

INFORME DE REUNIÓN

Taller Internacional

Prevención y resolución de conflictos en Latinoamérica: Riesgos y oportunidades

29 y 30 de marzo de 2016 - Bogotá, Colombia

Antecedentes

En las dos últimas décadas, los países de Latinoamérica y el Caribe han logrado considerables avances hacia una conducción democrática estable, mejorando su capacidad para enfrentar las formas tradicionales de conflicto, como el conflicto armado internacional e interno, y los regímenes militares. La solidez de las organizaciones y redes de la sociedad civil ha sido un elemento clave en este proceso, aportando energía durante las transiciones políticas más importantes.

Ahora estos logros democráticos se ven amenazados con la aparición de nuevos riesgos que hacen peligrar el goce de los derechos económicos y sociales, debilitan el imperio de la ley y cuestionan la gobernanza democrática. A causa de las deficiencias de las instituciones jurídicas, la región es una de las más afectadas por crímenes violentos, a la vez que las organizaciones criminales transnacionales prosperan. El apoyo popular a las instituciones democráticas ha disminuido y la población se manifiesta masivamente en contra de la corrupción y la falta de transparencia gubernamental. Mientras tanto, la desigualdad para acceder al poder o a los recursos excluye a millones de personas de los beneficios del imperio de la ley y la democracia.

En vistas de los importantes eventos que se aproximan, como un posible tratado de paz en Colombia y los nuevos escenarios políticos en Argentina y Venezuela, el International Crisis Group (ICG) y el European Peacebuilding Liaison Office (EPLO) organizaron una reunión en Bogotá que convocó a 35 expertos de organizaciones de la sociedad civil de toda la región. La reunión fue la segunda organizada dentro del marco del proyecto Fortalecimiento de la alerta temprana e implementación de acciones tempranas (*Strengthening Early Warning, Mobilizing Early Action*) cofinanciado por la Unión Europea.

Los objetivos fundamentales de la reunión fueron:

- identificar los principales desafíos y promover oportunidades para establecer redes regionales de la sociedad civil en Latinoamérica y el Caribe;
- concientizar sobre el riesgo de los conflictos violentos en la región, en especial, los que se generan a causa de la inestabilidad política, el crimen organizado transnacional y la exclusión social y económica;

- identificar las oportunidades para alcanzar la paz en la región, en particular, metodologías innovadoras y prácticas óptimas para prevenir los conflictos violentos impulsadas por la sociedad civil y las organizaciones regionales intergubernamentales;
- analizar el papel que desempeñan los actores regionales e internacionales en sustentar los sistemas de alerta temprana y la conducción democrática en la región;
- formular recomendaciones prácticas para hacer frente a las amenazas a la democracia y los derechos humanos, contribuyendo así a la paz, la seguridad y el fortalecimiento de la sociedad civil.

El informe¹, elaborado por el ponente Eduardo González, resume los debates centrales y las recomendaciones efectuadas por los participantes, sin atribución a ningún individuo o institución en particular.

Resumen de las principales recomendaciones a los actores externos

1. ***Desafiar las opiniones conformistas de la región.*** Resulta imposible generar interés en la alerta temprana si persiste la noción conformista de Latinoamérica y el Caribe como una “región pacífica”. Los riesgos de la región no se deben minimizar. La debilidad crónica del Estado; los conflictos persistentes en torno a las economías extractivas, enfocadas en la distribución de las rentas; el desafío que suponen las nuevas organizaciones delictivas para la autoridad y la legitimidad del Estado; y el retorno de millones de personas a la pobreza tras el período de auge y caída de los *commodities* son problemas graves con consecuencias potencialmente dramáticas.
2. ***Desarrollar una visión extensa e integrada de los riesgos.*** La gobernanza democrática de la región no se enfrenta a una serie de riesgos específicos y adyacentes, sino que sus riesgos tienen raíces estructurales e históricas comunes, arraigadas en modelos de desarrollo que no prestan suficiente atención a la igualdad y la reducción de la pobreza, el comportamiento ético de élites y la organización de los territorios nacionales. La corrupción de alto nivel, la mala gestión del gobierno a nivel local, el crimen organizado, los conflictos ambientales y, muy a menudo, la represión forman círculos viciosos de desconfianza persistente y violencia potencial.
3. ***Considerar que las respuestas de seguridad son de carácter político.*** Las respuestas de seguridad no pueden ser técnicas, sino políticas. Es esencial restablecer un mínimo de seguridad en las comunidades locales en conflicto, pero no con el fin de reconstruir un *status quo* deficiente, en el que los actores políticos

