

**Alerta y respuesta temprana
en América Latina y el Caribe:
Consideraciones metodológicas
para un programa orientado a la
sociedad civil**

**Luis Fernando Ayerbe
Andrés Serbin**



Coordinadora Regional de
Investigaciones Económicas y Sociales

DOCUMENTOS
CRRIES

**Alerta y respuesta temprana
en América Latina y el Caribe:
Consideraciones metodológicas
para un programa orientado a la
sociedad civil**

Luis Fernando Ayerbe y Andrés Serbin



Coordinadora Regional de
Investigaciones Económicas y Sociales

**DOCUMENTOS
CRIES**

Presentación

Documentos CRIES es una publicación de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales que periódicamente presenta artículos de investigadores de la región ligados a los programas y proyectos que desarrolla la Red.

Este conjunto de materiales constituyen un aporte invaluable tanto para el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en distintos campos como para la discusión académica de los avances de los estudios sobre problemáticas de la región.

Confiamos que el conjunto de estos aportes contribuyan a ampliar el campo de discusión y de incidencia tanto de redes y organizaciones de la sociedad civil como de académicos y funcionarios de América Latina y el Caribe en el análisis de temáticas que afectan a la región.

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales

La Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), fundada en 1982, es una red de centros de investigación, organizaciones no-gubernamentales, asociaciones profesionales y fundaciones, que promueven la investigación económica y social en América Latina y el Gran Caribe.

El propósito de CRIES apunta a la profundización de la participación de la sociedad civil en los procesos de integración regional y en la formulación e implementación de políticas públicas, así como en la promoción de una agenda para la integración comercial, social, política y cultural de América Latina y el Gran Caribe.

En la actualidad CRIES cuenta con más de 70 instituciones nacionales y regionales que participan en diversos programas de investigación e incidencia a nivel subregional y regional, orientados a fomentar la creación de un modelo regional de desarrollo social equitativo, participativo y sostenible de cara al nuevo milenio.

The Regional Coordination for Economic and Social Research (CRIES) established in 1982, is a research center, non-profit organization, professional association and foundation network to promote economic and social research in Latin America and Great Caribbean.

CRIES purpose is headed towards the deepening of civil society participation in regional integration processes, and the formulation and implementation of public policies, as well as the agenda promotion for integrating Latin America and Great Caribbean's commercial, social, political and cultural integration.

CRIES at present has more than 70 national and regional institutions that take part of various research and incidence programs at sub-regional and regional levels, oriented towards fomenting the creation of a fair, participative and sustainable social development regional model facing the new millennium.

Alerta y respuesta temprana en América Latina y el Caribe: Consideraciones metodológicas para un programa orientado a la sociedad civil

Luis Fernando Ayerbe

Profesor del Departamento de Economía de la Universidad Estadual Paulista (UNESP) y del Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales de la UNESP, UNICAMP y PUC/SP. Realizó estudios de post-doctorado en el David Rockefeller Center for Latin American Studies, de la Universidad de Harvard (1995-96) y en el Centro de Estudios Internacionales e Interculturales de la Universidad Autónoma de Barcelona (2001-02).
e-mail: ayerbelf@horizon.com.br

Andrés Serbin

Licenciado en Antropología Social en la Universidad Nacional de La Plata, Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad Central de Venezuela (UCV), Profesor Titular de la UCV. Director del Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE) Buenos Aires, Argentina, y Presidente de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
e-mail: aserbin@cries.org

1. ¿Es posible la prevención de conflictos armados en América Latina y el Caribe?

Uno de los propósitos originales de la Organización de las Naciones Unidas era prevenir la proliferación de conflictos armados y asegurar la paz en el planeta, en una perspectiva predominantemente regida por las relaciones entre estados. Sin embargo, estos objetivos fueron sistemáticamente condicionados por el conflicto Este-Oeste durante la llamada Guerra Fría, y por el peso de las decisiones de las potencias hegemónicas de cada bloque. Con el fin de la Guerra Fría, sin embargo, todo apuntaba a que iba a despuntar en el mundo una era de menor confrontación y más seguridad y paz. No obstante, como lo demostraron los casos de Bosnia y Rwanda, la humanidad no se había librado de la amenaza de las guerras, sino que éstas adquirirían nuevas características al producirse en el seno de estados establecidos, al enfrentar a sectores étnicos y nacionales, y al generar algunas de las emergencias humanitarias más graves del siglo pasado. En este contexto, la ONU retomó no sólo la conceptualización de la prevención de conflictos armados y violentos, sino que comenzó a desarrollar, a través de sus diversas agencias, modalidades y estrategias específicas de acción, para abordarla tanto del punto de vista operacional, a corto plazo, como, eventualmente, estructural, a mediano y largo plazo, acentuando el tratamiento de los factores socio-económicos, políticos y medioambientales, cuando fuera posible, para adelantar una efectiva prevención. En este marco, la idea misma de la *prevención de conflictos armados*, con el propósito de evitar pérdidas humanas y materiales y retrocesos irreversibles en el desarrollo, con su contenido humanitario y su fuerte referencia a derechos humanos y desarrollo sustentable, fue recogida por las organizaciones de las sociedades civiles noratlánticas y los resabios del movimiento pacifista de la década del setenta, y fue asociada a un rol crucial de la sociedad civil en el proceso de prevención, tanto en los aspectos vinculados a la alerta y respuesta temprana y a la educación para la paz en la prevención *strictu sensu*, como en la diplomacia ciudadana (*Track II diplomacy*) cuando el conflicto ya se había desencadenado, y en la reconstrucción post-conflicto cuando este entraba en vías de resolución. Así nacieron diversas iniciativas en el Norte, apoyadas por los aportes financieros de agencias de cooperación para el desarrollo y ministerios de relaciones exteriores. Algunas de ellas en plena interlocución con la ONU,

como en el caso del GPPAC. Así también arribó el concepto a nuestras latitudes, de la mano de los organismos internacionales y de las organizaciones y redes de la sociedad civil, en una región donde, pese a su perfil cuantitativamente más pacífico en comparación con otras regiones, el conflicto y la violencia se habían vuelto endémicos desde el momento de la conquista y colonización (Serbin 2006). Al punto de que más que prevención de conflictos, nuestras tradiciones (y las de los organismos regionales y, en especial, la Organización de Estados Americanos (OEA), apuntaban a la resolución o mediación en los conflictos, frecuentemente a través de iniciativas *ad hoc* (mas que a través de mecanismos institucionalizados) y generalmente como reacción frente a crisis ya desatadas o a conflictos instalados plenamente, como en el caso de la crisis centroamericana en los 80, del conflicto entre Perú y Ecuador en los 90 o de la crisis endémica de Haití a caballo entre los dos siglos (Jácome, Milet y Serbin 2005). Las intervenciones de la ONU en nuestra región, han seguido un patrón similar, más de reacción tardía que de efectiva prevención, asumiendo responsabilidades que eventualmente la OEA y otros organismos regionales o subregionales no podían o no estaban dispuestas a asumir (si exceptuamos de este patrón de la ONU estrategias más de fondo orientadas a modificar algunos factores estructurales en función de impulsar el desarrollo económico e institucional). Asimismo, las reacciones y mecanismos *ad hoc* frente a crisis eventuales o endémicas, fueron impulsadas en general y en forma casi exclusiva por los estados o por organismos intergubernamentales. En América Latina y el Caribe, la ausencia de un movimiento pacifista y de una ciudadanía vigorosa y desarrollada, en una etapa predominantemente post-autoritaria, que hacía sus primeros pininos en la experiencia democrática, hizo que pocas iniciativas para la prevención o la resolución de conflictos se originaran o contaran con una fuerte participación de la sociedad civil (Serbin y Fontana 2002). Adicionalmente, la comunidad académica asociada a los temas de seguridad, tendió históricamente a identificarse con los planteamientos y las agendas que sobre estos temas desarrollaban el Estado y los respectivos gobiernos, mientras que las organizaciones y redes de la sociedad civil los abordaban predominantemente en relación al papel político de los militares y a los abusos en temas de derechos humanos.

