ignora la legislación ambiental, lo que incrementa la contaminación del agua potable (Trilling, 2012).

Por otro lado, en Kirguistán las diferencias étnicas exacerban las disputas potenciales en esta región, donde el agua

deviene un arma política. Esto se explica porque en Kirguistán el 70% de la población es Kirguiz y el 30% restante son Usbekos (BBC Mundo, 2010). El conflicto en la frontera entre Kirguistán y Uzbekistán durante el año 2010 produjo 300 mil desplazados, afectando a Uzbekistán sustancialmente y, por extensión, a la región entera: *“Some 300,000 individuals had been internally displaced as a result of this conflict, while 75,000 people found temporary refuge in Uzbekistan”* (UNHRC, 2010). El conflicto permitió una presencia internacional en la región y, aún cuando los esfuerzos internacionales fueron reactivos, dada la crisis humanitaria, se cumplieron los pasos de la diplomacia preventiva. Hubo una respuesta rápida de Naciones Unidas que esperanzó a la región. De hecho, la visita del Secretario General Ban Ki-moon y las múltiples reuniones de la UNECE con los presidentes y primeros ministros de los países de Asia Central demostraron tener una voluntad política, tanto regional como internacional.

De acuerdo a lo planteado anteriormente, se puede afirmar que la interdependencia entre los países no solo se traduce en relaciones transfronterizas sino también en las consecuencias que puede generar una mala administración del recurso del agua. Los cinco países han sido asistidos por Naciones Unidas en un proceso de diplomacia preventiva que comenzó a principios de los noventa y que, durante la presente década, ha ido construyendo nuevos acuerdos que consolidan las relaciones pacíficas en la región. De esta manera se ha ido erigiendo un marco institucional y legal referente al agua, que refuerza la prevención de conflictos acuíferos.

3. La “Diplomacia azul”: resolviendo posibles controversias acuíferas

La Comisión Económica Europea de Naciones Unidas (UNECE) ha sido una de las organizaciones que ha tenido una presencia importante en la consolidación de acuerdos entre los Estados de Asia Central. Por otro lado, el Centro Regional de Diplomacia Preventiva de Asia Central de Naciones Unidas (UNRCCA) tiene el mandato del Secretario General de entablar relaciones entre los gobiernos de la región frente a problemas que sean relevantes para la diplomacia preventiva: *“to liaise with the Governments of the region and, with their concurrence, with other parties concerned on issues relevant to preventive diplomacy”* (UNRCCA, 2010).

En la Conferencia “Diplomacia Azul para Asia Central” realizada en Berlín el 7 de marzo de 2012, se acuña el término “diplomacia azul” para referirse a la diplomacia preventiva frente a los temas del agua (Vasilyev, 2012). En la conferencia se ratifica la importancia de continuar el diálogo administrativo, regional y cooperativo frente a los recursos acuíferos de la región (UNECE, 2012). Además, se afirma que para que la administración del recurso del agua en Asia Central sea eficiente y sostenible, es necesaria una cooperación subregional en los ámbitos político, económico y ambiental (UNECE, 2012). Por consiguiente, la cooperación debe reposar sobre un nuevo marco institucional y legal que responda a los conflictos potenciales sobre la distribución del agua en la región (UNECE, 2012). De hecho, lo pactado durante los años noventa ya no puede hacerle frente a las crecientes diferencias en la región (UNECE, 2012).

En mayo del año 2012, representantes de los cinco Estados de Asia Central reconocieron el primer Plan de Cooperación sobre la calidad del agua de la región, en la ciudad de Almaty. Dicho Plan, “Desarrollo de la cooperación regional para asegurar la calidad del agua en Asia Central”, fue desarrollado dentro del proyecto *Calidad de Agua en Asia Central*, implementado por la UNECE y el *Centro Regional de Medio Ambiente para Asia Central* (UNECE, 2012). Lo anterior demuestra el interés que existe en la región por consolidar la cooperación transnacional.

En efecto, dada la interdependencia regional, un cambio real solo puede ser logrado si políticos del más alto nivel se involucran en la toma de decisiones: *“Water is a strategic issue for Central Asia. It is so central to the economic development, social stability and security of the region as well as to the relations between the countries that any real change can be achieved only through the involvement of the highest-level political decision makers”* (UNECE, 2012). Ciertamente, un proceso de diplomacia preventiva orquestado desde los altos niveles políticos puede forjar resultados importantes en la región. Como se afirmó previamente, el *efecto spillover* ha generado una integración regional desde el agua, el cual ha permitido que otros actores se involucren en el proceso.

La “caja de agua” (Anexo 6) da cuenta que diferentes actores pueden afectar las decisiones referentes al agua. Entonces, para que el proceso de integración acuífera sea sostenible a largo plazo, es necesario tener en cuenta las diferentes voces pertenecientes a los ámbitos económicos,

sociales y políticos. En consecuencia, la diplomacia preventiva permite que las comunidades de Asia Central se empoderen del recurso del agua.

Conclusión

Se constata que el agua tiene implicaciones sociales, económicas y políticas que determinan la seguridad alimentaria de la población. En efecto, el agua es un asunto estratégico para Asia Central. De hecho, es vital para su desarrollo económico, estabilidad y seguridad (UNECE, 2012), así como también para las relaciones transfronterizas.

Ciertamente, la cooperación regional es necesaria con el fin de resolver pacíficamente futuros conflictos transfronterizos en la región (UNECE, 2012). Como entablar una cooperación económica y política en la región es muy complejo, el agua es a su vez un recurso de conflicto y de paz *per se*. Consecuentemente, por medio de un proceso extenso de diplomacia preventiva, se ha logrado establecer acuerdos que advierten la distribución del agua. El agua ha sido la bisagra que ha permitido que se empiecen a generar acuerdos entre los Estados de Asia Central. No obstante, es imperativo buscar un acuerdo transnacional integral entre los Estados interdependientes de Asia Central que abarque, no solamente los asuntos transfronterizos referentes al agua, sino también asuntos neurálgicos que pueden desencadenar conflictos en la región.



Campo de personas en situación de desplazamiento. Croix-des-Bouquets (Haití), 5 de abril de 2010. París/ Foto ONU

Bibliografía

- Redacción. (4 de julio de 2010). *¿Qué está pasando en Kirguistán?*. BBC Mundo. Recuperado el 11 de mayo de 2012, de http://www.bbc.co.uk/mundo/internacional/2010/06/100614_que_pasa_kirguistan_pl.shtml
- Bernadini, Francesca. (2009). *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes. A Unique Framework for Improved Management of Shared Waters*. Conferencia presentada en el seminario: International Water Laws and Negotiation of Mutually Beneficial Multilateral Water Agreements in Central Asia. Abril 20. Almaty, Kazajistán.
- BWO Syrdarya. *Basin Water Organizations "Syrdarya". Interstate Commission for Water Coordination of Central Asia*. (s.f). Recuperado el 15 de mayo de 2012 de: <http://www.icwc-aral.uz/bwosyr.htm>
- Comisión Europea. (2009). *The world in 2025. Rising Asia and socio-ecological transition*. Reporte de la Comisión Europea y de la Dirección General de Investigación. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.
- Consejo de Seguridad. (1992). *An Agenda for Peace Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. Naciones Unidas. Reporte del Consejo de Seguridad A/47/277 - S/24111.
- Consejo de Seguridad. (2005). *Resolution 1625 (2005). Adopted by the Security Council at its 5261st meeting, on 14 September 2005*. Naciones Unidas. Reporte del Consejo de Seguridad S/RES/1625.
- Consejo de Seguridad. (2007). *Letter dated 7 May 2007 from the Secretary-General to the President of the Security Council*. Naciones Unidas. Reporte del Consejo de Seguridad S/2007/279.
- Denisov, Nikolai y Bo Libert. (2012). *Water Information in Central Asia. A Framework for Future Development*. Taller: UNECE workshop to improve quality and access to information on transboundary water resources in Central Asia. Almaty, Kazajistán.
- Donohue, Luke. (2010). *Regional Confluences: Central Asia's Water Crisis and Its Global Security Implications*. *Harvard Asia Quarterly*. Spring 2010: pp. 20 – 24.
- Gleick, Peter. (2008). *Cronología de los Conflictos del Agua*. Pacific Institute for Studies in Development, Environment, and Security. Recuperado el 15 de mayo de 2012, de http://www.worldwater.org/conflict/cronologia_conflictos_agua_2008.pdf
- ICT for Peace Foundation. (2010). *Crisis in Kyrgyzstan 2010*. Recuperado el 11 de mayo de 2012, de <http://wiki.ict4peace.org/w/page/27217594/Crisis-in-Kyrgyzstan-2010>
- International Fund For Saving The Aral Sea. (2009). *Joint Statement of the Heads of the States – Founders of the International Fund for Saving the Aral Sea*. Almaty, Kazajistán.
- Lindberg, Leon. (1963). *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Capítulo V. Stanford. Stanford University Press.
- McCauley, David. (2004). *Strategy and Project Activities to Support Improved Regional Water Management in Central Asia*. UNDP.
- Mirimanova, Natalia. (2009). *Regional Cooperation and its Alternatives as Solution Paths for the Water and Energy Disputes in Central Asia*. *Water and Energy Disputes of Central Asia: In search of regional solutions?* EUCAM Commentaries. No. 1.
- Naciones Unidas. (2001). *Preventive Diplomacy: Delivering Results*, Reporte del Secretario General. Naciones Unidas Nueva York.
- Naciones Unidas. (2009). *Water in a changing world. The United Nations. World Water Development Report 3*. París: UNESCO, Londres: Earthscan.
- Nadalal, K. y K. W. Hipel. (2007). *Strategic Decision Support for Resolving Conflict over Water Sharing among Countries along the Syr Darya River in the Aral Sea Basin*. *Journal of Water Resources, Planning and Management. American Society of Civil Engineers*. Vol. 133, No. 4: pp. 289 – 299.
- Ravnborg, Helle. (2004). *Water and Conflict – lessons learned and options available on conflict prevention and resolution in water governance*. Danish Institute For International Studies. DIIS Brief. Pp. 1-10.
- Roy, Olivier. (2001). *Inter-regional dynamics of war. Politics of compromise*. En *The Tajikistan peace process. Conciliation Resources Accord: An International Review of Peace Initiatives*. Eds. K. Abdullaev y C. Barnes. Número 10: p. 23. Londres. Conciliation Resources.