¹ La reunión se llevó a cabo bajo la regla de Chatham House, en virtud de la cual se pueden usar y difundir las opiniones, sin revelar específicamente la identidad de sus autores. Las recomendaciones no reflejan necesariamente la postura del International Crisis Group (ICG), el European Peacebuilding Liaison Office (EPLO) o sus organizaciones miembros, el Servicio Europeo de Acción Exterior o la Comisión Europea.

no tienen interés y no suelen estar dispuestos a garantizar los derechos ciudadanos. La seguridad es sostenible si, en cada escenario local, el gobierno se alía con las fuerzas democráticas, reformando las instituciones y recuperando el apoyo de la ciudadanía. Resulta imposible concebir una visión integral de la seguridad sin gobiernos nacionales que sean eficaces, representativos y honestos.

4. ***Apoyar a la sociedad civil y la esfera pública.*** La sociedad civil es esencial para construir la gobernanza democrática y responder a las carencias gubernamentales, especialmente al fomentar el diálogo y gestionar los conflictos emergentes. No obstante, requiere una serie de condiciones previas para desarrollarse: debe estar protegida de la persecución, debe gozar de acceso a los medios de comunicación, debe estar organizada de manera sostenible y, principalmente, debe ser capaz de alcanzar logros específicos, ya que si se limita a gestionar las crisis, sus raíces se debilitarían y se abriría el camino a la frustración y la violencia.
5. ***Estimular el papel de la sociedad civil regional y las entidades independientes.*** Las instituciones multilaterales de la región son menos enérgicas, dado que los gobiernos se repliegan para solucionar las tensiones nacionales y rechazan lo que consideran una intervención extranjera. Sin embargo, el multilateralismo es más necesario que nunca. El papel de la sociedad civil regional es fundamental para dotar de dinamismo a las instituciones regionales. Es necesario proteger y fortalecer el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Nuevos conflictos ponen en peligro a la región

Latinoamérica y el Caribe son consideradas regiones de paz y crecimiento económico, una visión fundada en la ausencia de conflictos internacionales activos, el consenso político en contra de las interrupciones militares en el gobierno civil y la resolución progresiva de conflictos armados internos.

Esta percepción es excesivamente optimista y está expuesta a una peligrosa autocomplacencia. A pesar del avance de la gobernanza democrática, los Estados de la región todavía no son capaces de cumplir las funciones gubernamentales básicas dentro de sus territorios y los alarmantes vacíos de poder los llenan el crimen organizado y los intereses privados. Las áreas fronterizas son notoriamente permeables, difíciles de vigilar, y presentan oportunidades para el crimen organizado transnacional, como el tráfico de personas y el contrabando. A nivel local, e incluso en las grandes aglomeraciones urbanas, una élite privatiza la protección, al mismo tiempo que la ineficiencia o ausencia de las instituciones jurídicas permite la aparición de redes ilegales y violentas que ofrecen a la población general una versión perversa de la gobernanza democrática.

La riqueza natural, fuertemente invertida en modelos de economía extractiva se encuentra, en algunos países, en la raíz de los conflictos endémicos. Una forma es el conflicto

distributivo, ya que el ámbito político está polarizado en torno al uso de la renta generada en el sector primario. Otra forma es el conflicto ambiental, pues las actividades extractivas tienden a usar técnicas peligrosas que ponen en riesgo el sustento de las comunidades, entre ellas, los grupos indígenas. Una fuente adicional de conflicto es la aparición del crimen organizado localizado, que expande sus intereses a la deforestación ilegal, la minería informal y otras actividades extractivas.

Un sistema político saludable debería gestionar los conflictos inherentes en las estructuras económicas y sociales de los países de la región. Sin embargo, esto no sucede: la clase política está atrapada en los cálculos de suma cero, que conducen al riesgo de paralizar los gobiernos y sembrar desconfianza en la ciudadanía. Enfrentadas a la incapacidad de forjar políticas para lidiar con graves desafíos, las élites civiles frecuentemente han renunciado a sus responsabilidades. Por ejemplo, en México, la introducción de las fuerzas armadas para sobrellevar la crisis de seguridad, sin la correspondiente supervisión civil o entrenamiento, empeoró la situación de violencia a través de operaciones indiscriminadas y la cruda respuesta del crimen organizado.