2. Capacidades efectivas de la sociedad civil en la prevención de conflictos

Sin embargo, en el marco provisto por las Naciones Unidas, la experiencia reciente de otras regiones tiende a demostrar que efectivamente la sociedad civil puede desempeñar un papel significativo en la prevención de la emergencia, resurgencia o escalada de conflictos armados, tanto inter-estatales como internos. En primer lugar, porque su inserción local permite identificar tempranamente los síntomas de un conflicto potencial y permite movilizar a una amplia gama de actores, tanto sociales y políticos como locales o internacionales, en una acción preventiva de alerta y respuesta tempranas. En segundo lugar, porque en tanto se articula en redes nacionales y regionales más amplias, puede concitar la atención (y llamar a la necesaria reacción) de los gobiernos y de los organismos intergubernamentales con capacidad de intervención temprana y efectiva. En tercer lugar, porque tanto a nivel comunitario como nacional e internacional, puede sensibilizar a la opinión pública sobre la necesidad de una pronta acción preventiva y puede ir generando una atmósfera favorable al desarrollo de una cultura de prevención frente a las crisis (Serbin y Ugarte, 2007).

La experiencia reciente del *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict* (GPPAC) con presencia en 15 regiones del planeta, entre otras organizaciones y redes, responde a los llamamientos citados de la ONU y permite suponer que, tanto a nivel global como regional, las iniciativas de la sociedad civil pueden contribuir sustancialmente a la prevención y a la reducción de conflictos armados si se despliegan oportunamente, si se basan en un alto grado de compromiso y de capacidad profesional y si se articulan con las acciones de otros actores de carácter gubernamental o intergubernamental.

Por otra parte, si bien la incidencia de la sociedad civil se debilita una vez desencadenado el conflicto, aún tiene espacio suficiente como actor alternativo para impulsar iniciativas de diplomacia ciudadana con el fin establecer una interlocución entre las partes beligerantes y abrir las puertas para un diálogo que conduzca a la paz, para desarrollar acciones humanitarias y para atenuar, hasta tanto la paz se consolide, los efectos devastadores del conflicto.

En este marco, en el año 2002, por mandato del Foro de Diplomacia Ciudadana (FDC)³, una de sus organizaciones miembros – la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), inició un proceso de investigación, consulta, *networking* y organización de la sociedad civil para instalar el tema en la región, ante la posibilidad de que, con características diferenciales, los conflictos sociales, étnicos, políticos y medioambientales presentes en las sociedades latinoamericanas y del Caribe, eclosionaran tanto por factores y dinámicas internas como bajo el impacto de los diversos procesos de globalización. El resultado de este proceso, vinculado al GPPAC, fue la instalación del tema de prevención de conflictos en las agendas de algunos organismos intergubernamentales; el desarrollo de un Plan de Acción Regional de la sociedad civil en la prevención de conflictos que se integró a un Plan de Acción Global y que se presentó a la ONU en una conferencia mundial de la sociedad civil organizada en julio del 2004; el desarrollo progresivo de una amplia literatura sobre el tema como resultado de investigaciones y análisis, y la constitución, en octubre del 2004, de una Plataforma de América Latina y el Caribe para la prevención de conflictos armados y la construcción de la paz, con la activa participación de organizaciones regionales, nacionales y comunitarias de toda la región.

Estos logros, sin embargo, no responden positivamente y en forma cabal a la pregunta inicial, en diversos planos y aspectos.

En primer lugar, pese a que la iniciativa de la sociedad civil introdujo el tema de la prevención de conflictos armados y de la participación activa de la ciudadanía en la misma, en la Conferencia Hemisférica de Seguridad Regional en México en el 2003; en diversas Cumbres regionales; en la Asociación de Estados del Caribe, y, en mucha menor medida, en los procesos de integración de Centroamérica, los países andinos, y el Cono Sur, sólo recientemente las reformas introducidas en la estructura de la Secretaría General de la OEA comienzan a desarrollar algunas áreas específicas para la prevención de conflictos armados, con gran reticencia de algunos estados miembros, celosos de que amenace su soberanía nacional. La estructura de prevención que emerge, sin embargo, apunta fundamentalmente a desarrollar las capacidades analíticas del organismo para detectar tempranamente conflictos en ciernes y actuar políticamente en consecuencia, en el marco del mandato del

organismo. En este sentido, la perspectiva que desarrolla apunta más a abordar con anticipación crisis que pueden conllevar una erupción de la violencia, particularmente en el marco de situaciones de polarización política o de procesos electorales. Los alcances de esta reforma están aún por ponerse a prueba en la eventualidad de un conflicto armado *per se*.

Pero esta diferenciación, entre una crisis política que pueda derivar en violencia y el conflicto armado, también está en la raíz de la dificultad de la instalación del tema de prevención de conflicto armado en la región. Y este es uno de los temas que aborda la Plataforma, en tanto el conflicto armado o violento en nuestra región conlleva dimensiones distintivas. En este sentido, la Plataforma; a) no rechaza el concepto de conflicto ni lo valora negativamente, en tanto entiende que el conflicto es inherente a nuestras sociedades, y que constituye un importante factor de cambio social; b) entiende, sin embargo, que un conflicto que no se canaliza pacíficamente o a través de mecanismos institucionales, en el marco de democracias frágiles, puede conllevar al estallido de la violencia o al desencadenamiento de un conflicto armado, particularmente en el seno de las sociedades de la región, con efectos devastadores sobre estas; c) plantea que, en nuestra región, en la actualidad, existen factores que tienden a generar conflictos de índole social, política, étnica o medio-ambiental entre grupos de una misma sociedad, frecuentemente reforzados por factores transnacionales, y que pueden derivar en conflictos violentos o armados de carácter colectivo, mas que la posibilidad de que se desarrollen confrontaciones armadas entre estados, en tanto para la prevención de este último tipo de conflicto armado existen más mecanismos institucionalizados, a nivel regional, de prevención y de resolución de los mismos. Sin embargo, aún se encuentra en desarrollo el proceso de conceptualización del conflicto violento o armado en nuestra región, más allá de las consideraciones coyunturales y de las posibles respuestas operativas, en tanto existen particularidades inherentes a la región en lo que a los factores estructurales que las condicionan se refiere.

Esta conceptualización es fundamental a la hora de concebir y diseñar, a su vez, un efectivo mecanismo de alerta y respuesta temprana a los conflictos potenciales emergentes, con la participación de las redes y organizaciones de la sociedad civil. Existen al respecto numerosas experiencias

a nivel mundial, de desarrollo de alerta temprana o de análisis de riesgos. Sin embargo, pocas ofrecen fórmulas efectivas que vayan mas allá de la capacidad de análisis cuantitativos de indicadores, o de *teams* analíticos de expertos, y ofrezcan un sistema anclado en la participación efectiva, en todas las etapas, de organizaciones de la sociedad civil, tanto a nivel regional y nacional, como a nivel local. La participación de la ciudadanía a estos efectos es crucial, pero también corre el riesgo en contribuir a alimentar sistemas de inteligencia y contrainteligencia, o de apuntalar estrictamente sistemas de análisis de riesgo.

Por otra parte, como ya hemos señalado en numerosos trabajos, la sociedad civil en nuestra región adolece de una serie de debilidades en su organización, estructura institucional, capacitación y disposición de recursos humanos y materiales, que hacen difícil su participación efectiva en un proceso de esta naturaleza si no viene acompañado previamente de una capacitación adecuada y de un desarrollo organizacional e institucional acorde a los requerimientos de una acción sistemática y continuada (Serbin, 2006 a y b). Es por ello, que la educación para la paz, en diferentes niveles de capacitación, y una adecuada campaña de sensibilización y difusión, además de la profundización del proceso de consolidación organizativa e institucional, son condiciones *sine que non* para que dicho sistema de alerta temprano pueda desarrollarse desde la sociedad civil.

En suma, para que la prevención de conflictos sea efectivamente viable en nuestra región, en previsión de los conflictos que nuestras propias configuraciones sociales y la dinámica de las influencias globales puedan hacer emerger en un futuro en una región habitualmente percibida (en términos comparativos) como apacible y pacífica, muchos de estos desafíos y problemas deberán ser abordados adecuadamente, posiblemente en el marco de una convergencia entre los gobiernos, los organismos internacionales y la ciudadanía organizada, si efectivamente aspiramos a que la prevención de conflictos armados en nuestra región sea eficaz.