- SIWI. (2012). *Statistics*. Stockholm International Water Institute. Recuperado el 15 de mayo de 2012, de <http://www.siwi.org/statistics>
- Tignino, Mara. (2010). Water, international peace, and security. *International Review of the Red Cross*. Cambridge University Press. Vol. 92, No. 879: pp. 647 – 674.
- Trilling, David. (2012). *Kyrgyzstan: Gold Mine Could Exacerbate Central Asian Water Woes—Report*. Euroasianet. (enero 31, 2012). Recuperado el 11 de mayo de 2012, de <http://www.eurasianet.org/node/64928>
- DESA. United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2010). *Accelerating achievement of the MDGs by lowering fertility: Overcoming the challenges of high population growth in the least developed countries*. No. 2010/5: pp. 1- 4.
- UNDPA. (2012). *Preventive Diplomacy: Delivering Results*. Reporte del Secretario General. Washington. Naciones Unidas.
- UNECE. (2012). *Central Asian countries approve joint cooperation plan on water quality*. Recuperado el 15 de mayo de 2012, de <http://www.unece.org/index.php?id=29869>
- UNECE. (2009). *Guidance on Water and Adaptation to Climate Change*. The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Water courses and International Lakes. Ginebra y Nueva York. Naciones Unidas.
- UNECE. (2009). *International Water Laws and Negotiation of Mutually Beneficial Multilateral Water Agreements in Central Asia*. The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes. LB/2009/1. Almaty, Kazajistán.
- UNECE. (2009). *Strengthening the Institutional and Legal Frameworks of the International. Fund for Saving the Aral Sea: Review and Proposals. Discussion paper*. Reunión del Regional dialogue and cooperation on water resources management in Central Asia Project. Diciembre 10 – 11. Almaty, Kazajistán.
- UNHCR. (2012). *Kyrgyzstan. 2012 Regional Operations Profile - Central Asia Working environment*. UN Refugee Agency. Recuperado el 11 de mayo de 2012, de <http://www.unhcr.org/pages/49e4872e6.html>
- UNRCCA. (2010). *The United Nations Regional Centre for Preventive Diplomacy for Central Asia*. Recuperado el 11 de mayo de 2012, de <http://unrcca.unmissions.org/>
- Vasilyev, A. (2012). *Statement by Andrey Vasilyev, Officer in Charge of the United Nations Economic Commission for Europe Ministerial Conference Blue Diplomacy for Central Asia*. Marzo 7. Berlín, Alemania.
- Weinthal, Erika. (2000). Making Waves: Third Parties and International Mediation in the Aral Sea Basin. En: *Words Over War: Mediation and Arbitration to Prevent Deadly Conflict*. eds. Melanie Greenberg, John Barton, Margaret McGuinness. Carnegie Corporation. Pp. 263 – 292.
- Weinthal, Erika, Jessica Troell y Mikiyasu Nakayama. (2011). Water and Post-conflict Peacebuilding: Introduction. *Water International*. Vol. 36, No. 2 : pp. 143 –153.
- Wegerich, Kai. (2008). Passing over the conflict. The Chu Talas Basin Agreement as a Model for central Asia?. En *Central Asian Waters: Social, economic, environmental and governance puzzle*. Eds: Muhammad Mizanur Rahaman y Olli Varis. Water & Development Publications - Helsinki University of Technology.

Anexo



Consejo de Seguridad

Distr. general
26 de agosto de 2011
Español
Original: inglés

Diplomacia preventiva: obtención de resultados

Informe del Secretario General

Este informe se dedica a la memoria del ex Secretario General Dag Hammarskjöld en ocasión del quincuagésimo aniversario de su muerte en 1961.

Creo que apenas hemos empezado a explorar las posibilidades que ofrecen las Naciones Unidas [como instrumento de la diplomacia multilateral] en especial la fructífera combinación que consiste, por un lado, en el debate público y, por otro, en las negociaciones y mediación ... en privado.*

Resumen

En el presente informe se examinan las oportunidades y los desafíos que encuentran las Naciones Unidas y sus asociados en el ejercicio de la diplomacia preventiva en un entorno político y de seguridad cambiante.

El informe se centra específicamente en las iniciativas diplomáticas adoptadas para prevenir o mitigar la propagación de conflictos armados. En él se explica la importancia de la diplomacia preventiva en todo tipo de conflicto y como parte de las estrategias de promoción de la paz más amplias dirigidas por los países. También se destacan las crecientes esperanzas cifradas en el sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones en el ámbito de la prevención de conflictos y se subraya la importancia fundamental de la colaboración con este fin.

El informe muestra cómo las últimas gestiones de diplomacia preventiva han cambiado la situación sobre el terreno en una serie de contextos diferentes. En él se analizan los riesgos y los obstáculos que siguen dificultando los esfuerzos de prevención y se identifican los elementos clave que, a juzgar por la experiencia de las Naciones Unidas y sus colaboradores, han demostrado ser críticos para maximizar el éxito de estos esfuerzos: el estado de alerta, la flexibilidad, las asociaciones, la sostenibilidad, la evaluación y los recursos. El informe concluye con recomendaciones dirigidas a fortalecer la capacidad internacional para la diplomacia preventiva en los próximos cinco años.

* Extracto del discurso pronunciado por el ex Secretario General Dag Hammarskjöld en la Asociación Norteamericana de Ciencias Políticas, Washington D.C., 11 de septiembre de 1954.



I. Introducción

1. La diplomacia preventiva ha sido una idea constante de las Naciones Unidas desde hace muchas décadas. Desde que Dag Hammarskjöld expresó por primera vez el concepto hace más de medio siglo, ha seguido evolucionando en respuesta a los nuevos desafíos. La diplomacia preventiva es parte integral de los esfuerzos más amplios de prevención de conflictos y se refiere específicamente a las medidas diplomáticas que se toman en la etapa más temprana posible y se destinan “a evitar que surjan controversias entre dos o más partes, a evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos y a evitar que estos, si ocurren, se extiendan”¹. La diplomacia preventiva sigue siendo muy pertinente en todo tipo de conflictos.

2. Cuando asumí el cargo hace cuatro años atribuí prioridad a reactivar la diplomacia preventiva de la Organización y, por lo tanto, a mejorar nuestros mecanismos y ampliar nuestra colaboración con ese fin. Mis esfuerzos fueron alentados por los Estados Miembros, que están poniendo más énfasis en la prevención de los conflictos y ven que la Organización puede desempeñar una función clave para apoyar y complementar sus propias gestiones. Hay varias razones que explican este renovado interés. La principal son las consecuencias recurrentes y devastadoras de los conflictos armados para las personas, las sociedades y las economías, junto con el reconocimiento —mucho mayor en estos tiempos de crisis económicas— de que es sumamente costoso no prevenir un conflicto. Además, aunque los éxitos rara vez se comentan en las noticias, una serie de gestiones recientes han vuelto a confirmar que combinando el análisis, la alerta temprana, la respuesta rápida y las asociaciones podemos contribuir a reducir las tensiones cuando se intensifica una crisis y ayudar a las partes a resolver sus disputas por medios pacíficos.

3. Como ejemplo de este apoyo, el Consejo de Seguridad, bajo la presidencia de Nigeria, celebró un debate abierto sobre la diplomacia preventiva en África el 16 de julio de 2010. En la declaración formulada por la presidencia después del debate (S/PRST/2010/14), el Consejo me solicitó que presentara un informe con recomendaciones sobre la mejor manera de optimizar el uso de los instrumentos de diplomacia preventiva en el sistema de las Naciones Unidas y en cooperación con las organizaciones regionales y subregionales y con otros actores. El presente informe se ha preparado en atención a esa solicitud.

II. Un entorno cambiante

4. Hoy en día, para la diplomacia preventiva se utiliza un conjunto más amplio de entidades que emplean instrumentos más variados que nunca. Esto se debe en parte a que se han establecido marcos normativos más sólidos en favor de los esfuerzos internacionales para prevenir conflictos violentos y atrocidades en masa y para asegurar la inclusión de un mayor número de voces en la gobernanza, la paz y la seguridad. La Cumbre Mundial de 2005 fue un momento decisivo porque los Estados Miembros se comprometieron a crear una “cultura de prevención”, a fortalecer la capacidad de las Naciones Unidas en ese sentido y a tomar “medidas

¹ Véase “Un programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz” (A/47/277-S/24111), 17 de junio de 1992.

S/2011/552

colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz". Antes, en la resolución 1325 (2000), el Consejo de Seguridad ya había pedido que aumentara la participación de las mujeres en la prevención de conflictos y había reconocido la importancia de los mecanismos locales de solución de conflictos.

5. La labor realizada en el ámbito normativo a nivel mundial se sustenta en la realizada a nivel regional en África, Asia, Europa y América. En el continente africano, sobre todo, la vieja doctrina de no injerencia ha sido sustituida por el principio de la Unión Africana de "no indiferencia" ante las amenazas inminentes a la paz, la seguridad y la población, incluidos los cambios inconstitucionales de gobierno. Algunas organizaciones subregionales de África anticiparon o bien siguieron esta nueva postura. En América, la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha atribuido prioridad a la solución de diferencias que puedan provocar crisis. Nuevas agrupaciones como la Unión de Naciones Suramericanas se han convertido en agentes regionales activos, incluso en la diplomacia preventiva². Otros ejemplos incluyen la región del Pacífico, donde la Declaración de Biketawa del Foro de las Islas del Pacífico (2000) proporcionó un marco para una respuesta diplomática temprana a problemas de seguridad emergentes. La Carta Democrática Interamericana de 2001, la Carta de la Francofonía de 2005, la Carta de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) de 2007 y la Carta de la Organización de la Conferencia Islámica (OCI) de 2008³ reflejan la creciente expectativa de que las crisis emergentes deben abordarse de manera oportuna en los foros regionales o internacionales que corresponda. Por ello hemos sido testigos, en distintos grados, de un cambio hacia una diplomacia preventiva más orientada a la acción en las diferentes regiones del mundo.