Esta dinámica conduce a la percepción de que el Estado es depredador y se asocia con actores económicos externos para poner en peligro los territorios y la vida de las comunidades locales. La sociedad civil responde pero, en una situación en la que las vías políticas para la resolución del conflicto son limitadas, sus acciones tienen un alcance reducido, lo que es peor, son violentamente reprimidas.

La dimensión local territorial como escenario clave

El escenario en el que la democracia y el imperio de la ley demostrarán su sostenibilidad, o fallarán, es el territorio local. La noción de territorio, usada en muchos países, no solo se refiere a la subdivisión geográfica del Estado de acuerdo con las fronteras administrativas, sino además a un conjunto de relaciones del poder y relaciones con el medio ambiente, generalmente en los límites externos del alcance formal del Estado.

Los territorios pueden comprender áreas en las que una comunidad indígena tiene un derecho de acceso legalmente reconocido, corredores naturales para personas y bienes, o comunidades locales dentro de regiones urbanas. Su forma e identidad administrativas pueden ser muy variadas pero, esencialmente, son escenarios donde los poderes locales deciden sobre la vida económica y social, a menudo en un vínculo frágil o inexistente con el gobierno central, en especial en los países sumamente fragmentados.

Para las redes de crimen organizado, el control de los territorios es esencial: buscan proporcionar cobertura para las actividades económicas ilegales, pero también generar formas estables de dominio de la población local. En Colombia, por ejemplo, es crucial implementar una gobernanza democrática eficiente en los territorios previamente controlados por las guerrillas para garantizar que el proceso de paz sea sostenible. De lo

contrario, los territorios serían simplemente ocupados por poderes locales alternativos, integrados en las economías ilegales y que originarían nuevos retos para el Estado.

La debilidad del gobierno central y la irrelevancia local de los mecanismos políticos nacionales en muchos territorios han dado lugar a un fenómeno peligroso: el crimen organizado está generando su propia base social, sus propias reivindicaciones de legitimidad y sus propios instrumentos para garantizar la lealtad de la población.

Los gobiernos democráticos tienen oportunidades para recobrar los territorios del crimen organizado y otros poderes locales. El gobierno de Colombia ha puntualizado que el proceso de paz con las FARC se enfocará en los territorios (paz territorial), abordando la cuestión del uso de la tierra, el desarrollo local y la gobernanza democrática local. Por su parte, en Perú, la sociedad civil insiste en que las tensiones constantes sobre la minería deberían ser oportunidades para llevar adelante consultas y fomentar el debate participativo sobre la priorización económica territorial (ordenamiento territorial). De lo contrario, si las tensiones a nivel local continúan a surgir o, lo que es peor, son atacadas con medidas represivas a corto plazo, la paz y la democracia estarán en peligro, porque los gobiernos habrían renunciado a sus obligaciones en favor de las fuerzas de seguridad, las compañías, las redes delictivas locales o una combinación inestable de estos actores.

El desafío de las nuevas legitimidades: el crimen organizado

El crimen organizado en la región abarca una multiplicidad de actividades económicas ilegales y engranajes complejos. Algunas organizaciones delictivas han evolucionado de las clásicas estructuras verticales jerárquicas de los carteles del pasado hasta convertirse en redes flexibles, organizadas alrededor de centros de decisión y poder, con diversidad en sus estrategias económicas y formas de control de la población.

Estas nuevas redes delictivas, por más flexibles que sean, pueden llegar a ser muy dependientes del territorio: necesitan controlar a las poblaciones locales en las áreas urbanas clave, corredores de tránsito, áreas de producción y regiones fronterizas. Cuando se enfrentan a una sólida reacción del Estado, son capaces de responder a la represión aumentando el costo humano, que es más perjudicial para el Estado que para ellas. Su capacidad de recuperación frente a la intervención gubernamental es aún mayor por el hecho de que las tácticas de las fuerzas de seguridad tienden a ser de gran visibilidad, lo que interrumpe las operaciones de niveles inferiores, aunque el uso de los mecanismos de inteligencia no alcanzan para combatir los nodos de poder criminal.