Un balance preliminar nos permite señalar que, en la actualidad, y más allá de la instalación del tema de la prevención de conflictos armados o violentos en nuestra región, falta mucho terreno por recorrer tanto en la conceptualización y

operacionalización del mismo, como en la sensibilización, socialización e institucionalización que requiere su implementación, y, en especial, en la coordinación entre los esfuerzos e iniciativas gubernamentales e intergubernamentales con las no-gubernamentales. Las redes y organizaciones de la sociedad civil en la región, si bien han asumido, a través de la constitución de la Plataforma y de sus programas, un creciente compromiso con la necesidad de prevenir efectivamente los conflictos armados o violentos en la región y de construir una paz duradera y sostenible, poco pueden avanzar en este sentido, sin la coordinación de esfuerzos y acciones con los gobiernos y organismos regionales e internacionales, cuya función primordial es asegurar que la amenaza de un conflicto armado o violento no afecte la vida y el bienestar de la población de la región.

En este contexto, sin embargo, CRIES ha venido impulsando una serie de pasos para la creación de un Centro de Monitoreo para el Alerta Temprana de Conflictos Armados y/o Violentos, a través de la colaboración entre varios investigadores y centros miembros, coordinados por el CIDER (Centro de Investigaciones sobre el Desarrollo) de la Universidad Tecnológica Nacional de Argentina, con sede en San Rafael. En el marco de esta iniciativa, se ha venido configurando el SIAT (Sistema Infográfico de Alerta Temprana) y se han venido desarrollando una serie de estudios y de análisis sobre las diferentes experiencias y metodologías en el desarrollo de sistemas de alerta temprana y en su potencial aplicación en América Latina y el Caribe. Desde esta perspectiva, el presente documento desarrolla un análisis de fuentes y metodologías de instituciones dedicadas a identificar situaciones potenciales de crisis, con el objetivo de fundamentar una propuesta de elaboración de un Índice de Riesgo de Conflicto (IRC), para lo cual se busca identificar la contribución de programas ya existentes de alerta temprana, algunos de los cuales son abordados en las próximas secciones, y el trabajo llevado a cabo por las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) vinculadas a CRIES, en la perspectiva definida por la agenda del GPPAC, de “fortalecer la capacidad de las OSCs locales, nacionales y regionales - así como la capacidad de agencias relevantes de los medios - para identificar y analizar las causas y dinámicas de la emergencia de conflictos, a través del entrenamiento y del apoyo continuo” (GPPAC/ECCP, 2006, p.: 9).

3. La perspectiva del GPPAC

El documento *Early Warning and Early Response: Conceptual and Empirical Dilemmas*, elaborado por Anna Marveeva para el GPPAC, representa un buen ejercicio analítico sobre los aspectos positivos y problemáticos que envuelven el trabajo de Alerta Temprana de conflictos armados, especialmente si buscamos adoptar un abordaje orientado por las demandas de la sociedad civil.

Como bien destaca el documento, la premisa de actuación del GPPAC es “prevenir la transformación de conflictos en violencia destructiva a nivel nacional, regional y global” (2006: 47), lo que de por sí torna relevante y justifica la creación de sistemas de Alerta Temprana. Entre los problemas detectados en la experiencia conocida, Marveeva destaca la utilización de métodos de análisis convencionales, la escasa confiabilidad de las organizaciones internacionales cuando se trata de desencadenar acciones basadas en ese tipo de alerta y las dudas sobre su justificativa financiera, dados sus costos mayores en relación a la contratación eventual de expertos (2006: 11). Sintetizando, existen dudas sobre el valor agregado que los sistemas de Alerta Temprana traen para el proceso de prevención de conflictos armados.

Esas limitaciones no eliminan la relevancia de generar nuevas iniciativas. Por el contrario, apuntan obstáculos a ser superados, en un trabajo cuyo objetivo no es predecir sino prevenir conflictos. Desde esa perspectiva, Marveeva sintetiza los aspectos que considera de consenso en los abordajes sobre Alerta y Respuesta Temprana, de “identificar las causas del conflicto, predecir el brote de violencia y atenuar el conflicto” (2006: 12), para lo cual, sugiere 6 mecanismos centrales: levantamiento de datos, análisis de datos, evaluaciones para el alerta o identificación de diferentes escenarios, formulación de propuestas de acción, transmisión de las recomendaciones y evaluaciones para la respuesta temprana.

Por otra parte, entre los métodos más comunes utilizados por esos sistemas, están los que valorizan el análisis cuantitativo, que se dedican a hacer un exhaustivo levantamiento de informaciones de carácter estructural, de eventos y procesos que llevan a situaciones de conflicto, y cualitativos, que valorizan la investigación de campo y la comprensión de elementos subjetivos y de las ideologías

políticas. De acuerdo con Marveeva, las discusiones del GPPAC concluyeron que:

“las series de datos cuantitativos pueden ser útiles para obtener resultados que sintetizan la realidad, proporcionando la visualización de salidas, correlaciones y la estandarización. Al mismo tiempo, los datos cualitativos permiten el recurso de abastecer información profunda del contexto y de los actores sensibles. El problema con datos cuantitativos se relaciona con su clasificación, difícil y a menudo políticamente sensible, y las decisiones basadas en la clasificación influyen la predicción. Por lo tanto, los proyectos de la detección temprana podrían optar por contenerse en la cuantificación” (2006: 16).

Tomando como referencia la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil (OSCs), eje de actuación del GPPAC, Marveeva destaca sus puntos fuertes en el Alerta Temprana, especialmente un posicionamiento político menos sesgado, mayor acceso a las diversas partes envueltas en un conflicto, dada su interlocución con los actores en niveles micro y macro, incluyendo los gobiernos, lo que favorece posibilidades de diálogo y disseminación de conocimientos y experiencias de prevención originarias de su actuación en diversos procesos.

Como ejemplo de una metodología de Alerta Temprana consistente con el contexto local y al mismo tiempo capaz de integrar abordajes analíticos y prácticos, Marveeva presenta el *Preventive Development Programme and Cross-Border Project* desarrollado, bajo su coordinación, en Kirgizstan y Tajikistan. El programa define cinco *clusters* de factores, con sus respectivos indicadores, dirigidos a “identificar una crisis o conflicto en una etapa en que la acción preventiva y la planificación de urgencia son posibles” (2006: 50): socio-económico, socio-cultural, asuntos fronterizos, política y resolución de conflictos, medioambiente y desastres naturales.

4. Sociología del conflicto y alerta temprana en América Latina y el Caribe: el protagonismo central de la sociedad civil

A partir de la breve presentación del documento del GPPAC, en que destacamos aspectos consi-

derados relevantes para la propuesta de sistema de Alerta Temprana en fase de elaboración por CRIES, buscamos avanzar en la proposición de una metodología de aproximación a los factores de conflicto en América Latina y el Caribe, colocando como eje central la actuación de las OSCs.

Como señala el documento de CRIES *La Sociedad Civil y el reto de la construcción de la Paz en América Latina y el Caribe*, “La percepción de que la región es una de las más pacíficas del planeta contrasta, sin embargo, con el hecho de que es una de las que presentan mayores índices de inequidad distributiva, de pobreza y de exclusión” (CRIES-CEGRE, 2005, p. 7). En este sentido, los factores socio-económicos y sus consecuencias en términos de protesta social y avance de la criminalidad urbana tienen una mayor presencia en la generación de situaciones de violencia, comparativamente a los de origen étnico, más localizados, o religioso, poco relevantes⁴.