6. A fin de dar vida a estas innovaciones normativas, en la última década también se ha creado una nueva capacidad de prevención en la comunidad internacional, en las organizaciones internacionales y regionales y en muchos Estados Miembros. Esta capacidad incluye el desarrollo de sistemas de alerta temprana⁴ y mecanismos de financiación específica para una respuesta rápida⁵, el establecimiento de estructuras de prevención⁶ y el uso continuo de los enviados especiales. La Dependencia de Apoyo a la Mediación creada en las Naciones Unidas en 2006 se ha convertido en un proveedor de servicios tanto para las gestiones de mediación de la Organización como para las de otras instancias, y un número cada vez mayor de

² Declaración del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas, Buenos Aires, 4 de mayo de 2010, párr. 5.

³ En junio de 2011, el nombre de la Organización se cambió por el de Organización de Cooperación Islámica.

⁴ Por ejemplo, la Unión Europea, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Unión Africana y varias organizaciones subregionales de África han establecido sistemas de alerta temprana.

⁵ Por ejemplo, el Instrumento de Estabilidad de la Unión Europea, el mecanismo flexible para financiar una respuesta rápida establecido por el Departamento de Asuntos Políticos de la Secretaría de las Naciones Unidas y el Mecanismo de apoyo inmediato del Fondo para la Consolidación de la Paz.

⁶ Por ejemplo, el fortalecimiento del Departamento de Asuntos Políticos apoyado por los Estados Miembros en 2008, el Grupo de Sabios de la Unión Africana, el Consejo de Sabios de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS), y nuevas estructuras del Servicio Europeo de Acción Exterior de la Unión Europea como la Dirección de Prevención de Conflictos y Política de Seguridad y, dentro de ella, la Dependencia de Prevención de Conflictos y Mediación.

S/2011/552

organizaciones regionales quieren mejorar su capacidad para la mediación⁷. Las misiones políticas se utilizan cada vez más: en 2010, las Naciones Unidas, la Unión Europea, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la OEA desplegaron cerca de 50 misiones sobre el terreno, muchas de ellas con un mandato de diplomacia preventiva y buenos oficios⁸. El Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales ha ayudado a aplacar las tensiones creadas por problemas relacionados con las minorías nacionales en muchos países gracias a la diplomacia discreta.

7. A pesar de los graves problemas que siguen obstaculizando las gestiones de diplomacia preventiva, que se examinarán más adelante en este informe, cada vez hay más indicios de que nuestros esfuerzos colectivos de prevención responden mejor a las necesidades sobre el terreno. El número de conflictos de baja intensidad que estallaron en el periodo comprendido entre 2000 y 2009 es aproximadamente la mitad de los que estallaron en la década de 1990. En el mismo periodo, el número de nuevos conflictos de gran intensidad (estallido e intensificación) también se redujo de 21 a 16⁹. Aunque un número de factores explican esta reducción, la acción preventiva más intensa y mejor de los Estados Miembros y las organizaciones internacionales es gran parte de la ecuación.

III. Mejora de la situación sobre el terreno

8. Ante las tensiones políticas o la intensificación de las crisis, la diplomacia preventiva suele ser una de las pocas opciones disponibles para preservar la paz, a menos que se adopten medidas coercitivas. También puede ser una inversión muy rentable. La mayor rentabilidad de la prevención es las vidas que salva, pero también tiene una rentabilidad económica. El Banco Mundial ha calculado que "el costo medio de las guerras civiles equivale a más de 30 años de crecimiento del producto interno bruto (PIB) en un país en desarrollo de tamaño mediano"¹⁰. Las guerras civiles más graves causan unos costos acumulados de decenas de miles de millones de dólares, y las sociedades tardan un promedio de 14 años en recuperar las vías de crecimiento original¹⁰. Por el contrario, la prevención puede ser mucho menos costosa: la Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental, que ha tenido un papel importante en los esfuerzos de prevención en Guinea, el Níger y otros países de la subregión, tiene un presupuesto ordinario anual de menos de 8 millones de dólares de los Estados Unidos.

⁷ Por ejemplo, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y las Naciones Unidas han concertado una alianza para la mediación que comprende la financiación de los trabajos de un investigador basado en la OEA; la formación conjunta de funcionarios de los Estados Miembros en este tema; y la prestación de apoyo a la preparación de una lista de expertos de la OEA, una metodología de examen una vez concluidas las iniciativas de mediación y una estrategia de género.

⁸ Véase Richard Gowan, ed. *Review of Political Missions 2010* (Centro de Cooperación Internacional, 2010).

⁹ Programa de datos de Upsala sobre los conflictos/banco de datos sobre los conflictos armados del Instituto de Investigación para la Paz de Oslo, versión 4-2010, 1946-2009. Puede consultarse en http://www.pcr.uu.se/digitalAssets/19/19228_UCDP_PRI0_ArmedConflictDataset_V4_2010.xls.

¹⁰ Véase Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2011: Conflicto, seguridad y desarrollo* (Washington, D.C., 2011).

S/2011/552

9. El propósito de la siguiente sección es destacar las maneras en que las Naciones Unidas utilizan los instrumentos existentes, desarrollan otros nuevos y colaboran con los principales agentes en alianzas nuevas y creativas para mejorar la situación sobre el terreno mediante la diplomacia.

A. Principales agentes, herramientas e instrumentos

Asamblea General

10. Con arreglo a los artículos 10 y 11 de la Carta de las Naciones Unidas, la Asamblea General tiene amplia autoridad para considerar la prevención de conflictos en todos sus aspectos, hacer las recomendaciones que estime oportunas, o llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales.

11. Con su capacidad normativa y sus funciones deliberativas, la Asamblea General puede contribuir decisivamente a crear un entorno propicio para la prevención de conflictos. Su aprobación por consenso, el 22 de junio de 2011, de una resolución destinada al fortalecimiento de la función de mediación en el arreglo pacífico de controversias, la prevención de conflictos y su solución (resolución 65/283) es un hito que coloca a la Organización en la posición de emisor de normas para la mediación y proporciona un amplio marco para una colaboración productiva con los Estados Miembros, las organizaciones regionales y otras instancias de mediación. Como suprema autoridad presupuestaria de la Organización, la Asamblea General también examina y aprueba los presupuestos de las misiones políticas y otros instrumentos relacionados con la prevención de conflictos y la paz. En 2008 facilitó el fortalecimiento del Departamento de Asuntos Políticos de la Secretaría con el objetivo de consolidar la capacidad preventiva de la Organización. Además, a petición de la Asamblea, en el sexagésimo sexto periodo de sesiones presentaré un informe con recomendaciones sobre formas de mejorar la financiación de nuestras misiones políticas especiales y el apoyo a estas misiones, con el objetivo de asegurar el despliegue más flexible y rápido de estos instrumentos que se prevén cada vez más en la Organización.

Consejo de Seguridad

12. El Consejo de Seguridad, el órgano de las Naciones Unidas que tiene la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, ha de desempeñar un papel clave en la prevención de conflictos armados. Antes, el Consejo orientaba sus actividades sobre todo a intentar solucionar conflictos y situaciones de emergencia una vez ocurridos, pero en los últimos años se ha promovido la participación y la flexibilidad para responder a nuevas amenazas antes de que formen parte de los asuntos sometidos oficialmente al Consejo. Desde principios de 2008, por ejemplo, el Consejo ha mantenido “diálogos interactivos oficiosos” en una serie de situaciones, los cuales tienen por objeto promover una diplomacia preventiva más orientada a la acción. El Consejo ha solicitado al Departamento de Asuntos Políticos que presente mensualmente exposiciones para explorar el horizonte, centradas en los conflictos nuevos y actuales. También aprovecho los almuerzos mensuales informales con el Consejo de Seguridad para plantear muchos temas que no se han incluido en ningún programa oficial. Desde 2007, el tema “Paz y seguridad en África” ha servido para examinar diversas

S/2011/552

cuestiones que afectan a distintos países en sesiones oficiosas, incluso situaciones que no forman parte del programa oficial del Consejo, tales como la situación de Libia en las primeras etapas.

13. Cómo y cuán temprano el Consejo de Seguridad debe intervenir en una situación preocupante es una pregunta que debe responderse caso por caso. A veces, el Consejo decide reservar su influencia, con el fin de dejar margen para la diplomacia discreta y los buenos oficios del Secretario General. Otras veces, la acción altamente visible y decisiva del Consejo —como misiones sobre el terreno, iniciativas de su Presidencia y comunicados de prensa— ha creado un margen político para la prevención que de otro modo no habría existido, apoyando firmemente mis esfuerzos.

14. Cuando el Consejo de Seguridad desarrolla una visión común para hacer frente a una situación preocupante, como hizo en el caso de la crisis constitucional de Guinea en 2009 y 2010 y en el referéndum sobre la independencia de Sudán del Sur, celebrado en 2011, se ha comprobado que genera un impulso político y promueve la colaboración con los principales interlocutores en la determinación de una estrategia común. El Consejo ha comenzado a desarrollar relaciones más fuertes y más estructuradas con las organizaciones regionales con ese fin. El apoyo del Consejo a las iniciativas de mediación de las Naciones Unidas o de los agentes regionales también ha demostrado ser crucial. En etapas finales de los conflictos, las herramientas más coercitivas como las sanciones especiales han dado más peso a las gestiones diplomáticas. El Consejo también desempeña un papel singular al prevenir la intensificación de los conflictos o la reanudación de las guerras estableciendo misiones políticas y de mantenimiento de la paz con mandatos apropiados.

Comisión de Consolidación de la Paz

15. La Comisión de Consolidación de la Paz, un órgano intergubernamental que asesora al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General, dirige la atención internacional hacia los países que salen de conflictos, especialmente hacia la reconstrucción y el fortalecimiento de las instituciones necesarias para la recuperación después de un conflicto. En el programa de la Comisión figuran seis países: Burundi, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, República Centroafricana y Sierra Leona. Se han establecido configuraciones específicas para cada país, lo que podría ayudar a prevenir la reanudación de la violencia mediante los esfuerzos de representación de sus Presidentes y mis Representantes Especiales.

