

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

Manuela Mesa

1. Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Existen tres categorías de estatus para las ONG:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El Consejo Económico y Social (ECOSOC)

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

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

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

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

Las actividades del SENG se concentran en tres áreas clave:

1. Proporciona información y asesoría estratégica a los organismos de la ONU y de la sociedad civil para propiciar el entendimiento y apoyo mutuos. El SENG difunde información sobre las actividades de Naciones Unidas entre los actores de la sociedad civil, y círculos diplomáticos a partir de una base de datos de más de 30.000 entradas. Se realizan una serie de boletines informativos y manuales sobre el Sistema de la ONU *Go Between*, *Roundups*, así como el *Civil Society Observer* publicado bimensualmente, el *NGLS Update* bisemanal y el boletín francés *Infolettre*.
2. Ayuda a la construcción y al fortalecimiento de una estructura de apoyo que facilite la interacción entre las Naciones Unidas y la sociedad civil. El SENG ofrece su experiencia y apoyo a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en su trabajo con la ONU. El SENG aconseja a las organizaciones sobre las oportunidades de colaborar con la ONU y facilita su participación en diversos procesos y eventos de la ONU (conferencias, audiencias, cursos, etc.) El SENG tiene un compromiso específico de aumentar la participación de actores de la sociedad civil del Sur y de aquellos que están subrepresentados.
3. Ofrece asesoramiento a las agencias y organismos de la ONU en la aplicación de sus estrategias de la sociedad civil y facilita la participación de la sociedad civil en proyectos e iniciativas interinstitucionales. También organiza una reunión anual de coordinadores de las organizaciones de la sociedad civil, reuniendo a todo el personal responsable de las relaciones exteriores en las organizaciones del sistema multilateral. Estas reuniones ofrecen una oportunidad para construir una fuerte comunidad de práctica para la participación para la participación de los múltiples interesados en los asuntos mundiales mediante el intercambio de mejores prácticas y lecciones aprendidas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Naciones Unidas y la construcción de la paz

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7. Consideraciones finales

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

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

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

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

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

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

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

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

Notas

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

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

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

Bibliografía

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

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

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

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

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

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

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

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

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