Aún en los períodos de mayor escalada de conflictos armados en las décadas de la Guerra Fría, la violencia latinoamericana y caribeña no dejó de subordinarse a una racionalidad política fundamentada en la defensa de determinados modelos de desarrollo, y orientada a la neutralización o eliminación de la militancia adversaria, diferentemente del exterminio generalizado de grupos étnicos característico de experiencias en África, Asia y Europa. Ciertamente, al prevalecer una lógica socio-económica, que atraviesa parte de las reivindicaciones de los movimientos contra discriminaciones de raza, etnia y género, favorece el trabajo de análisis sobre su inserción en la dinámica política nacional y regional, lo que incluye la caracterización de las reacciones por parte del *establishment*.

Como bien muestra el documento del grupo de trabajo de CRIES para la creación de un Sistema Infográfico de Alerta Temprana de Conflictos (SIATc)⁵, la paz relativa que caracteriza a la región, permite trabajar con cierto margen de anticipación en las tareas de evaluación y alerta preventiva (Garbin, et. al. 2006). Tratándose de una región extensa, diversa y compleja, la implantación de un programa de Alerta Temprana debe llevar en consideración, además de las peculiaridades mencionadas, las limitaciones apuntadas por el documento del GPPAC con relación a los abordajes cuantitativos con pretensión de objetividad y

de estandarización de comportamientos, así como las dificultades interpretativas y operativas de enfoques apriorísticos que anticipan las condiciones estructurales que en “algún momento” pueden generar procesos de conflicto. En ese sentido, consideramos importante dar más énfasis a la política y la subjetividad como elementos de regulación de la vida social, partiendo de las demandas que unifican grupos, institucionalizan reclamos a través de organizaciones civiles y generan identidades (Laclau, 2005).

Con base en los factores de origen, Castells (1999) distingue tres formas de identidad: legitimadora, que racionaliza los intereses de las elites; de resistencia al orden hegemónico, que conduce a la formación de comunidades; y la de proyectos, con potencial de generar sujetos, entre los que sitúa ecologistas, feministas, nacionalistas-localistas y religiosos. La interrelación entre las tres formas de identidad puede dar lugar a situaciones de conflicto violento en la medida en que las demandas de determinado grupo sean percibidas como amenaza existencial por el (los) otros, minando las posibilidades de negociación de las divergencias y el establecimiento de una convivencia que, parafraseando el slogan del Movimiento Zapatista, conduzca a un mundo donde quepan todos los mundos (Le Bot, 1997).

En el camino de la elucidación de los factores que intervienen en la transformación de una conciencia pautada por la idea de lo inaceptable, capaz de generar movimientos reivindicatorios, en un antagonismo motivado por el sentimiento de lo insoportable, capaz de desencadenar movimientos de naturaleza excluyente (Duroselle, 1998), consideramos dos desafíos analíticos fundamentales: 1) entender los cambios que se operan fuera de la esfera de poder decisorio de los sectores descontentos, y que afectan negativamente su vida cotidiana; 2) los cambios de percepción de esos sectores con relación a su realidad, que los torna disconformes con su continuidad⁶.

De acuerdo con Norbert Elias (2000), la imposición de estigmas y contra-estigmas es parte de la dinámica relacional entre grupos dominantes y subalternos, expresando momentos diferentes de las percepciones de poder. Max Weber (1991) utiliza la noción de “encierro”, alusiva a acciones de exclusión que explicitan diferencias culturalmente construidas. El ejercicio abusivo del poder

en acciones que tornan visible la discriminación, y la percepción de afinidades entre sectores que se consideran víctimas de esas acciones, pueden desencadenar un proceso de conflicto. Las premisas de este abordaje son los cambios que desequilibran una situación considerada estable y la percepción subjetiva de pérdida de poder, influencia o status. En ese contexto, las acciones de los actores, al orientarse por la búsqueda de determinados fines, son pasibles de comprensión en la medida en que se desvenden sus razones, su intencionalidad.

Siguiendo esa perspectiva, la metodología del SIATc podría pautar la identificación de actores y la caracterización de situaciones potenciales de conflictos violentos a partir de dos dinámicas: 1) caracterización de la estabilidad y la crisis, como interrupción de una situación de normalidad; 2) demandas organizadas de la sociedad civil que generan cambios en situaciones consideradas de equilibrio, pudiendo transformarse en factores de conflicto violento.

La referencia a equilibrio no parte de una caracterización de normalidad basada en condiciones de equidad, seguridad, libertad y acceso a bienes y recursos considerados aceptables por organizaciones internacionales (Índice de Desarrollo Humano, de Libertad Política, Huella Ecológica, etc.), sino por la percepción de los actores que demandan cambios sobre los factores que tienden a generar la aparición de lo “insostenible”, pudiendo llevar a la aceptación de la posibilidad de la muerte como componente de la lucha política.

A título de ejemplo, indicadores sobre la emergencia de situaciones de crisis que buscan caracterizar patrones de aplicabilidad internacional no conseguirían captar las diferencias de comportamiento de los actores sociales en los casos de Cuba durante el llamado “período especial” que siguió a la caída de la Unión Soviética y su área de influencia en Europa oriental, y de la salida anticipada de presidentes electos en Ecuador, Argentina y Bolivia en los primeros años de la década de 2010⁷.

Dado el destino de los aliados de Cuba, su aislamiento internacional y la drástica caída de las condiciones de vida de la población, las previsiones iniciales del gobierno de Estados Unidos anunciaban la muerte del régimen político presidido por Fidel Castro, lo que llevó a una profundización del bloqueo con base en las leyes Torricelli y Helms

Burton objetivando acelerar el proceso⁸. A pesar de contar con vastos y sofisticados recursos de análisis, las previsiones estadounidenses no fueron validadas por la realidad. El cambio de una situación considerada estable en función de acontecimientos que estuvieron fuera de la capacidad decisoria de los cubanos y sus gravísimas consecuencias económicas y sociales, no fueron suficientes para generar una conciencia de lo insostenible capaz de colocar en riesgo la continuidad del gobierno. En los otros países, considerados ejemplos exitosos de la aplicación de reformas en la dirección de una economía de mercado en regímenes democráticos, políticas generadas en los marcos legales de los sistemas políticos nacionales, produjeron un grado de descontento que rápidamente desbordó la capacidad de administración de la crisis por parte del poder ejecutivo.

5. Aspectos operativos

Tratándose de una región extensa, diversa y compleja como América Latina y el Caribe, y de una iniciativa que parte de CRIES, institución a la cual están asociadas organizaciones situadas en los diferentes países, el punto de partida inicial del análisis y la generación de acciones preventivas tendría que responder a la demanda de esas organizaciones.

Sin desconocer ni desconsiderar las contribuciones de los sistemas existentes, que delimitan *clusters* de factores (Marveeva), listas de indicadores estructurales, aceleradores o disparadores de conflictos violentos como los de Fewer Joseph y otros que abordaremos con más detalle en las próximas secciones, junto con la información regional colectada por el banco de datos del SIATc, el foco que proponemos se dirige a las demandas generadas por las OSCs que identifican en su ámbito de actuación una posible escalada de conflicto.

En la medida en que OSCs afiliadas a CRIES, que adhieren a sus propósitos de “creación de un modelo justo de desarrollo social que sea participativo y sustentable de cara al nuevo milenio” (http://cries.org/1.1_presentacion.php), consideran que situaciones de desequilibrio generadas fuera del ámbito decisorio de los sectores sociales en que concentran su actuación, que la acción de grupos organizados y/o gobiernos, coloca obstáculos a la negociación de diferencias origi-

narias del flujo reivindicatorio de movimientos sociales, instigando respuestas que conducen al enfrentamiento violento, pueden contar con el apoyo permanente del SIATc, beneficiándose de un análisis más pormenorizado de la situación y que al mismo tiempo contribuya a generar respuestas preventivas adecuadas.

6. Índice de riesgo de conflictos en América Latina y el Caribe (IRALC)

Dando secuencia al análisis metodológico sobre el desarrollo de un sistema de alerta temprana cuyo foco sean las demandas de las OSCs que actúan en América Latina y el Caribe, colocamos en discusión la propuesta de creación de un Índice de Riesgo.

Sin embargo, antes de tratar de los estudios de instituciones gubernamentales y privadas dedicadas a la evaluación de riesgos, presentamos algunas definiciones que consideramos útiles para la comprensión de los diversos enfoques utilizados.