Una consecuencia crucial de un modelo delictivo que busca el control territorial es que procura la estabilidad en su dominio de la población local. Con este fin, comienza por proporcionar formas rudimentarias, violentas y, a menudo, eficaces de gobernanza, gestionando los conflictos locales y logrando cierto grado de legitimidad. Por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil de Guatemala o El Salvador se ven obligadas a negociar

con las maras, pandillas u otros grupos. Finalmente, las redes delictivas imitan, con mayor o menor grado de sofisticación, a los gobiernos locales, incluyendo un cierto nivel de desarrollo normativo, lo cual resulta preocupante.

Las élites nacionales también pueden verse obligadas a negociar con el crimen organizado. Las compañías nacionales, las familias políticas poderosas y las estructuras estatales establecen relaciones con más o menos formalidad con estas redes delictivas. En consecuencia, la corrupción se hace muy compleja y se afianza en una serie de relaciones que van más allá de los habituales esquemas de soborno, superando la capacidad de los sistemas judiciales nacionales para investigar y enjuiciar a los culpables.

Responder ante estas complejas formas de criminalidad requiere no solo de la inteligencia tradicional para desintegrar las redes delictivas, sino además una afirmación de la legitimidad democrática. La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) no solo llevó adelante investigaciones y fortaleció la voluntad y las capacidades nacionales para combatir el delito; logró darle a la ciudadanía una oportunidad para construir una plataforma democrática y congregarse en torno a ella. La incógnita es si fórmulas similares, como la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras, serán capaces de combinar esos mismos elementos: eficacia investigativa, determinación para combatir el delito e ímpetu democrático.

Una sociedad civil habilidosa, compleja y agotada

A lo largo de las últimas décadas, la sociedad civil de Latinoamérica aportó energía a las transiciones políticas, promovió las prioridades democráticas y, muy frecuentemente, brindó a los partidos políticos y a las estructuras estatales nuevos y habilidosos líderes. Si las transiciones a la democracia resultaban un proceso exitoso en muchos países no era solo gracias a la capacidad de las élites nacionales de alcanzar acuerdos y respetarlos, sino además por la presión y la iniciativa social en el ámbito nacional e internacional.

En el contexto de los nuevos riesgos que debe enfrentar la gobernanza democrática en la región y la debilidad de las instituciones políticas, la sociedad civil debería ser un aliado obvio y crucial. No obstante, a pesar de su fortaleza, la sociedad civil debe lidiar con su propia crisis. Las fuentes de financiación internacional se han agotado: algunos donantes han centrado su atención en otras regiones y no han surgido proveedores de fondos locales equiparables. El desafío no se halla solamente en el nivel organizativo. El principal problema es que se espera que la sociedad civil compense el déficit de gobernanza democrática y contribuya con los procesos de diálogo y consulta. Pero los resultados insatisfactorios han contribuido a la desmoralización.

En toda la región, muchos países cuentan con los instrumentos legales para realizar consultas acerca de los proyectos de desarrollo. Sin embargo, no los usan para negociar y buscar soluciones conciliatorias, sino como meras herramientas de divulgación. Se espera

que las comunidades locales y las organizaciones de la sociedad civil reciban la información y den su consentimiento; su desacuerdo no es tenido en cuenta a menos que se exprese de manera violenta. En Perú, por ejemplo, la Defensoría del Pueblo calcula que el 50 % de las mesas de diálogo que evaluó se establecieron únicamente después de un enfrentamiento violento. Esto conduce difícilmente a un entorno de diálogo y conciliación. Peor aún, en muchos casos, el diálogo entre el gobierno y una población movilizadada es dirigido por agentes sin capacidad real para alcanzar acuerdos sustanciales y los problemas son simplemente postergados.

Los activistas de la sociedad civil también se quejan de un “agotamiento”: abrir canales de diálogo, elaborar propuestas, obtener la confianza local, todo ello supone trabajo intenso, pero los resultados son frecuentemente desalentadores. A veces, los líderes de la sociedad civil se dan cuenta de que deben formular las mismas solicitudes ante varias entidades diferentes, lidiar con mediadores y facilitadores, uno tras otro, mientras contienen la frustración en la base y repiten el infructuoso ciclo de diálogo y conflicto.