Buenos oficios del Secretario General

16. Mi mandato para la prevención de conflictos se origina en el Artículo 99 de la Carta, que establece que el Secretario General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Los sucesivos Secretarios Generales han utilizado sus buenos oficios para ayudar a las partes a encontrar soluciones a los problemas en la etapa más temprana posible. La eficacia de los buenos oficios depende a menudo del margen político en el que debe actuar el Secretario General. Según mi experiencia, el caso más difícil se presenta cuando la comunidad internacional tiene mucho interés pero no está de acuerdo, porque las partes saben que no hay unidad de criterios. Como custodio de la Carta, también tengo el deber de hablar en determinadas situaciones, una obligación que puede o no

S/2011/552

S/2011/552

contribuir a las gestiones de mediación. A veces es necesario hacer una defensa pública en los medios de comunicación, aunque lo más frecuente es recurrir a los buenos oficios entre bastidores. Independientemente del enfoque, lo principal es practicar una diplomacia tan resuelta como flexible.

17. El Departamento de Asuntos Políticos es el principal instrumento operacional para el ejercicio de mis buenos oficios. Con apoyo de los recursos ordinarios y extrapresupuestarios de los Estados Miembros¹¹, durante los últimos tres años se ha reforzado para que pueda desempeñar con mayor eficacia su papel rector en la diplomacia preventiva dentro del sistema de las Naciones Unidas. El Departamento ha mejorado su capacidad analítica, su experiencia técnica en ámbitos clave como la asistencia electoral, sus asociaciones y su capacidad de aprender lecciones, destilar las mejores prácticas y facilitar las respuestas de todo el sistema. Como resultado, se va orientando hacia la respuesta rápida y, a través de sus divisiones regionales reforzadas y la Dependencia de Apoyo a la Mediación, puede apoyar gestiones de buenos oficios e iniciativas de mediación en todo el mundo, tanto de la Organización como de sus asociados. Puede desplegar un equipo de reserva integrado por expertos en mediación en un plazo de 72 horas para ayudar a los negociadores a resolver cuestiones relacionadas con el diseño del proceso de paz, las medidas de seguridad, la constitución, el género, el reparto de poder y la riqueza compartida. Un mecanismo especializado, apoyado con contribuciones voluntarias, proporciona financiación más flexible para la respuesta rápida.

Enviados

18. En los últimos años, he nombrado a una serie de enviados para que ayudaran a reducir las tensiones y resolver los problemas relacionados con controversias fronterizas, cuestiones territoriales, conflictos regionales, crisis constitucionales y electorales, negociaciones para la reunificación, conversaciones de paz y otros temas diversos. Por su parte, mis asesores especiales sobre la prevención del genocidio, la responsabilidad de proteger y otras cuestiones intersectoriales importantes han contribuido también a esa labor aportando sus conocimientos sobre temas específicos. En muchos casos, el papel desempeñado por los enviados de las Naciones Unidas ha sido fundamental para salvar a un país o una región que se encontraba al borde de un conflicto.

19. Por ejemplo, en el otoño de 2008, nombré al ex Presidente de Nigeria, General Olusegun Obasanjo, Enviado Especial para la región de los Grandes Lagos en el contexto de la creciente tensión en la República Democrática del Congo y el temor generalizado de que volviera a convertirse en escenario de una guerra regional. Con el apoyo de la Sede y en estrechas consultas con la operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas sobre el terreno, el Enviado Especial se embarcó en una intensa actividad de diplomacia itinerante para lograr una paz negociada en la zona oriental de la República Democrática del Congo. Pocas semanas después, fruto de sus esfuerzos en colaboración con la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos, se inició un proceso complejo de conversaciones de paz bajo

¹¹ En la resolución 63/261 se aprobó un aumento del presupuesto ordinario del Departamento de Asuntos Políticos, aumento que expliqué en el documento A/65/161. Puesto que la Asamblea solo aprobó la mitad de los puestos solicitados y los Estados Miembros piden cada vez más recursos básicos del Departamento, recientemente se le han asignado más fondos extrapresupuestarios (http://un.org/wcm/content/site/undpa/annualreport_13052011).

los auspicios de las Naciones Unidas, que fue posible gracias al rápido despliegue de un equipo de apoyo a la mediación, acompañado de los necesarios arreglos logísticos y servicios de traducción, conferencias y apoyo para viajes. En marzo de 2009, esas conversaciones condujeron a una serie de acuerdos en los que se preveía la desmovilización y el desarme de los grupos rebeldes y la adopción de medidas para hacer frente a los problemas subyacentes. Gracias al seguimiento de los progresos realizado por el Enviado Especial, la mayoría de los compromisos asumidos por las partes se habían aplicado en menos de un año. A finales de 2009, los Presidentes Kagame y Kabila se reunieron por primera vez en muchos años y poco después Rwanda y la República Democrática del Congo reestablecieron oficialmente las relaciones diplomáticas. Aunque la situación en la zona oriental de la República Democrática del Congo sigue siendo grave por la inseguridad y el sufrimiento humano generalizados, se logró evitar la reanudación del conflicto regional.

20. En otros casos, la Organización ha desempeñado un papel de apoyo. En enero de 2008, por ejemplo, en el contexto de la violencia registrada en Kenya después de las elecciones, la Unión Africana puso en marcha un proceso dirigido por el ex Secretario General Kofi Annan para evitar que la situación se deteriora aun más y desembocara en una guerra civil entre grupos étnicos. Esa iniciativa contó con el firme apoyo del equipo de las Naciones Unidas en el país y del personal asignado por el Departamento de Asuntos Políticos y se benefició del asesoramiento estratégico proporcionado por los expertos de la División de Asistencia Electoral del Departamento y otros actores. El acuerdo de reparto de poder a que se llegó permitió evitar el conflicto y sirvió también de base para la redacción de una nueva constitución. Asimismo, en Madagascar se desplegó un equipo de las Naciones Unidas de apoyo a la mediación con el fin de ayudar a la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC) en sus labores de mediación para a resolver la crisis política y restaurar el orden constitucional en ese país.

21. Muchos de los instrumentos que estamos elaborando para aumentar la eficacia de la diplomacia preventiva, como la creación de capacidad para el rápido suministro de financiación y expertos técnicos, ya están facilitando la labor de los enviados que trabajan en la resolución de los conflictos en curso. Un ejemplo de ello es el caso de Libia, donde mi Enviado Especial está haciendo lo posible por llegar a una solución política del conflicto, de conformidad con las resoluciones 1970 (2011) y 1973 (2011) del Consejo de Seguridad, y evitar el empeoramiento de la situación humanitaria. Otros enviados están trabajando en procesos políticos a largo plazo en los que se ha encomendado a las Naciones Unidas la responsabilidad especial de entidad facilitadora, como en los casos de Chipre y el Sáhara Occidental. En algunas situaciones, el mero hecho de que exista un proceso de ese tipo tiene un valor intrínseco que puede servir de válvula de escape para relajar la tensión, fomentar la confianza y asegurar que las partes sigan hablando entre sí.

Oficinas regionales

22. Una innovación importante introducida en los últimos años es el establecimiento de oficinas regionales de las Naciones Unidas que, entre otras cosas, sirven de plataforma avanzada para la diplomacia preventiva en África occidental y Asia central y, desde marzo de 2011, también en África central. Las dos primeras ya han forjado relaciones de trabajo sostenidas e innovadoras con los

agentes locales y regionales y con otros interesados para hacer frente a una gran variedad de cuestiones potencialmente explosivas en sus respectivas subregiones.

23. En 2010, por ejemplo, el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Diplomacia Preventiva en Asia Central pudo interponer de inmediato sus buenos oficios y proporcionar apoyo en respuesta a la crisis desencadenada en Kirguistán tras el derrocamiento del ex Presidente en abril y el estallido de la violencia interétnica en junio. El Centro, en estrecha colaboración con los agentes nacionales, el equipo de las Naciones Unidas en el país, la OSCE, la Unión Europea, la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y la Organización de Cooperación de Shanghai, facilitó el suministro de asistencia para la reconstrucción, la recuperación y la celebración de elecciones en el país, al mismo tiempo que promovió el diálogo entre los dirigentes políticos y los representantes de la sociedad civil y ayudó a sentar las bases para la reconciliación.

24. En Guinea, las Naciones Unidas canalizaron su labor a través de la Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental a fin de forjar una alianza con la CEDEAO, la Unión Africana, el Grupo de Contacto Internacional y otras organizaciones para facilitar la transición del país de un régimen militar a un sistema constitucional a lo largo de 2009 y 2010. Una de las principales preocupaciones durante ese período fue evitar que las tensiones políticas se transformaran en un conflicto declarado, sobre todo por los posibles efectos desestabilizadores en los países vecinos de Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, Liberia y Sierra Leona. Mediante su apoyo constante al proceso político y a las actividades de mediación de la CEDEAO, las Naciones Unidas orientaron al pueblo de Guinea en el proceso de transición hasta su conclusión en diciembre de 2010 con la toma de posesión del Sr. Alpha Condé, el primer Presidente de Guinea elegido en elecciones democráticas multipartidistas.

25. El mandato de la nueva Oficina Regional de las Naciones Unidas para África Central consiste en contribuir de igual manera a la prevención de conflictos en esa subregión y a abordar problemas transfronterizos, como el tráfico de armas, la delincuencia organizada y la presencia de grupos armados, incluido el Ejército de Resistencia del Señor.

Misiones políticas sobre el terreno

26. La importancia crucial que las operaciones de mantenimiento de la paz tienen en el conjunto de actividades de la Organización encaminadas a promover la paz y la seguridad es bien conocida desde hace décadas. Menos conocido es el papel que desempeñan las misiones políticas, que suelen ser mucho más pequeñas pero a las que se recurre cada vez con más frecuencia para aplicar una gran variedad de mandatos complejos en las esferas del mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz.