- *Alerta Temprana*: Recolección y análisis sistemáticos de la información originaria de áreas de crisis con la finalidad de: a) anticipar la escalada de conflictos violentos; b) el desarrollo de respuestas estratégicas a estas crisis; y c) la presentación de opciones a los actores críticos para los propósitos de la toma de decisión (Fewer, 1999, p.:18).

- *Tipología de indicadores*:

Estructurales: “Condiciones previas de situaciones tales como exclusión política sistemática, injusticias económicas inherentes, carencia de instituciones adecuadas y con capacidad de respuesta, cambios en el equilibrio demográfico, declinación económica y deterioración ecológica, que crean las condiciones previas del conflicto social” (Fewer, op. cit. p.: 6).

Aceleradores: “Acontecimientos que se retroalimentan y aumentan rápidamente el grado de importancia de situaciones con mayor grado de volatilidad, pero que también pueden expresar la descomposición del sistema o cambios fundamentales en las motivaciones políticas” (Fewer, op. Cit., p.: 7).

Disparadores: “Acontecimientos inmediatos que aceleran el brote de un conflicto. Un catalizador repentino (por ejemplo, el asesinato de un líder, fraude electoral, un escándalo político) puede ser la chispa que ‘enciende’ el conflicto” (Fewer, op. cit. p: 6).

El cuadro 1 presenta una lista más detallada de indicadores vinculados a esas tres modalidades.

- *Riesgo*: “Probabilidad de que un daño ocurra. Cuando mayor es esa probabilidad para un daño dado mayor es el riesgo. También cuanto mayor sea el efecto del daño mayor es el riesgo” (Gudynas 2005, p.: 72).

- *Indicador*: “Es una variable, seleccionada y cuantificada que permite ver una tendencia a lo largo del tiempo. Un número índice se elabora a partir de uno o más indicadores para describir una situación determinada con la finalidad de ver una tendencia que de otra manera no es fácilmente detectable” (Gudynas, op. Cit., p.: 72).

Ver Cuadro 1: Factores Estructurales y Aceleradores de Conflictos Violentos (al final del documento).

7. Riesgo país

En las décadas recientes, la influencia de las evaluaciones de riesgo de Empresas Calificadoras (ECR) en las economías de los llamados “países emergentes” ha sido creciente, transformándose en un factor de intervención en los procesos decisivos gubernamentales cuyo peso tiende a superar el de la participación ciudadana a través de las instituciones de la democracia representativa.

Las ECR, entre las cuales se destacan *Standard & Poor’s*, *Moody’s*, *Duff & Phelps* y *Fitch-IBCA*, generan indicadores que revelan “el nivel de riesgo que corre un inversionista en no poder recuperar sus inversiones en un determinado país; es por lo tanto una evaluación de la capacidad de responder a los compromisos de pago de las deudas asumidas. A mayor riesgo de no poder recuperar la inversión que se desea llevar a cabo, mayor es la tasa de interés que se pretende obtener” (Gudynas, op. cit., p.: 26).

• *Importancia de la utilización de los Índices de Riesgo País:*

Representan una fuente de evaluación de factores estructurales y coyunturales llevados en consideración por los llamados “mercados” para orientar procesos de toma de decisión de inversionistas que miden con extrema cautela los factores que favorecen o colocan en riesgo la reproducción de sus capitales. En la medida en que estos actores son protagonistas centrales de la dinámica del sistema económico dominante, sus percepciones representan una dimensión de la realidad que no puede ser descartada.

• *Dificultades:*

1. Colocan como referencia los bonos del Tesoro de Estados Unidos, identificados como de riesgo cero, dificultando una evaluación de situaciones referenciadas en la realidad latinoamericana y caribeña.

2. Aunque tomen en consideración, además de indicadores crediticios, de mercado y de desempeño económico, aquellos vinculados al riesgo político, asociados principalmente al grado de endeudamiento y posibilidades de repatriación de capitales, miden parcialmente el impacto de situaciones de violencia como componente del riesgo para inversiones. El mayor ejemplo es Colombia, colocado por gobiernos y organizaciones internacionales como principal referencia de inestabilidad asociada a la presencia de conflictos armados¹, pero que figura en cuarto lugar en las calificaciones de menor riesgo de América Latina y el Caribe, debajo de Chile, México y Panamá (Gudynas, op. Cit., p.: 99).

Conforme resalta Ashley Campbell, de la *Carleton University*, “varias economías emergentes, como Colombia, Indonesia, Argelia y las Filipinas, han podido atraer altos niveles de inversión directa a pesar de la ocurrencia de conflictos violentos” (2002, p.: 5).

En el cuadro 2, Campbell presenta cinco factores y respectivos indicadores que orientan decisiones de inversión, compilados a partir de entrevistas realizadas por Political & Economic Link Consulting con 25 operadores de EMNs:

Ver Cuadro 2: Factores ponderados en las decisiones de inversión de EMNs en países con riesgo de conflicto (al final del documento).

La evaluación de riesgos políticos para orientar inversiones de grandes empresas es una modalidad de análisis en expansión, reflejándose en la profusión de programas de Alerta Temprana adecuados al sector de negocios. Entre las iniciativas importantes, cabe destacar el *Political Risk Service Group (PRSG)*, con sede en Estados Unidos, que desarrolla dos modalidades de análisis: el PRS, que identifica escenarios sobre el futuro de los regímenes políticos de países a partir de dos períodos temporales, 18 meses y cinco años, y el *International Country Risk Guide (ICRG)*, que establece un ranking de países con base en 22 variables de riesgo político, financiero y económico. El cuadro 3 presenta los factores llevados en consideración por el PRS y el ICRG.

Ver Cuadro 3: Factores de riesgo definidos por el PRS y el ICRG (al final del documento).

8. Índice de riesgo país alternativo (IRPA) de D3E/CLAES

Con el objetivo de presentar un índice de riesgo que exprese una perspectiva diferenciada de los “mercados”, enfatizando dimensiones del proceso económico pautadas por la ciudadanía, la equidad y la solidaridad, D3E y CLAES (Desarrollo, Economía, Ecología, Equidad América Latina y Centro Latino Americano de Ecología Social) crearon el IRPA, que “expresa la vulnerabilidad social, política, económica y ambiental de los países de América Latina” (Gudynas, op. Cit., p. 72). El IRPA toma como base cinco dimensiones, a partir de las cuales son definidos once indicadores.

Ver Cuadro 4. Índice de Riesgo País Alternativo: dimensiones e indicadores.

• *Importancia de la utilización del IRPA:*

1) Toma como referencia la realidad latinoamericana y caribeña.

2) Sus 11 indicadores están apoyados en fuentes

relevantes de instituciones internacionalmente reconocidas.

3) Diferentemente de las ECR, que asocian los riesgos de conflicto con su capacidad de afectar el ambiente económico en que actúan los inversionistas, el IRPA toma como eje “el riesgo de ser habitante de países en riesgo”, aspecto a tomar en cuenta por un Sistema de Alerta Temprana que tenga como centro de preocupación las percepciones locales originarias de las organizaciones de la sociedad civil.

- *Dificultades:*

La aplicación del índice a los países de la región coloca en los cinco primeros lugares de mayor riesgo a Brasil, Argentina, Perú, Bolivia y Colombia, siendo que la distancia entre el primero y el quinto colocado es de 28,12 a 13,86, para un cálculo de índice de mayor riesgo de 33,32 (Gudynas, op. Cit., p. 98).

Esta clasificación no coincide con la presentada por estudios de gobiernos y organizaciones internacionales sobre países que enfrentan mayor riesgo de conflictos¹.

Tomando como referencia los tres tipos de indicadores apuntados por Fewer en la caracterización de las fuentes principales de conflicto para un sistema de alerta temprana, el IRPA capta bien factores estructurales, pero falta un grado mayor de aproximación a la identificación de Aceleradores y Disparadores de procesos.