No obstante, las oportunidades persisten. En definitiva, la sociedad civil latinoamericana fue capaz de crear redes sólidas en las situaciones anteriormente mencionadas, cuando debió enfrentar graves retos a la democratización. Hay algunos elementos que parecen cruciales para una nueva oleada de redes regionales: una demanda fundamental para detener la criminalización de la protesta social y las agresiones contra defensores de los derechos humanos; entablar alianzas fuera de Latinoamérica para compartir el conocimiento regional sobre cómo lidiar con los conflictos; evolucionar más allá de la *oenegización* de los movimientos sociales usando nuevas formas de organización facilitadas por las nuevas tecnologías; crear grupos de expertos capaces de presionar a las instituciones multilaterales regionales en las políticas específicas.

Debilitamiento de las instituciones multilaterales

Después de 2012, con el final de una década de rápido crecimiento y la aparición de tensiones nacionales en torno a modelos económicos de cada país, los gobiernos se replegaron en sí mismos. Esta situación debilitó las nuevas instituciones multilaterales de la región, como la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) y la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas), sin reactivar la antigua OEA (Organización de Estados Americanos). Los gobiernos prefieren evitar el enfrentamiento en el ámbito internacional y las crisis comienzan a infectarse. Esto incluye no solo los nuevos y difíciles fenómenos de crimen transnacional organizado, sino también las cuestiones diplomáticas tradicionales, como la gestión y delimitación de las fronteras, como se ha observado en los recientes episodios de tensión entre Perú y Chile, Venezuela y Nicaragua, o las fronteras de América Central.

La región está experimentando un “giro a la derecha” en el ámbito político. Ello no necesariamente se debe a profundos cambios ideológicos en la población, sino que más

probablemente refleja una opción electoral pragmática ante una desaceleración económica. Sin embargo, plantea una cuestión preocupante: más allá de las dificultades de la alternancia política, ¿cómo los nuevos gobiernos conservadores gestionarán las políticas de ajuste económico? En Venezuela, por ejemplo, tras años de mala gestión económica que ha provocado un profundo sufrimiento entre los pobres, es posible que las políticas de ajuste económico agreguen más dificultades debido a la cancelación de programas sociales y un grave aumento en el costo de vida. Cualquier transición política en ese país fracasará si las políticas económicas no protegen a los sectores más vulnerables de la población.

En este nuevo escenario político, el trabajo de los organismos independientes, como la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos, será necesario para impedir los abusos. Lamentablemente, el sistema interamericano ha sido sistemáticamente atacado por los gobiernos de todo el espectro político; algunos países, entre ellos, Venezuela, han cortado sus lazos con él.

Otro elemento clave son las relaciones con Estados Unidos. Durante la última década, la región reivindicó su madurez. Se observó un cierto grado de independencia en la presión que ejerció la región sobre la potencia del hemisferio norte para que normalizara sus relaciones con Cuba como el precio que debía pagar por su participación en la Cumbre de las Américas. Los gobiernos que integran la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) percibieron las iniciativas estadounidenses con gran desconfianza, aunque este recelo lo compartían muchos sectores de la sociedad civil en otros países. Los lazos comerciales, políticos y algunas relaciones de asistencia sectorial no se vieron afectados, en particular, en México y América Central. El proceso electoral incierto en torno a las elecciones presidenciales de noviembre de 2016 en los Estados Unidos generó aún más nerviosismo en la región.

En un contexto tan desafiante, han surgido esperanzas para la cooperación multilateral: el proceso de paz en Colombia demuestra el valor de la facilitación y complemento internacional y puede catapultar al país para desempeñar un papel regional más resuelto. Un esfuerzo consciente del gobierno del Presidente de los Estados Unidos Barack Obama de superar el legado regional de la Guerra Fría podrá ayudar a reconstruir la confianza mutua entre Estados Unidos y la región. Las organizaciones de la sociedad civil han sufrido una transición de un enfoque tradicional en la defensa de los derechos civiles y políticos a un espectro más amplio de acción, y han logrado un nivel considerable de complejidad para articular políticas y supervisar las medidas gubernamentales.



El proyecto *Strengthening Early Warning and Mobilising Early Action* está cofinanciado por la Unión Europea
(*Instrument contributing to Stability and Peace*)