27. Las misiones políticas varían enormemente en cuanto a sus objetivos, actividades, tamaño y alcance e incluyen las oficinas regionales mencionadas anteriormente, una nueva oficina de enlace ante la Unión Africana, las operaciones de gran envergadura en el Afganistán y el Iraq y una serie de oficinas de menor

tamaño dedicadas al mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz¹². La mayoría de ellas se desplegaron para gestionar una crisis y no con fines meramente preventivos; no obstante, todas coinciden con complejos procesos políticos o de consolidación de la paz, y sus mandatos suelen incluir una función de buenos oficios, que por lo general desempeña el jefe de la misión.

28. Esas misiones, en colaboración con los gobiernos anfitriones o asociados y con otros agentes, suelen prestar asistencia a iniciativas nacionales para promover el diálogo, desarrollar la capacidad, aliviar la tensión y prevenir la violencia. Su apoyo político constante y la atención que han prestado a los problemas antes de que estos se multipliquen han resultado muy útiles a menudo, aunque no hayan recibido publicidad. El papel desempeñado por la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq para facilitar el diálogo en la ciudad de Kirkuk y otros territorios con conflictos internos y allanar el camino para las elecciones celebradas en 2009 y 2010 demuestra la importancia de la labor política de las misiones de asistencia civil combinada con las actividades de las operaciones militares desplegadas por otros agentes. El Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz del Oriente Medio ha trabajado incansablemente para promover la calma y aliviar las tensiones en la región. En Sierra Leona, la Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz ayudó a prevenir un posible recrudecimiento de la violencia como consecuencia de las tensiones desatadas entre el partido gobernante y los partidos de la oposición en marzo de 2009. En los últimos años, las misiones políticas de las Naciones Unidas han apoyado el diálogo entre los principales agentes y han reforzado los procesos políticos y de consolidación de la paz en el Afganistán, Burundi, Guinea-Bissau, Nepal, el Oriente Medio, la República Centroafricana y Somalia. En casi todos los casos, la adopción de estructuras y enfoques más integrados en esas misiones ha permitido incorporar la prevención de los conflictos en las estrategias de consolidación de la paz a largo plazo y mejorar de ese modo las posibilidades de lograr una paz más duradera.

Operaciones de mantenimiento de la paz

29. Teniendo en cuenta que, según un informe reciente del Banco Mundial, el 90% de las guerras civiles del último decenio tuvo lugar en países que habían sufrido ya una guerra civil en los 30 años anteriores¹⁰, todas las misiones de las Naciones Unidas cumplen una función importante en la primera línea de respuesta a las crisis y son de gran utilidad para la diplomacia preventiva en todo tipo de conflictos. Las operaciones de mantenimiento de la paz multidimensionales ha desempeñado este papel desde hace años, reforzadas, en los casos necesarios, con la labor paralela realizada por un enviado especial. El referéndum sobre la libre determinación de

¹² Las misiones políticas de las Naciones Unidas sobre el terreno incluyen las siguientes: la Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Líbano; la Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz del Oriente Medio; el Asesor Especial del Secretario General sobre Chipre; la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq (UNAMI); la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA); la Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en Sierra Leona (UNIPSIL); la Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en Guinea-Bissau (UNIOGBIS); la Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en la República Centroafricana (BINUCA); la Oficina de las Naciones Unidas en Burundi (BNUB); la Oficina Política de las Naciones Unidas para Somalia (UNPOS); el Representante de las Naciones Unidas en las deliberaciones internacionales de Ginebra; y el apoyo de las Naciones Unidas a la Comisión Mixta del Camerún y Nigeria.

S/2011/552

S/2011/552

Sudán del Sur, celebrado en enero de 2011, es un ejemplo reciente de cómo una misión de mantenimiento de la paz puede ayudar a orientar un proceso de paz complejo a través de transiciones extremadamente delicadas.

30. En los 12 meses antes del referéndum, la dirección de la misión, en estrecha colaboración con el Grupo de Alto Nivel de la Unión Africana encargado de la aplicación de las recomendaciones para el Sudán, realizó actividades de mediación entre el Gobierno del Sudán y el Gobierno de Sudán del Sur con las que logró romper el estancamiento en momentos clave. Mi Representante Especial también ayudó a convencer a la comunidad internacional para que ejerciera su influencia y colaboró con el Grupo de la Unión Africana en la facilitación de las negociaciones sobre los acuerdos posteriores al *referendum*. Con el fin de complementar los esfuerzos de la misión y la considerable asistencia técnica y logística electoral proporcionada, decidí establecer también un Grupo sobre los Referendos en el Sudán, encabezado a petición de las partes por el expresidente de la República Unida de Tanzania, Sr. Benjamin Mkapa. Ese Grupo y su personal se encargaron de vigilar la situación antes del referéndum, ejercer sus buenos oficios a alto nivel y fomentar la confianza entre las partes. En enero de 2011, 3 millones de personas en todo el Sudán y el extranjero fueron a las urnas, por lo general en un ambiente pacífico, y votaron abrumadoramente en favor de la secesión. Aunque la situación en la región sigue siendo frágil y aun quedan grandes retos por salvar, la ausencia de actos de violencia significativos durante el referéndum y la aceptación generalizada de sus resultados se consideraron un éxito de la diplomacia preventiva.

Los grupos de amigos y otros tipos de apoyo diplomático

31. Es indispensable que la labor internacional esté coordinada, función que con frecuencia corre a cargo de grupos de contacto y “grupos de amigos”. Tales grupos han desempeñado una función importante, por ejemplo, en los casos de Guinea, Libia, Mauritania y el Sáhara Occidental. Cuando están unidas, esas agrupaciones pueden constituir un multiplicador de la labor diplomática, valiéndose de la influencia, los recursos y los conocimientos especializados colectivos. Además, pueden respaldar a los enviados, contribuir a sustentar exigencias y principios clave y asegurar que la comunidad internacional se manifieste con una sola voz, no desvíe la atención y acompañe las estrategias con ayuda.

Determinación de los hechos, averiguaciones e investigaciones

32. Los Estados Miembros que se enfrentan a delitos delicados desde el punto de vista político, incidentes violentos o presuntas vulneraciones graves de los derechos humanos recurren cada vez más a la Organización para que realice investigaciones imparciales. Algunas se han efectuado por mandato del Consejo de Seguridad o del Consejo de Derechos Humanos, mientras que otras las ha dispuesto el Secretario General. Las entidades creadas son tan diversas como las propias situaciones y solicitudes a las que responden. Aunque no forman parte de la gama tradicional de instrumentos de prevención de conflictos, en los años recientes estos mecanismos se han utilizado con eficacia para apoyar la labor de diplomacia preventiva, contribuyendo a modificar los cálculos de las partes, mitigar la tensión o crear confianza. Por ejemplo, la labor de determinación de los hechos realizada conjuntamente con la CEDEAO en relación con las muertes de migrantes ganeses que se hallaron en Gambia en 2007 se consideró útil para restablecer las relaciones entre los dos países. Entre otros ejemplos cabe citar la Comisión Internacional

contra la Impunidad en Guatemala, que se creó en 2007 para ayudar al país a investigar y dismantelar redes delictivas clandestinas, la Comisión de Investigación de los sucesos ocurridos el 28 de septiembre de 2009 en Conakry y el Grupo encargado de investigar el incidente de la flotilla que se produjo en Gaza el 31 de mayo de 2010.

Equipos de las Naciones Unidas en los países

33. Cuando surgen tensiones políticas en países donde las Naciones Unidas no tienen ni un enviado ni una misión, con frecuencia los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países han de pasar a primera línea para facilitar la respuesta y ayudar a las entidades nacionales a hacer frente a los retos nuevos. Reconociendo esta realidad, hemos procurado mejorar tanto la asistencia inmediata que pueden proporcionar las Naciones Unidas a los equipos sobre el terreno en esas situaciones como los servicios que podemos ofrecer al país de que se trate. En los años recientes, esos servicios han incluido asistencia a la labor de mediación dirigida a nivel local y conocimientos técnicos sobre procesos electorales, reformas constitucionales, comisiones de la verdad, diálogos nacionales, conversaciones de reconciliación y creación de mecanismos nacionales de solución de controversias. Es habitual que este tipo de apoyo se preste discretamente, con unos recursos mínimos y como complemento de programas de desarrollo y gobernanza en marcha.

34. Por ejemplo, en Egipto, Túnez y otros lugares de la región, los coordinadores residentes y los equipos en los países, con apoyo adicional de la Sede, han desempeñado una función importante facilitando la respuesta de la Organización a la Primavera Árabe, prestando apoyo a las iniciativas de diálogo, fomentado los procesos para compartir experiencias de transiciones u ofreciendo asesoramiento técnico especializado. En el contexto de la crisis política de Honduras, la oficina reforzada del Coordinador Residente proporcionó conocimientos especializados sobre una amplia gama de cuestiones que guardaban relación con el proceso de reconciliación nacional iniciado por el Gobierno del Presidente Porfirio Lobo en enero de 2010. Con el fin de reducir la tensión política en las Comoras, el Coordinador Residente encabezó, junto con el Presidente de la Comisión Electoral Nacional, un comité de supervisión y transparencia que reunió a los partidos políticos, la sociedad civil y la comunidad internacional en el período inmediatamente anterior a las elecciones presidenciales de 2010. En Fiji las Naciones Unidas prestaron apoyo por conducto de su equipo sobre el terreno a la labor encaminada a mantener las conversaciones entre el Gobierno militar, la sociedad civil y otras partes interesadas en un proceso de mesa redonda centrado en la paz y el desarrollo.

B. Nuevos ámbitos de atención

35. En los años recientes se ha pedido con una frecuencia cada vez mayor a las Naciones Unidas que desplieguen su capacidad de diplomacia preventiva en el contexto de crisis constitucionales tan graves como cambios inconstitucionales de gobierno y controversias electorales violentas.