9. Riesgo de conflicto

Comparativamente a los estudios presentados en la sección anterior, el proyecto “*Country Indicators for Foreign Policy*”, desarrollado por la Carleton University, avanza significativamente en la construcción de indicadores de estructura y coyuntura. Su modelo de Alerta Temprana define cuatro pasos en el monitoreo de los factores que pueden desencadenar un conflicto: 1) Identificar tipos de crisis ocurridas en el pasado y que afectaron la política exterior, conforme muestra el cuadro 5; 2) Identificar factores estructurales, apuntando un conjunto de indicadores que intervienen en la ocurrencia de esas crisis, conforme muestran las

columnas 1 y 2 del cuadro 1; 3) Establecer índices agregados de bienestar cuya evolución pueda ser vinculada a la emergencia de crisis, como predominio de la pobreza, desempleo e inflación; 4) Modelar, procesando sistemáticamente la información para determinar los países que enfrentan mayores riesgos.

Ver Cuadro 5: Tipos de Crisis Políticas en el Exterior (al final del documento).

En el ámbito gubernamental, la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (US-AID) viene concentrando esfuerzos en la creación de un sistema de alerta temprana capaz de responder a los desafíos enfrentados por la política exterior en el trato con los conflictos violentos de naturaleza intra-estatal. En 2002 fue creada la Oficina para la Gestión y Mitigación de Conflictos, vinculada al Buró para la Democracia, Conflicto y Asistencia Humanitaria, que promueve el programa de prevención “*Conducting a Conflict Assessment: a Framework for Strategy and Program Development*” (CCA). Si bien su orientación metodológica no difiere substancialmente de la aplicada por el proyecto de la Carleton University, carece de su grado de sofisticación en la definición de indicadores y elaboración de modelos.

El CCA establece cuatro categorías de causas cuya presencia conjunta puede actuar como factor acelerador o disparador de un conflicto: 1) las que motivan la violencia, entre las cuales destacan las tensiones étnicas o religiosas, pobreza, disputa por acceso a recursos naturales, presiones demográficas; 2) las que facilitan la movilización y la expansión de la violencia, especialmente la existencia de individuos o grupos con la capacidad organizativa y los recursos materiales adecuados para transformar el descontento en enfrentamiento abierto; 3) las que se vinculan a la capacidad de respuesta del Estado, con instituciones capaces de administrar la diversidad de intereses y reivindicaciones, además de instrumentos legales y represivos para la manutención del orden; 4) las de origen regional o internacional, a partir de la actuación de redes transnacionales de naturaleza económica, étnica, religiosa o criminal. Paralelamente a esas causas, algunos eventos tienden a actuar como disparadores de la violencia, como procesos electorales controvertidos, desastres naturales, entre otros.

En los países en desarrollo, la USAID considera que los factores estructurales deben ser el primer elemento a tomarse en cuenta. “Comprender las líneas de ruptura de una sociedad y las presiones que llevan personas a considerar la violencia como un medio para promover sus intereses es una primera etapa necesaria para evaluar el grado de riesgo en un país” (USAID, 2004).

En términos de indicadores del gobierno de Estados Unidos que complementen la perspectiva metodológica desarrollada por la USAID, resulta importante acompañar la evolución del Presupuesto para Operaciones Internacionales (POI), que presenta informaciones detalladas sobre las percepciones de riesgo que justifican la elaboración de programas a ser aplicados en diversos países del mundo. El análisis conjunto de los gastos y sus justificativas, permite caracterizar el tipo de preocupación y las dimensiones de los desafíos evaluados por el Departamento de Estado, ofreciendo también la posibilidad de identificar comparativamente la posición de América latina y el Caribe en las prioridades de la política exterior estadounidense¹.

10. Consideraciones finales

Las diversas perspectivas sobre Riesgo-País y Riesgo-Conflicto presentadas en las secciones anteriores muestran el grado de avance de la investigación aplicada sobre Alerta Temprana, respuesta necesaria a un proceso de transnacionalización e interdependencia que amplía los impactos en dos vías entre lo local y lo global.

Como vimos, la selección de indicadores y su peso específico tiende a ajustarse a las perspectivas e intereses de los sectores que demandan análisis de riesgo, empresas, gobiernos, organizaciones no-gubernamentales. Por otro lado, independientemente de la orientación para un determinado segmento, los estudios abordados muestran diversos aspectos comunes en la caracterización de factores de conflicto y en la ponderación de regiones y países de mayor riesgo.

A los efectos de responder a los objetivos de este análisis preliminar, la utilidad de las metodologías presentadas radica particularmente en la capacidad de combinar perspectivas sectoriales y

dimensiones con mayor grado de generalización. En nuestro entendimiento, este sería un lineamiento necesario para la elaboración de un índice pautado por las demandas de OSC vinculadas a la Plataforma de Conflictos de CRIES.

La creación de un IRCALC, a partir de un conjunto de indicadores que combinen metodologías ya existentes, como los ejemplos señalados a lo largo del texto, con nuevas fuentes y abordajes originarios del trabajo de campo desarrollado por las OSC que actúan en la región, nos parece una iniciativa estratégica a ser tomada en cuenta por el Centro de Monitoreo para el Alerta Temprana de Conflictos Armados y/o Violentos de CRIES.

Además del significado innovador y ventajas inherentes en el trabajo de prevención de conflictos, el IRCALC representaría un instrumento de extrema utilidad para la interlocución con otras organizaciones regionales e internacionales, otorgándole una identidad capaz de referenciar un abordaje que, sin perder universalidad, delimita realidades con alto grado de especificidad.

Como bien destaca el documento de GPPAC de la reunión realizada en abril de 2006 en Holanda, una de las contribuciones importantes del trabajo de Alerta Temprana es “facilitar las discusiones políticas relevantes de los aspectos y de las dinámicas del conflicto en las áreas afectadas para generar las ideas sobre cómo tratar la situación y movilizar respuestas creativas y constructivas” (GPPAC/ECCP, 2006, p. 9).

En ese sentido, el Centro de Monitoreo propuesto por CRIES funcionaría como un centro de consultoría de la sociedad civil, en los moldes de aquellos servicios de Alerta Temprana orientados al sector de negocios, que atienden solicitudes de empresas que buscan instalarse en determinadas regiones consideradas de riesgo. A diferencia de ese tipo de organización, el eje orientador de los estudios sería pautado por las demandas de las OSCs, sin fines de lucro, beneficiándose del intercambio de *know-how* entre las OSCs (experiencia y conocimiento de campo) y el Centro de Monitoreo (SIAT, recursos de investigación, *teams* analíticos, IRCALC).

Finalmente, en cuanto a la duda colocada correctamente por el documento de Marveeva sobre el valor agregado que los sistemas de Alerta

Temprana traen para el proceso de prevención de conflictos armados, apenas la puesta en práctica del Centro de Monitoreo y una clara demostración de eficiencia podrán generar la credibilidad necesaria, en el sentido de que se transforme en objeto de creciente demanda por parte de las OSCs que actúan en la región y en una fuente de consulta de gobiernos y organizaciones internacionales.

Notas

1. Universidade Estadual Paulista (UNESP), Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais.
2. Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE), Argentina.
3. Una red de redes regionales de la sociedad civil, cuyo mandato se orienta a la coordinación de sus actividades en torno a temas de la agenda regional en el marco de diferentes ámbitos multilaterales.
4. De acuerdo con los indicadores del *Conflict Barometer* (CB), del *Heilderberg Institute for International Conflict Research* (HIIC), de la Universidad de Heildelberg, Alemania, que definen la gravedad de los conflictos en categorías de no-violentos (baja intensidad, niveles 1 y 2) y violentos (media intensidad, nivel 3 y alta intensidad, niveles 4 y 5), en el caso de América Latina y Caribe, los informes del CB para el período 2002-2005 muestran que los conflictos de categoría 3, 4 y 5 se concentran en la región andina y en Haití, siendo que Colombia es el único que llega a alcanzar el grado máximo. Ver Ayerbe, 2007.
5. De acuerdo con Garbinet. Al, el SIATc “constituye una herramienta de comunicación, capaz de identificar, visualizar y monitorear, procesos que aporten a la construcción de un mapa regional de conflictos en sus etapas tempranas de desarrollo. (...) Es el resultado de la vinculación efectiva entre el trabajo de campo OSC e investigaciones de expertos en ciencias sociales y políticas con sistemas tecnológicos de última generación destinados al análisis, consultas comparativas y visualización de indicadores de conflicto en el espacio geográfico en que estos se desarrollan. (...) Este sistema de visualización infográfica resulta imprescindible para un rastreo rápido, interactivo y dinámico de situaciones territoriales críticas que pudieran devenir en acciones violentas o armadas, constituyéndose en un instrumento de *networking* a escala hemisférica de alta versatilidad en la transferencia de información”.
6. En Ayerbe (2005 y 2006), abordamos con mayor detalle la discusión sociológica sobre conflictos.
7. Nos referimos a la rebelión popular contra la propuesta de dolarización de la economía que provocó la renuncia de Jamil Mahuad en 2000, la renuncia de De la Rúa en 2001, precipitada por el secuestro en las instituciones financieras de los ahorros de la población, la renuncia de Sánchez de Lozada, en 2003, después de una fuerte reacción popular contra el anuncio de la concesión a empresas extranjeras de la producción y exportación de gas natural.
8. La enmienda Torricelli, sancionada por George Bush extiende la prohibición de las compañías estadounidenses de realizar negocios con Cuba a sus subsidiarias en el exterior, prohíbe a los barcos que pasan por los puertos cubanos de realizar transacciones comerciales en Estados Unidos y autoriza al presidente de Estados Unidos a aplicar sanciones a gobiernos que promuevan asistencia a Cuba. La ley Helms-Burton, sancionada por Bill Clinton, autoriza a ciudadanos de Estados Unidos, propietarios de bienes expropiados por la revolución cubana, a procesar empresas extranjeras que usufructúen de las propiedades y permite que el gobierno impida la entrada al país de empresarios y ejecutivos de esas empresas. Las sanciones alcanzan también instituciones internacionales y países que reciben ayuda de Estados Unidos.
9. Ver CRIES, 2006; Gutierrez Zanin, 2006; Fernandez, 2006; Matul, 2006 y Ayerbe, 2006.
10. Ver CRIES, 2006; Gutierrez Zanin, 2007; Fernandez, 2007; Matul, 2007 y Ayerbe, 2007.
11. Para un estudio más detallado sobre el Presupuesto para Operaciones Internacionales, ver Ayerbe, 2007.

Bibliografía

- Ayerbe, Luis (2005). *Prevenção de Conflitos e Nation Building: a dimensão soft do poder estadunidense*, *Pensamiento Propio* N° 21, Managua: CRIES.
- Ayerbe, Luis (2006) *Ordem, Poder e Conflito no Século XXI*. São Paulo: Editora Unesp.
- Ayerbe, Luis (2007). Percepciones y agendas de actores extra-regionales como elementos de caracterización de potenciales conflictos 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: CRIES, Icaria Editorial, IDRC Canadá.
- Campbell, Ashley (2002). The Private Sector and Conflict Prevention Mainstreaming, Country indicators for Foreign Policy. In www.carleton.ca/cifp/docs/mnncsriskassessmentreport12.pdf
- Castells, Manuel (1999). *O Poder da Identidade*. São Paulo: Paz e Terra.
- CRIES (Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales) (2006). Grupo Sistema de Alerta Temprana. Plan Regional 2007 – 2010.
- CRIES-CEGRE (Centro de Estudios Globales y Regionales) (2005). *La Sociedad Civil y el Reto de la Construcción de la Paz en América Latina y el Caribe: Un balance Preliminar*. Buenos Aires: CRIES.
- Duroselle, Jean-Baptiste (1998). *Todo imperio perecerá*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Elias, Norbert e Scotson, John (2000). *Os Estabelecidos e os Outsiders*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Fernández, Armando (2007). “Conflictos, vulnerabilidad y manejo de recursos naturales y energía en la región del Caribe”, en Serbin, Andrés (Coord.) (2007). *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CRIES, Icaria Editorial, IDRC Canadá.
- Fewer (Forum on early warning and early response) (1999). Conflict and Peace Analysis and Response Manual. In www.reliefweb.int/library/documents/studman2.pdf.
- GPPAC (Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict)/ECCP (European Centre of Conflict Prevention), (2006). Early Progress and Early Response. Expert Meeting, Soesterberg.
- Garbin, H. et Al (2006). Grupo Sistema de Alerta Temprana AL y C. Plan Regional 2007-2010.
- Gudynas, Eduardo (Comp.) (2005). *El Otro Riesgo País*. Montevideo: Coscoroba.
- Gutierrez Zanin, Francisco (2007). Conflictos en los países andinos: una perspectiva institucional, en Serbin, Andrés (Coord.) (2007). *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CRIES, Icaria Editorial, IDRC Canadá.
- Joseph, Troy (2000). Early warning methods: Background report and methodological notes. Country indicators for Foreign Policy. In http://www.carleton.ca/cifp/docs/EW_Hotspots.pdf
- Laclau, Ernesto (2005). *La razón populista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Le Bot, Yvon (1997). *Subcomandante Marcos. El sueño zapatista*. México- DF: Plaza & Janés.
- Marveeva, Anna (2006). *Early Warning and Early Response: Conceptual and Empirical Dilemmas*. Amsterdam: GPPAC/ECCP.
- Matul, Daniel (2007). “Condiciones estructurales, inequidad y exclusión como fuente de conflicto en Centroamérica: Explorando los vínculos”, en Serbin, Andrés (Coord.) (2007) *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CRIES, Icaria Editorial, IDRC Canadá.
- PRS Group (2006). Political & Country Risk Forecasts in http://www.prsgroup.com/commonhtml/methods.html#_International_Country_Risk.
- USAID (2004). *Conducting a Conflict Assessment: a Framework for Strategy and Program Development*. Office of Conflict Management and Mitigation. Washington D.C.: USAID
- Weber, Max (1991). *Economia e Sociedade*, Vol. 1. Brasília: Editora UNB.

Cuadro 1: Factores estructurales y aceleradores de conflictos violentos

Estructurales (1)	Aceleradores (2)	Disparadores (3)
<i>Desempeño Político</i> <u>Poca disposición para gobernar eficazmente</u> - Abusos en los derechos humanos - Abusos constitucionales - Abusos de poder <u>Incapacidad para gobernar eficazmente</u> - Inestabilidad sistémica - Ilegitimidad - Poder no consolidado - Control territorial incompleto <u>Mala gestión</u> - Corrupción <u>Estructura social inestable</u> - Cambio de elites - Estratificación social pronunciada <i>Desempeño Económico</i> <u>Estabilidad económica</u> - Predominio de la pobreza - Nivel de desempleo - Inflación/estabilidad de precios <u>Desigualdad económica</u> - Disparidad y desigualdad - Distribución de la tierra - Acceso a la seguridad social y al sistema de bienestar <i>Militares y seguridad</i> - Gastos con seguridad - Crecimiento del comercio ilegal de armas - Número de empresas privadas de seguridad <i>Medioambiente & Gestión de Recursos</i> - Falencia agrícola - Polución - Desastre ambiental <i>Factores socio-culturales</i> Medios y propaganda - Declaraciones inflamadas - Explotación de las divisiones/tensiones <i>Instituciones y Eventos</i> <u>Institucional</u> - Carencia de instituciones civiles - Vínculo entre población-gobierno <u>Instituciones religiosas</u> - Comportamientos antagónicos - Propaganda <u>Policía y Poder Judicial</u> - Polarización institucional	<i>Políticos</i> <u>Inseguridad doméstica</u> - Incapacidad del Estado para proveer seguridad y estabilidad - Fuerzas de seguridad en las calles - Incapacidad para mantener el control territorial - Imposición de toques de queda <u>Movimientos de población</u> - Movimientos civiles a través de las fronteras - Restricciones a movimientos dentro o para fuera del país - Personas que se desplazan y refugiados <u>Oposición Política/Opresión gubernamental</u> - Proliferación de grupos opositores - Frecuencia de arrestos políticos - Miniaturización de la oposición - Problemas de procesos contra disidentes - Decepción con relación al aparato de seguridad - Insatisfacción con la gestión de los asuntos de Estado - Expectativas insatisfechas <u>Consolidación de la oposición</u> - Incremento de la actividad opositora - Incremento del tamaño y la cohesión de los grupos de oposición <i>Económicos</i> <u>Confianza Internacional</u> - Flujo de capitales - Deuda externa - Estabilidad cambiaria - Reservas en moneda extranjera <u>Declinación económica</u> - Incremento de la pobreza/disparidad económica - Escasez de alimentos <i>Socio-culturales</i> <u>Etnicidad</u> - Tensiones/violencia étnica - Rivalidades históricas - Disputas territoriales - Comportamiento antagónico - Persecución institucionalizada Leyes de lenguaje	<i>Políticos</i> <u>Derechos humanos</u> - Libertad de expresión - Libertad de movimiento - Libertad de religión - Libertad de reunión <u>Integridad de las elecciones</u> - Fraude electoral - Intimidación de votantes <u>Inestabilidad política interna</u> - Cambio de alianzas - Purga de personas de lealtad dudosa - Arrestos por motivos políticos - Posiciones políticas dominantes/ideologías e impacto de la paz y la estabilidad <u>Política gubernamental</u> - Nuevas políticas discriminatorias - Aumento de la tensión entre los que apoyan y se oponen al régimen - Violación en masa de derechos humanos <u>Intervención externa</u> - Apoyo externo a grupos de oposición - Amenazas de intervención <u>Actividad fronteriza</u> - Concentraciones militares - Tiroteos fronterizos <u>Niveles de violencia</u> - Asesinatos políticos - Violencia política - Violencia étnica