S/2011/552

S/2011/552

Respuesta a cambios inconstitucionales de gobierno

36. Los golpes de estado y los intentos de golpe de estado son contrarios a las normas democráticas y al estado de derecho y pueden tener efectos negativos para la gobernanza y los derechos humanos. Además, suelen desencadenar conflictos violentos; según una fuente¹³, desde 1945 han provocado aproximadamente dos docenas de guerras civiles. En este contexto, la Organización cada vez está actuando más para ayudar a los países a regresar al orden constitucional. A lo largo de los últimos tres años hemos encargado a enviados superiores que, en colaboración con organizaciones regionales o subregionales, faciliten la solución de crisis posteriores a golpes y revueltas militares, o medien en ellas, en Guinea, Madagascar, Mauritania y el Níger. Con la excepción de Madagascar, donde la crisis sigue sin resolverse, esta labor de facilitación, reforzada por marcos regionales cada vez más sólidos contra los cambios inconstitucionales de gobierno, ha sido esencial para allanar el camino del retorno al orden constitucional.

37. En los casos de Guinea, Mauritania y el Níger, mi Representante Especial radicado en Dakar actuó como enlace entre todos los agentes y defendió ante las autoridades *de facto* el retorno a la constitucionalidad, asegurando la coordinación de la comunidad internacional y ofreciendo asesoramiento a la organización regional principal. En Madagascar, las Naciones Unidas hicieron contribuciones sustantivas y técnicas significativas a los acuerdos de Maputo y Addis Abeba, que lamentablemente todavía no se han aplicado. En todos los casos, la labor de mediación y diplomacia preventiva utilizó en gran medida los conocimientos técnicos de la Organización en materia de distribución del poder y cuestiones constitucionales y electorales.

Prevención de la violencia relacionada con elecciones

38. La mayoría de las elecciones que se celebran en todo el mundo son expresiones positivas del derecho de los pueblos a elegir libremente a sus dirigentes. En situaciones frágiles pueden unificar y consolidar la paz, pero en determinadas circunstancias las elecciones también pueden dividir y desestabilizar, como ha ocurrido recientemente en el Afganistán, Côte d'Ivoire, Kenya y Zimbabwe. Este riesgo es especialmente elevado en países que tienen problemas sistémicos de larga data sin resolver, junto con un enfoque de la política competitiva en que todos los beneficios van a parar al ganador. A medida que crece la atención nacional e internacional y se intensifica la corriente de información, también pueden aumentar las posibilidades de que las elecciones sean impugnadas, lo cual acrecenta las posibilidades de que se produzca un conflicto violento relacionado con las elecciones. Por consiguiente, las Naciones Unidas trabajan con sus asociados, incluidas las organizaciones regionales, para elaborar un enfoque más amplio de la prevención de la violencia relacionada con elecciones que combine la mediación, los buenos oficios y los conocimientos especializados en materia de asistencia electoral.

39. Este enfoque tiene por objeto ofrecer apoyo para tratar de resolver los problemas subyacentes, aunque sea de modo limitado, alentando a que se establezcan instituciones políticas para prevenir el monopolio del poder, entre otros medios. También impulsa los procesos electorales inclusivos, el establecimiento de

¹³ James D. Fearon, "Why Do Some Civil Wars Last So Much Longer than Others?", *Journal of Peace Research*, vol. 41, núm. 3.

órganos de gestión de las elecciones que gocen de una confianza amplia, medidas adecuadas para que todos los votantes que reúnan las condiciones puedan ejercer su derecho de voto, la transparencia en todas las fases del proceso y un mecanismo de solución de controversias justo, rápido y accesible.

40. En Sierra Leona, por ejemplo, la Organización está colaborando estrechamente con todas las partes interesadas a fin de crear el mejor entorno técnico y político posible para las elecciones presidenciales y parlamentarias que se van a celebrar en 2012, lo cual se considera un paso fundamental para sustentar el proceso de consolidación de la paz en el país. Además, en los años recientes hemos desplegado diversas misiones de buenos oficios relacionadas con elecciones, que contribuyeron a que aumentara la confianza en los procesos electorales al tiempo que mitigaban el riesgo de violencia, como en los casos de Guinea, Haití, Kirguistán, el Níger y Papua Nueva Guinea (Buganville), entre otros. Ya he mencionado la labor relativa a los referendos del Sudán.

IV. Principales retos y elementos del éxito

41. Si bien la diplomacia preventiva ha aumentado y evolucionado significativamente, no es una tarea fácil y sencilla, y su éxito no está garantizado. Sigue enfrentándose a grandes obstáculos y probabilidades escasas y con frecuencia el éxito depende de factores múltiples. Uno de los principales es la voluntad de las partes. Si las partes no quieren la paz o no están dispuestas a hacer concesiones, es extraordinariamente difícil, sobre todo para entidades ajenas, convencerlas de lo contrario. En este sentido, el vínculo entre la diplomacia preventiva y la capacidad de ofrecer incentivos y desincentivos puede ser esencial para convencer a los principales agentes, respetando debidamente su soberanía, de que es beneficioso elegir el diálogo en lugar de la violencia y, de ser necesario, aceptar asistencia externa con tal fin.

42. Especialmente en situaciones de crisis interna, puede preocupar la posible injerencia indebida o la "internacionalización" no deseada de los asuntos internos de un país. La falta de cauces para actuar puede dejar a la comunidad internacional con las manos atadas mientras el costo humano aumenta con el deterioro de la situación; paradójicamente, a veces en ese momento se abre el margen para la acción política. Frente a una amenaza particularmente grave o inminente para la paz y la seguridad internacionales, es posible que la diplomacia por sí sola no sea eficaz; tal vez haya que complementarla con otras formas de presión, incluidas, de ser necesario, las medidas coercitivas en virtud del Capítulo VII de la Carta.

43. Pese a la multitud de desafíos, pueden tomarse medidas para potenciar al máximo las posibilidades de éxito de la diplomacia. A continuación se describen los principales elementos que, según la experiencia de las Naciones Unidas y muchos de nuestros asociados, han demostrado ser esenciales a ese respecto.

A. Alerta temprana

44. La alerta temprana se ha ampliado y mejorado, pero en el último decenio ha cambiado su contexto. Hace solo unos años la información sobre las situaciones que se estaban gestando en el mundo era escasa; la dificultad consistía en obtener más

S/2011/552

S/2011/552

información. Actualmente, la dificultad reside en cierto modo en lo contrario: la información es abundante y hay que tamizarla, evaluarla e integrarla. No obstante, predecir las crisis sigue siendo un asunto rodeado de incerteza y de vez en cuando la comunidad internacional todavía se lleva sorpresas, como en el caso de la violencia étnica que azotó el sur de Kirguistán en junio de 2010 y de la oleada de agitación popular que ha sacudido el Oriente Medio y el norte de África en 2011.

45. En el seno de las Naciones Unidas la cooperación en materia de alerta temprana ha mejorado. Las partes del sistema especializadas en este ámbito, como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la Oficina del Asesor Especial para la Prevención del Genocidio y las Atrocidades Masivas, desempeñan una función clave filtrando la información y señalando los indicadores peligrosos, como frecuentes vulneraciones de los derechos humanos o mensajes de incitación al odio, que de lo contrario podrían pasar desapercibidos. De modo similar, una cooperación más estrecha entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, como la Unión Africana y la CEDEAO, que tienen sistemas de alerta temprana, ha permitido disponer de datos más abundantes y de mejor calidad. Pero la medida en que ponemos en común nuestros análisis de esos datos sigue variando. Sobre todo, es necesario que preveamos mejor esos “momentos críticos” en que las partes en un conflicto deciden usar o intensificar la violencia para alcanzar sus objetivos o se sienten obligadas a hacerlo. Cuanto mejor comprendamos los motivos y los cálculos de los principales agentes, mejor podremos adaptar la respuesta preventiva.

46. Nuestro análisis de cualquier situación mejora con la proximidad, el conocimiento del lugar y los contactos regulares con agentes múltiples. Además de sus asociados en las organizaciones regionales y subregionales, las Naciones Unidas han empezado a trabajar más estrechamente con la sociedad civil, los parlamentos, la comunidad empresarial, las instituciones académicas influyentes y los grupos de estudios sobre el terreno. En particular, los grupos de mujeres desempeñan una función importante en la alerta temprana. Debemos seguir ampliando estas importantísimas redes, que han aumentado significativamente nuestra capacidad analítica.

47. Por muy acertada que sea la alerta temprana, la verdadera prueba de su eficacia es que conduzca a una acción temprana. Con frecuencia el éxito o el fracaso de una actividad vienen determinados por tiempo transcurrido entre las primeras señales de aviso sobre un problema y las primeras medidas adoptadas para resolverlo. La secuencia “aviso-acción” es el reto que la comunidad internacional puede tener más dificultades para superar, por diversos motivos que se han descrito en este informe aunque las medidas que se adopten sean pequeñas, por ejemplo una declaración de preocupación del Consejo de Seguridad, el despliegue de una misión de determinación de los hechos o una gestión oportuna del Secretario General, pueden tener un efecto más importante en los cálculos de los principales agentes que una respuesta mayor pero preparada con más lentitud. Esto es especialmente así cuando esas acciones indican con claridad que la comunidad internacional está prestando una atención sostenida.

B. Flexibilidad

48. Los conflictos son por naturaleza dinámicos e imprevisibles. Las guerras internas, por ejemplo, se desactivan y reactivan con frecuencia, y pueden intensificarse y extenderse repentinamente. Toda intervención para prevenir, transformar, gestionar o resolver un conflicto ha de ser, por tanto, flexible y estar adaptada a las necesidades sobre el terreno y no a nuestras condiciones institucionales. Esto se aplica en particular a la diplomacia preventiva, precisamente porque una gran parte de su valor reside en su capacidad de adaptación.

49. Las distintas regiones, sociedades y grupos tienden a preferir enfoques distintos de la diplomacia preventiva. Parece que las conversaciones indirectas (entre terceros y una de las partes en la controversia) son el modelo preferido en algunas regiones, mientras que en otras las conversaciones directas (entre las partes en una controversia) son significativamente más comunes¹⁴. En algunas regiones, las entidades independientes que no están afiliadas a grandes instituciones tienen ventajas comparativas respecto de otras. Sea cuál sea el enfoque elegido y sea quién sea el que lo aplique, es más probable que nuestras acciones tengan éxito si toman en cuenta las preferencias locales y son flexibles al tiempo que persiguen objetivos claros.

50. Trabajamos en un entorno geopolítico en constante transformación y debemos demostrar flexibilidad a la hora de adaptar nuestros instrumentos para hacer frente a cambiantes modalidades de violencia. En la actualidad los países afectados por conflictos armados suelen experimentar un aumento concomitante de la delincuencia organizada transnacional, en particular de la trata de personas, el tráfico de drogas y el saqueo de recursos. Ello suele complicar la labor encaminada a poner fin a los conflictos y alimenta niveles elevados de violencia incluso en la fase posterior a los enfrentamientos. Los instrumentos de diplomacia preventiva de que disponemos pueden ayudar a superar estos retos reforzando una serie de actividades regionales y mundiales para frenar la delincuencia organizada transnacional y contribuyendo a una labor a largo plazo para ayudar a los países frágiles a consolidar el estado de derecho.

C. Asociaciones de colaboración

51. Las organizaciones regionales y subregionales tienen una influencia y ejercen una presión singulares en las situaciones de crisis que se dan en su región y también gozan de un acceso excepcional a ellas. Los redactores de la Carta de las Naciones Unidas demostraron una gran visión de futuro al prever una estructura de seguridad colectiva mundial en que los acuerdos regionales tuvieran una función clara. En el complejísimo entorno en que nos movemos hoy, cada vez es más habitual que las Naciones Unidas trabajen conjuntamente con entidades regionales de modos diversos: en una función rectora, en una función de apoyo, en una función en que se comparte la carga, en despliegues consecutivos y en varias operaciones conjuntas.

¹⁴ Véanse los datos que figuran en “Managing low-intensity intra-State conflict” (Gestión de los conflictos de poca intensidad en el interior de los Estados), Departamento de Estudios sobre la Paz y los Conflictos de la Universidad de Uppsala (Suecia), que abarcan 122 conflictos de esa índole ocurridos en el período comprendido entre 1993 y 2004.

S/2011/552

52. En los pasados cinco años, hemos profundizado las asociaciones existentes o hemos establecido asociaciones nuevas en materia de prevención de conflictos y de mediación con la Unión Africana, la Unión Europea, la OSCE, la OEA, la Comunidad del Caribe (CARICOM), la CEDEAO, la SADC, la ASEAN, la OCI y otras. En parte gracias a los recursos extrapresupuestarios, hemos podido emprender iniciativas para ayudar a crear capacidad y aprender de la experiencia en el ámbito regional. Ahora existen programas conjuntos de capacitación sobre una gama amplia de cuestiones de paz y seguridad. Sin embargo, toma tiempo y trabajo lograr sinergias, y el hecho de que, con muy pocas excepciones¹⁵, las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y las demás entidades no dispongan de un mecanismo o procedimiento compartido para decidir de inmediato quién debe hacer qué en un caso determinado no lo facilita. Al tiempo que nos esforzamos por mejorar nuestros cauces y protocolos institucionales oficiales a ese respecto, también estamos invirtiendo en relaciones personales clave con los asociados regionales, que constituyen los cimientos del estrechamiento de la cooperación.

53. Entretanto, en los años recientes ha aumentado nuestra cooperación con el Banco Mundial y las demás instituciones financieras internacionales en Estados frágiles y afectados por conflictos y hemos comprobado que cuando la influencia de estas instituciones, basada en los singulares incentivos que solo ellas pueden ofrecer, respalda la labor diplomática común se obtienen beneficios reales. Acogemos favorablemente que el Banco Mundial haya publicado el *Informe sobre el desarrollo mundial, 2011: Conflicto, seguridad y desarrollo*. Se trata de una destacada contribución a los esfuerzos combinados que realizamos en relación con estos importantes aspectos interrelacionados.

54. La función de los mediadores independientes es cada vez más trascendental y hemos empezado a forjar lazos más estrechos con algunos de ellos. También nos hemos dirigido a otras instancias en el ámbito de la diplomacia preventiva, como los grupos de ancianos, las organizaciones de la sociedad civil y los grupos de mujeres, los grupos de estudio, las instituciones académicas, los medios de difusión y la comunidad empresarial. Se ha iniciado un cambio necesario para mejorar el modo en que trabajamos con la sociedad civil, en especial con las mujeres y los jóvenes, que frecuentemente quedan marginados pero que pueden liderar la ofensiva para el cambio pacífico.

55. Por último, estamos tratando de mejorar las asociaciones de colaboración en el seno del propio sistema de las Naciones Unidas, integrando nuestros numerosos, aunque con frecuencia dispares, instrumentos para potenciar al máximo los efectos de nuestra labor preventiva. Las actividades llevadas a cabo recientemente en Guinea, por ejemplo, exigieron la participación del Consejo de Seguridad, mi intervención personal y más de 40 visitas de trabajo de mi Representante Especial en Dakar a Conakry. Además, requirieron el liderazgo efectivo y el apoyo del Departamento de Asuntos Políticos y la Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental, la contribución activa del Coordinador Residente y el equipo de las Naciones Unidas en el país, una comisión de investigación dirigida por las Naciones Unidas y la apertura de una nueva oficina del ACNUDH, así como la asistencia de analistas políticos, expertos electorales y asesores en materia de mediación, junto con especialistas en desarrollo, asuntos humanitarios, derechos humanos y

¹⁵ Recientemente, las Naciones Unidas y la Unión Africana han ultimado unas directrices conjuntas sobre asociaciones para la mediación.

S/2011/552

seguridad. También hizo una contribución fundamental nuestro Fondo para la Consolidación de la Paz, que prestó apoyo tanto a la labor de mediación de la CEDEAO como a una fuerza de seguridad dedicada exclusivamente a salvaguardar el proceso electoral. En una coyuntura decisiva un helicóptero de las Naciones Unidas prestado por nuestra Misión en Liberia transportó material electoral que debía llegar urgentemente a Conakry, desde zonas remotas.

D. Sostenibilidad

56. Normalmente la diplomacia preventiva entraña que los encargados de adoptar decisiones a nivel oficial intervengan en períodos de crecientes tensiones políticas o de gestación de crisis. Una vez se ha resuelto el estancamiento o ha pasado el momento crítico, la labor de diplomacia preventiva tiende a disminuir, pero persiste el interrogante de cómo se pueden mantener los logros diplomáticos. En el contexto de la mediación después de los conflictos, en los años recientes se ha asignado mucha importancia a la durabilidad de los acuerdos de paz. Aunque la labor de diplomacia preventiva no conduce necesariamente a acuerdos oficiales, la más fructífera ha ayudado a los homólogos nacionales a sentar los cimientos de un proceso a más largo plazo para hacer frente a las causas subyacentes del conflicto, como sucedió en el caso de la mediación interpuesta por el ex Secretario General, Kofi Annan en Kenya en 2008. A este respecto, son fundamentales las instituciones concebidas y que se sienten como propias a nivel local, ya que pueden prevenir los conflictos abogando por el diálogo y ofreciendo un foro para la solución pacífica de las controversias. En diversos contextos se han denominado “infraestructuras nacionales para la paz”.

57. Paralelamente a la creación de recursos nacionales de prevención de conflictos, se debe seguir ofreciendo una labor discreta de facilitación internacional o regional durante un tiempo más largo que el habitual hasta ahora, en caso de que se necesite en coyunturas concretas¹⁰. La Comisión de Consolidación de la Paz, así como nuestras oficinas regionales y las misiones políticas y equipos en los países, tienen una función importante que desempeñar a este respecto.

58. Con el fin de que las actividades de diplomacia preventiva sean duraderas deben también ampliarse más allá del círculo de los encargados de adoptar decisiones y los altos cargos, hasta la sociedad civil en general. Sin embargo, trabajar con los dirigentes de la sociedad civil para hallar soluciones duraderas suele ser una labor que rebasa el mandato y la capacidad de los enviados, cuya atención se dirige principalmente a la diplomacia preventiva de primera vía. Por lo tanto, lo ideal sería que los enviados y sus equipos elaboraran estrategias conjuntas y determinarían la distribución de tareas con las Naciones Unidas y las demás entidades sobre el terreno que participan en la labor de consolidación de la paz a largo plazo. Las organizaciones no gubernamentales que se especializan en prestar apoyo a la segunda vía y a la diplomacia “de persona a persona” de la tercera vía también pueden ser interlocutores válidos en esos contextos.

E. Evaluación

59. Sabemos cuándo la diplomacia preventiva es eficaz, pero resulta complicado demostrarlo empíricamente. Los marcos de evaluación existentes no son adecuados

S/2011/552

S/2011/552

para la compleja realidad que encontramos sobre el terreno y puede ser difícil cuantificar resultados políticos importantes. Además, como dijo el ex Secretario General Javier Pérez de Cuellar, nadie sabrá nunca cuántos conflictos se han prevenido o limitado mediante contactos que han tenido lugar en la famosa mansión de cristal, que puede ser bastante opaca cuando es necesario¹⁶. La diplomacia discreta sigue viva en la tradición oral de las Naciones Unidas, de las organizaciones regionales o de los consejos de ancianos, pero sus detalles raramente se trasladan al papel.

60. Sin embargo, sabemos que, en una época de dificultades presupuestarias y atenta vigilancia tanto por parte de los ministerios de finanzas como de los votantes, tenemos que mejorar en el seguimiento de los resultados, la medición de los efectos, la presentación de pruebas fehacientes de que la prevención funciona y la divulgación del éxito. Cuanto más trabajamos, más aprendemos qué es efectivo y qué no lo es. En el seno de la Organización, en los años recientes hemos avanzado mucho en la labor de consignar por escrito nuestras actividades, analizar las enseñanzas obtenidas y extraer las prácticas prometedoras.

F. Recursos

61. La diplomacia es una actividad muy personal y nuestros recursos más valiosos son los recursos humanos. Para ser eficaces, los mediadores y los enviados deben tener credibilidad, cualidad intangible que es difícil de adquirir y fácil de perder. Deben saber granjearse la confianza e inspirar seguridad trabajando sobre la base de la discreción, la imparcialidad, la transparencia y la confidencialidad. También deben poder proyectar la convicción de que es posible resolver hasta el problema más espinoso. Estas habilidades no se evalúan fácilmente. En diplomacia el “factor humano” es el más incierto, el más difícil de planificar y, al mismo tiempo, probablemente el más esencial para que cualquier labor de diplomacia preventiva sea fructífera. Poco valor tienen los mejores instrumentos y estrategias sin las personas adecuadas para utilizarlos y aplicarlos.