Cuadro 2:
Factores ponderados en las decisiones de inversión de EMNs
en países con riesgo de conflicto

Factores	Indicadores
Impacto geográfico del conflicto	Localización de los grupos armados y las zonas de conflicto. Caso sean restrictos a áreas específicas, no afectará decisivamente el riesgo de inversión.
Gravedad del conflicto	Número de muertes causadas por violencia, imperio de la ley, legitimidad del gobierno y nivel de sus gastos militares.
Actitudes y políticas del gobierno	Estructuras arancelarias, regulaciones para los negocios, legislación laboral, actividades sindicales, nivel de corrupción.
Actitudes y políticas de la oposición	Interrupciones de la energía y de las telecomunicaciones, huelgas de trabajadores, perfil ideológico de los grupos opositores.
Sector industrial	Tamaño del mercado, disponibilidad de recursos naturales, derechos de propiedad intelectual.
Estructura de inversiones	Disposición de las aseguradoras de riesgo político para cubrir las pólizas de seguro de EMNs en el país anfitrión y flexibilidad de las leyes referentes a inversiones extranjeras.

Fuente: Campbell, op. cit., p.: 6

Cuadro 3:
Factores de riesgo definidos por el PRS y el ICRG

PRS		ICRG
18 meses	5 años	Variables
Turbulencias* - Alborotos y manifestaciones - Huelgas con motivación política - Disputas con otros países que pueden afectar los negocios - Actividades terroristas y de guerrilla - Guerra civil o internacional - Criminalidad en las calles capaz de afectar al personal internacional de negocios - Crimen organizado con impacto en la estabilidad política y los negocios con el exterior Restricciones a la equidad Limitaciones a los negocios de propiedad extranjera	Restricciones a la inversión La situación actual y los cambios probables en el clima general para restringir inversiones extranjeras Restricciones comerciales La situación actual y los cambios probables en el clima general para restringir el comercio exterior Problemas económicos domésticos La clasificación del país según su desempeño de los últimos cinco años del crecimiento del PNB y del PNB per cápita, de la inflación, del desempleo, de la inversión de capitales, y de las cuentas públicas Problemas económicos internacionales La clasificación del país según su desempeño en los últimos cinco años de la cuenta corriente (como porcentaje del PNB), el cociente del servicio de deuda en relación a las exportaciones, y el cambio de porcentaje anual en el valor de la moneda	- Componentes políticos del riesgo - Estabilidad del gobierno - Condiciones socioeconómicas - Perfil de la inversión - Conflicto interno - Conflicto externo - Corrupción - Militares en la política - Tensiones religiosas - Ley y orden - Tensiones étnicas - Responsabilidad democrática - Calidad de la burocracia

Restricciones a operaciones • Restricciones al personal extranjero para emplear, localizar actividades económicas, así como la eficacia y la honradez de funcionarios públicos • Impuestos discriminatorios para los negocios extranjeros Restricciones a la repatriación de capitales y dividendos de inversiones Controles cambiarios Barreras arancelarias y otros obstáculos para la importación Atraso en los pagos • La puntualidad con la cual el gobierno y los importadores privados pagan sus acreedores externos Expansión fiscal y monetaria Políticas laboristas • Políticas del gobierno, actividad del sindicato, y productividad de la mano de obra que crean los altos o bajos costos para los negocios Deuda externa • La magnitud de toda la deuda en relación al tamaño de la economía y de la capacidad del sector público y de las instituciones privadas de compensar puntualmente las obligaciones del servicio de la deuda		Componentes financieros del riesgo • Deuda exterior como porcentaje del PNB • Servicio de la deuda exterior como porcentaje de la exportación de bienes y servicios • Cuenta corriente como porcentaje de la exportación de bienes y servicios • Liquidez neta en número de meses de cobertura de las importaciones • Estabilidad del cambio Componentes económicos del riesgo • PNB per cápita • Crecimiento real del PNB • Tasa de inflación anual • Balance del presupuesto como porcentaje del PNB • Balance de la cuenta corriente como porcentaje del PNB
--	--	---

Fuente: Political Risk Service (PRS Group, 2006). * Las turbulencias no incluyen huelgas y movimientos de trabajadores de naturaleza legal y que no conducen a la violencia.

Cuadro 4: **Índice de Riesgo País Alternativo: dimensiones e indicadores**

Dimensiones	Indicadores
1. Económica (establece diferentes relaciones entre Producto Interno Bruto, deuda externa, comercio exterior, inversión extranjera directa, ahorro interno). 2. Social (informes sobre niveles educacionales, pobreza, desempleo, distribución del ingreso, inversión pública en educación y salud). 3. Ambiental (porcentaje de áreas protegidas, energía renovable en relación al nivel de consumo de energía, emisión de gases per cápita, porcentaje de tierras fértiles). 4. Institucional (libertades civiles y políticas, satisfacción y apoyo a la democracia). 5. Tecnológica (gastos con I&D/PIB, Innovación, patentes per cápita, celulares por persona, acceso a Internet, número de científicos e ingenieros, matrícula en los grados primario, secundario y terciario).	1. Porcentaje de las exportaciones de productos primarios sobre las exportaciones totales de mercancías. 2. Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios., 3. Porcentaje de Áreas Protegidas sobre el total de superficie por país. 4. Emisiones de dióxido de carbono en toneladas métricas per cápita. 5. Gasto Social sobre el Producto Interno Bruto. 6. Tasa de alfabetización. 7. Distribución del ingreso. Participación en el ingreso total del 40% de hogares más pobres. 8. Tasa de matriculación bruta. 9. Usuarios de Internet. 10. Libertades civiles y políticas. 11. Apoyo a la democracia.

Fuente: Gudynas, 2005, p.: 74.

Cuadro 5:
Tipos de Crisis Políticas en el Exterior

Tipo de crisis	Descripción
Conflictos: 1. Interno 2. Internacional	Choques violentos en el interior de un país Choques violentos entre países
Crisis políticas	Colapso abrupto del gobierno en curso (violento o no-violento)
Crisis económicas	Grave descenso en los niveles de vida, colapso cambiario, colapso de las exportaciones
Desastres humanitarios	Desastres naturales, escasez de alimentos, flujos masivos de refugiados
Colapso ambiental	Emisiones insoportables de polución
Agotamiento de recursos	Declinación del stock de recursos más allá de niveles recuperables

Fuente: Joseph, Troy 2000, Cuadro 1.

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Lavalle 1619 Piso 9º Ofic. A
(1048) – Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina
Tel./Fax (54 11) 43 72 83 51
E-mail: info@cries.org - Website: www.cries.org