62. Por consiguiente, en los años más recientes la Organización ha dedicado una energía considerable a mejorar las listas de enviados mediadores y expertos superiores que puede despachar a situaciones frágiles en cualquier lugar del mundo. Para ampliar nuestras redes comunes a este respecto contamos con nuestras asociaciones con Estados Miembros, agentes regionales y otros. En el informe independiente del Grupo Consultivo Superior sobre la capacidad civil después de los conflictos (A/65/747-S/2011/85, anexo) también se formulan diversas recomendaciones útiles para mejorar las listas y su interoperabilidad. He establecido un comité directivo que propondrá modos de llevar a la práctica esas recomendaciones.

63. Pero ni siquiera los enviados más experimentados pueden actuar en solitario. En las Naciones Unidas nos hemos propuesto crear un grupo de personal que pueda prestar apoyo de gran calidad a los enviados superiores y, con el tiempo, pasar a engrosar sus filas. También estamos redoblando nuestros esfuerzos para promover la movilidad entre la Sede y el terreno. Asimismo, mediante nuestra Dependencia de Apoyo a la Mediación y otras entidades del sistema estamos trabajando para mejorar

los conocimientos técnicos que podemos ofrecer a nuestros enviados sobre cuestiones temáticas y prácticas clave.

64. La diplomacia preventiva es eficaz en función de los costos pero necesita inversiones financieras constantes para obtener resultados. En 2010, el Consejo de Seguridad reafirmó la necesidad de proporcionar a la Organización “un apoyo financiero previsible, coherente y oportuno para optimizar el uso de los instrumentos de diplomacia preventiva”¹⁷. Las contribuciones voluntarias siguen siendo esenciales para posibilitar una respuesta rápida y flexible a las crisis y aprovechar las oportunidades de establecimiento de la paz que se presenten. Esos recursos nos permiten complementar la estabilidad y previsibilidad del presupuesto ordinario con una capacidad genuina de respuesta rápida, y aliento a los Estados Miembros a que sigan prestando ese tipo de apoyo.

V. Observaciones e ideas sobre el modo de seguir adelante

65. El Consejo de Seguridad solicitó que presentara un informe en que formulara recomendaciones sobre la mejor manera de optimizar el uso de los instrumentos de diplomacia preventiva en el sistema de las Naciones Unidas y en cooperación con las organizaciones regionales y con otros actores. En este informe, he descrito las innovaciones y la evolución de las prácticas que se han registrado en los años recientes, los instrumentos que tenemos a nuestra disposición y los principales retos a que seguimos enfrentándonos. En el informe se han planteado diversas cuestiones que, si se resuelven con éxito, contribuirán a allanar el camino de nuestra labor futura.

66. Debemos aprovechar las mejoras que se han realizado en las Naciones Unidas y diversas organizaciones regionales y subregionales en el establecimiento de mecanismos de alerta temprana. Entablar diálogos regulares y oficiosos en materia de alerta temprana entre las Naciones Unidas y los asociados nacionales y de otra índole nos permitiría poner en común la información y nos ayudaría a prever los “momentos críticos” en que los principales agentes podrían decidir recurrir a la violencia. No obstante, la alerta temprana solamente es útil si conduce a la acción temprana, y tenemos que examinar una gama más amplia de opciones para hacer frente a las amenazas que se estén gestando, incluidas las medidas que parezcan pequeñas, como las declaraciones de preocupación formuladas por entidades múltiples o las misiones de determinación de los hechos, que pueden repercutir tempranamente en los cálculos de las partes sobre el terreno.

67. También debemos seguir esforzándonos por invertir en los “diplomáticos preventivos” que encabezan nuestra labor sobre el terreno para evitar los conflictos violentos, y por equiparlos mejor. Tendremos que ampliar nuestra reserva de enviados y mediadores muy cualificados que puedan ser despachados con rapidez a lugares donde se den situaciones preocupantes, haciendo especial hincapié en

¹⁶ Adam Roberts y Benedict Kingsbury, eds., *United Nations Divided World: The UN's Roles in International Relations* (Oxford, Clarendon Press, 1988).

¹⁷ Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad (S/PRST/2010/14), aprobada en el debate abierto del Consejo sobre el tema “Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: optimización del uso de los instrumentos de diplomacia preventiva: perspectivas y retos en África” el 16 de julio de 2010.

S/2011/552

S/2011/552

umentar el número de mujeres mediadoras de alto nivel¹⁸. Una vez se encuentren sobre el terreno, tienen que poder recurrir fácil y rápidamente a conocimientos especializados de primera calidad sobre temas concretos, como los servicios tan solicitados del Equipo de Reserva de Expertos en Mediación. Una de las prioridades de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y los Estados Miembros a más largo plazo es invertir en la capacitación de personal para que preste apoyo a los enviados y mediadores superiores y con el tiempo pase a engrosar sus filas.

68. Para obtener resultados la diplomacia preventiva necesita una inversión financiera suficiente. En particular en lo que se refiere a la capacidad de respuesta rápida, hago un llamamiento a los Estados Miembros para que proporcionen un apoyo financiero previsible y oportuno. Simultáneamente, seguiremos trabajando para que los recursos de que ya disponemos tengan los máximos efectos.

69. Las Naciones Unidas han avanzado muchísimo en el establecimiento de asociaciones de colaboración con las organizaciones regionales y subregionales, los Estados Miembros y la sociedad civil en la prevención de los conflictos. No obstante, para hacer realidad todo nuestro potencial en este ámbito, tenemos que seguir fortaleciendo esas relaciones, en particular con los asociados regionales. Creemos que existe margen para mantener un diálogo más estratégico sobre cuestiones de posible preocupación, así como un intercambio más regular de opiniones e información a nivel de trabajo. En las situaciones de crisis, tenemos que poder decidir con rapidez sobre quién puede hacer qué para ayudar. Tal vez el Consejo de Seguridad desee forjar unas relaciones más sólidas con las organizaciones regionales basándose en la labor reciente.

70. También debemos reconocer que las actividades de diplomacia preventiva dirigidas a nivel internacional tan solo pueden servir para evitar la violencia a corto plazo. En última instancia, únicamente los mecanismos e instituciones nacionales pueden prevenir de forma sostenible los conflictos armados a largo plazo. Por lo tanto, seguiremos dando prioridad al apoyo a la capacidad nacional de mediación, facilitación y diálogo, y ayudaremos a nuestros homólogos, cuando así lo soliciten, a crear sistemas nacionales de prevención de conflictos. También debemos mejorar el modo en que trabajamos con la sociedad civil, especialmente con las mujeres y los jóvenes, que pueden ser agentes clave del cambio pacífico.

71. Para concluir, en la actualidad la diplomacia preventiva está obteniendo resultados concretos, con relativamente pocos recursos, en muchas regiones del mundo, ayudando a salvar vidas y a proteger los avances en materia de desarrollo. Es un enfoque que puede no resultar eficaz en todas las situaciones y que seguirá viéndose afectado por la incertidumbre, los riesgos y los cambiantes retos que, en cierto sentido, son inherentes. Sin embargo, creo firmemente que mejorar la diplomacia preventiva no es una opción voluntaria; es una necesidad.

72. Estoy convencido de que con mayores conocimientos, asociaciones más sólidas e instrumentos mejores es posible seguir fortaleciendo la capacidad de la comunidad internacional en materia de diplomacia preventiva, en interés de la paz, la seguridad y el desarrollo. Es una idea antigua en las Naciones Unidas y una idea que, claramente, tiene futuro. La diplomacia preventiva seguirá siendo una de las principales prioridades de la Organización durante mi segundo mandato como

Secretario General, y cuento con el apoyo de los Estados Miembros, las organizaciones regionales, la sociedad civil y demás asociados para llevar adelante colectivamente esta labor. Sin duda es una de las inversiones más inteligentes que podemos hacer.

¹⁸ Véase el informe del Secretario General sobre el mejoramiento de la mediación y sus actividades de apoyo (S/2009/189, párr. 62 f).

GLOSARIO DE SIGLAS

ANDI	Asociación Nacional de Empresarios de Colombia
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
AWHRC	Consejo de Derechos Humanos de las Mujeres de Asia
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CARICOM	Comunidad del Caribe
CEDEAO	Comunidad Económica de Estados de África Occidental
CIAIDI	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones
“CICAD	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas”
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CINC	Índice Compuesto de Capacidades Nacionales
CINU	Centro de Información de las Naciones Unidas para Colombia, Ecuador y Venezuela
CNT	Consejo Nacional de Transición
DAE	División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas
DPA	Departamento de Asuntos Políticos
ECOWAS	Comunidad Económica de Estados del África Occidental
ELK	Ejército de Liberación de Kosovo
ELS	Ejército de Liberación del Sudán
FENU	Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas
“HNEC	High National Elections Commission (Comisión Electoral Nacional Superior)”
IGAD	Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo
IWC	Comisión Internacional de las Mujeres
“JEM	Movimiento por la Justicia y la Equidad”
MdN	Mujeres de Negro
“OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos”
OCI	Organización de la Conferencia Islámica
OEA	Organización de Estados Americanos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU MUJERES	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSCE	Organización de Seguridad y Cooperación en Europa
“OSCE	Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa “
OTAN	Organización del Tratado Atlántico Norte

OUA	Organización para la Unidad Africana
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
RDC	República Democrática del Congo
SADC	Comunidad de Desarrollo de África Austral
SEF	Servicio Especial de Fronteras
UCK	Ejército de Liberación Albano-Kosovar
UE	Unión Europea
UNAMID	Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur
UNECE	Comisión Económica Europea de Naciones Unidas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNMIS	Misión de las Naciones Unidas en Sudán
UNMISS	Misión de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UNPROFOR	Fuerzas de Protección de las Naciones Unidas
UNRCCA	Centro Regional de Diplomacia Preventiva de Asia Central de Naciones Unidas
UNSCR	Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
UNSMIL	Misión de Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia